Valiokunnan lausunto LiVL 31/2018 vp– U 68/2018 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamista edistävistä yhdenmukaistamistoimenpiteistä KOM (2018) 277 lopullinen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamista edistävistä yhdenmukaistamistoimenpiteistä KOM (2018) 277 lopullinen (U 68/2018 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- liikenneneuvos, johtava asiantuntija Lassi Hilska, liikenne- ja viestintäministeriö
- ympäristöneuvos Petteri Katajisto, ympäristöministeriö
- kehittämispäällikkö Risto Murto, Liikennevirasto
- tieliikennejohtaja Marko Sillanpää, Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi)
- johtava asiantuntija Tiina Haapasalo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Ari Herrala, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen Kuntaliitto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio julkaisi 22. toukokuuta 2018 asetusehdotuksen, joka liittyy vuonna 2017 julkistettuun vähäpäästöisen liikkuvuuden strategiaan. Strategiassa esitettiin toimintaohjelma, jolla toteutetaan päästöjen vähentämistavoitteita ja varmistetaan sujuva siirtyminen kohti kaikkien käytettävissä olevaa puhdasta, kilpailukykyistä ja verkotettua liikennettä ja liikkuvuutta. Myös talouskasvun ja reaalitalouteen suuntautuvien investointien edistäminen ovat keskeisellä sijalla komission prioriteeteissa. Euroopan investointiohjelmalla, jonka avulla tämä päätavoite voidaan käytännös-

sä toteuttaa, on kolme tavoitetta: saada rahoitusta reaalitalouden käyttöön, antaa investointihankkeille näkyvyyttä ja teknistä apua sekä parantaa investointeja koskevaa sääntelykehystä.

Asetusehdotuksella pyritään luomaan lainsäädäntö, jolla pyritään vähentämään TEN-T-infrastruktuurihankkeiden täytäntöönpanossa ilmenneitä viivästymisiä. Aloitteessa asetetaan koko lupamenettelyn enimmäisajaksi kolme vuotta. Aloitteen tarkoituksena on myös lisätä selkeyttä niihin prosesseihin, joita hankkeiden toteuttajien on noudatettava, etenkin lupamenettelyyn, julkisiin hankintoihin ja muihin menettelyihin.

Tarkoituksena on lupamenettelyiden yhtenäistäminen ja käsittelyaikojen rajaaminen. TEN-T-ydinverkkohankkeissa tulee olla yksi toimivaltainen koko lupaprosessia koordinoiva lupaviranomainen. Hallinnollisiin muutoksenhakumenettelyihin ja tuomioistuimessa toteutettaviin oikeussuojakeinoihin ehdotus ei puutu. Ne ovat aikarajojen osalta ja muutenkin sääntelyn ulkopuolella. Rajat ylittävissä hankkeissa tulee kyseessä olevien jäsenvaltioiden keskenään pyrkiä yhtenäistämään lupamenettelyt.

Asetusehdotus luo säännöt viranomaisten noudattamiin hallinnollisiin menettelyihin, jotka liittyvät yhteistä etua koskevien Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) ydinverkkohankkeiden hyväksymiseen ja toteuttamiseen.

Lupien myöntämismenettelyitä yhdenmukaistetaan ja jäsenvaltioiden tulee nimetä yksi toimivaltainen lupaviranomainen. Lisäksi lupahakemusten käsittelyajat tulee yhdenmukaistaa ja hallinnollista rasitusta keventää. Kaikki lainsäädännöstä johtuvat hallinnolliset menettelyt tulee yhdentää, jolloin tuloksena on vain yksi kattava päätös. Asetusehdotusta valmistelevassa konsultaatiossa jäsenvaltioiden viranomaiset pitivät ajatusta yhdestä toimivaltaisesta viranomaisesta ongelmallisena.

Nimetty toimivaltainen lupaviranomainen on lupien osalta vastuussa TEN-T ydin-verkon hankkeista ja hankkeiden toteuttajan ainoa yhteyspiste lupamenettelyissä. Se koordinoi kaikkien asiaankuuluvien asiakirjojen ja tietojen toimittamista. Sen on annettava kattava päätös asetusehdotuksessa säädettyjen määräaikojen puitteissa.

Nimetyn toimivaltaisen viranomaisen kattava päätös on koko lakisääteisestä lupa-menettelystä syntyvä yksi lupa ja oikeudellisesti sitova. Jos hankkeeseen liittyy muita viranomaisia, ne voivat antaa menettelyn yhteydessä lausuntonsa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ja ne ovat toimivaltaista viranomaista sitovia.

Jos yhteistä etua koskeva hanke edellyttää päätösten tekemistä kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa, on näiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimittava yhteistyössä. Jäsenvaltioiden on pyrittävä sopimaan yhteisistä menettelyistä, etenkin ympäristövaikutusten arvioinnissa.

Tavoitteena on yhtenäistää lupakäsittelyiden kesto ja toteutus. Lupamenettely koostuu hakemista edeltävästä vaiheesta, hakemuksen arviointivaiheesta ja nimetyn toimivaltaisen viranomaisen toteuttamasta päätöksenteosta. Varsinaista lupamenettelyä edeltävä vaihe kattaa ajanjakson lupa-

menettelyn alusta täydellisten hakemusasiakirjojen jättämiseen nimetylle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämä vaihe saa periaatteessa kestää enintään 2 vuotta.

Tämän jälkeen hankkeen toteuttajan on lupamenettelyn käynnistämiseksi ilmoitettava hankkeesta kirjallisesti jäsenvaltioiden nimetylle toimivaltaiselle viranomaiselle ja sisällytettävä ilmoitukseen hankkeen yksityiskohtainen kuvaus. Viimeistään kahden kuukauden kuluttua ilmoituksen vastaanottamisesta on viranomaisen joko vahvistettava vastaanottaneensa ilmoituksen tai, jos se katsoo, ettei hanke ole lupamenettelyn kannalta riittävän pitkälle kehitetty, hylättävä ilmoitus kirjallisesti.

Viranomaisen on 3 kuukauden kuluessa lupamenettelyn alkamisesta, tiiviissä yhteistyössä hankkeen toteuttajan ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa, toimitettava hankkeen toteuttajalle seuraavat seikat sisältävä kuvaus hakemuksen käsittelystä ja yksityiskohtaisesta rakenteesta. Tällaisia ovat muun muassa lupaprosessin aikataulu, hankittavat päätökset ja lausunnot, viranomaiset, sidosryhmät ja yleisö, jota asia todennäköisesti koskee. Lisäksi kuvataan menettelyn yksittäiset vaiheet ja niiden kesto ja välitavoitteet, jotka on saavutettava kattavan päätöksen tekemiseksi ja niiden määräajat.

Hankkeen toteuttajan on toimitettava hakemuksen yksityiskohtaisen rakenteen kuvauksen mukaiset hakemusasiakirjat 21 kuukauden kuluessa yllä mainitun yksityiskohtaisen rakenteen kuvauksen vastaanottamisesta.

Toimivaltaisen viranomaisen on viimeistään 2 kuukauden kuluttua täydellisten hakemusasiakirjojen toimittamispäivästä vahvistettava kirjallisesti, että hakemusasiakirjat ovat täydelliset, ja ilmoitettava siitä hankkeen toteuttajalle.

Nimetyn toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava hakemus ja annettava kattava päätös 1 vuoden kuluessa päivästä, jona täydellinen hakemus toimitettiin.

Kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevien hankkeiden osalta asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on sovitettava aikataulunsa yhteen ja sovittava yhteisestä aikataulusta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission asetusehdotuksen tavoitetta TEN-T ydinverkon liikenneinfrastruktuurin lupamenettelyiden tehostamisesta perusteltuna. Ehdotettuun toteutustapaan kuitenkin liittyy kohtia, joihin tulisi löytää sopiva ratkaisu.

Valtioneuvosto kiinnittää ehdotuksessa huomiota siihen, että nimetty toimivaltainen lupaviranomainen on ehdotetussa muodossa haasteellinen. Yleensä liikennehankkeisiin liittyy eri viranomaisten lupia. Nämä viranomaiset ovat itsenäisiä, eikä niiden toimintaa voi jokin ylempi tai erikseen nimetty lupaviranomainen valvoa ja johtaa. Myöskin yhden kattavan ja muutoksenhakukelpoisen lupapäätöksen laatiminen usein monimutkaisten hankkeiden tapauksessa olisi vaikeaa.

Toinen kohta, johon valtioneuvosto kiinnittää huomiota liittyy liikennesuunnittelun yhteydessä tehtävän ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sisällyttämiseen lupien käsittelymääräaikaan.

Kuntien ja maakuntien kaavoituksessa käsitellään liikenneverkkoja tai –hankkeita laajempia kokonaisuuksia, eri toimintoja yhteensovittaen. Kunnilla on itsenäinen toimivalta maankäytön suunnittelussa, eikä tätä toimivaltaa voi siirtää ehdotetulla tavalla muulle viranomaiselle. Jos kaavoitus sisältyisi ehdotettuun määräaikaan, muuttuisi prosessin hallinta ja laadukkaiden kaavaratkaisujen tekeminen haasteelliseksi. Näin ollen olisi perusteltua jättää kaavoitus selkeästi kokonaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Maantie- ja ratahankkeiden kaksivaiheinen suunnittelu (yleis- ja tie/ratasuunnitelma) tuo oman haasteensa mm. ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) kautta. YVA on hankkeen toteuttajan vastuulla ja se tehdään pääsääntöisesti varhaisessa yleissuunnitteluvaiheessa, jolloin on yleensä mahdollista vertailla useampia ratkaisuvaihtoehtoja. Toteuttajan edun mukaista on tehdä YVA tehokkaasti ennen lupaprosesseja. YVA:n tulokset ovat osa aineistoa, jonka perusteella toimivaltaiset lupaviranomaiset ratkaisevat luvan. Kun vaikutusten arviointi on tehty hyvin, lupakäsittely nopeutuu samoin valitusten käsittely. Näin ollen olisi perusteltua jättää YVA kokonaan asetusehdotuksen tiukkojen aikarajojen ulkopuolelle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää asetusehdotuksen tavoitetta TEN-T-ydinverkon liikenneinfrastruktuurin lupamenettelyiden tehostamisesta perusteltuna. Ehdotuksen mukaan TEN-T-hankkeiden lupakäsittelyssä otettaisiin käyttöön mm. yhden luukun periaate ja enintään kahden vuoden läpimenoaika. Asiantuntijakuulemisessa tavoitteita on pidetty hyvinä ja on katsottu ehdotuksen voivan johtaa pitkällä tähtäimellä säästöihin. Samalla kuitenkin on kiinnitetty huomiota valtioneuvoston kannassa esitettyihin ongelmakohtiin.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen yhden viranomaisen ongelmallisuudesta. Jokaisella lupamenettelyn viranomaisella on oma laissa säädetty toimivaltansa ja päätösvalta. Tämä johtuu osittain kuntien itsenäisestä toimivallasta maankäytön suunnittelussa.

Ehdotuksen toisena ongelmana on ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) kuuluminen asetuksen soveltamisalaan. Valiokunta jakaa valtioneuvoston näkemyksen siitä, että on perusteltua jättää YVA kokonaan asetusehdotuksen tiukkojen aikarajojen ulkopuolelle.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 19.10.2018

Valiokunnan lausunto LiVL 31/2018 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen sin
varapuheenjohtaja Markku Pakkanen kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker