

Eurooppaoikeus KHO:n ympäristöasioita koskevassa oikeuskäytännössä

Kai T. Kokko, kevät 2009 ©

Lapin yliopisto

Esityksen sisältö

- Esityksen kohdentaminen
- Ennakkoratkaisupyynnot
 - Päästökauppaa koskeva ratkaisu
 - Linja-autoliikenteen kilpailutusta koskeva ratkaisu
- Suora soveltaminen eli direktiivin ns. välitön vaikutus
 - Natura 2000 –verkoston täydennyspäättöstä koskeva ratkaisu
- Direktiivin tulkintavaikutus vai jotakin muuta?
 - Metsänhakkuita (LSL 57 §) koskevat tapaukset
- Yhteisöoikeuden ajallinen ulottuvuus
 - Voimalan ympäristölupaa koskeva ratkaisu
- Lopuksi

Esityksen kohdentaminen

- Esityksessä analysoidaan KHO:n viime aikaisten ympäristöoikeudellisten tapausten valossa
 - ennakkoratkaisupyyntöjä EYT:ltä
 - direktiivien välitöntä vaikutusta
 - direktiivien tulkintavaikutusta
 - yhteisöoikeuden ajallista ulottuvuutta
- Esityksessä ei kuvata ympäristöoikeudellisten tapausten yhteyksiä EIT:n oikeuskäytäntöön

Ennakkoratkaisupyynnöt a

■ Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 234 artikla:

■ “yhteisön tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu:

- a) tämän sopimuksen tulkinnasta;
- b) yhteisön toimielimen tai EKP:n säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta;
- c) neuvoston säädöksellä perustettua toimielintä koskevien sääntöjen tulkinnasta, jos näissä säännöissä niin määrätään.

■ Jos tällainen kysymys tulee esille sellaisessa kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, tämän tuomioistuimen *on saatettava kysymys* yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

Ennakkoratkaisupyynnöt b

- Perusteeton pyyntö, hylkäämisen perustelut
 - ”Asiassa ei ole kysymys Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 234 artiklassa tarkoitetusta yhteisön oikeuden normin tulkinnasta. Tämän vuoksi ennakkoratkaisun pyytäminen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ei ole tarpeen asian ratkaisemiseksi.”

Ennakkoratkaisupyynnot c

- Erityisesti perusteltava pyyntö, hylkäämisen perustelut
 - Esim. päästökauppaa koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2005:46
 - Päästöoikeudet X Oy:lle on valituksenalaisella päätöksellä jaettu päästökauppalain 23 ja 24 §:ssä säädettyjen jakoperusteiden mukaisesti.
 - Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistavana kysymys siitä, olisiko jakoperusteiden mukaisesti saatua päästöoikeuksien määrää tullut kohtuullistaa päästökauppalain 29 §:n nojalla.
 - Kysymystä päästökauppalain 29 §:n soveltamisesta ei voida saattaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 234 artikla huomioon ottaen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Ennakkoratkaisupyyntö d

- Päästökauppadirektiivissä ei ole yksityiskohtaisesti säädetty kansallisen jakosuunnitelman laatimisen perusteista, vaan perusteet on jätetty kunkin jäsenvaltion sisäisessä menettelyssä ja komission hyväksymismenettelyssä päätettäväksi.
- Komissio oli hyväksynyt jakosuunnitelman
- Kun otetaan huomioon, miten päästökauppadirektiivissä on säädetty päästöoikeuksien myöntämisperusteista ja menettelystä myöntämisperusteiden laatimisessa, tässä asiassa, joka koskee kansallisten jakoperusteiden soveltamista yksittäistapauksessa, ei ole tullut esille sellaista Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 234 artiklassa tarkoitettua tulkintakysymystä, joka olisi ratkaistava, jotta korkein hallinto-oikeus voisi antaa tässä asiassa päätöksen. Edellytyksiä pyytää asiassa ennakkoratkaisua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ei näin ollen ole.

Ennakkoratkaisupyynnöt e

- Pyyntöön hyväksyminen, välipäätös

- Korkein hallinto-oikeus on välipäätöksellään 17.12.1999 taltionumero 4150, pyydettyään lausunnot ennakkoratkaisun pyytämisestä, päättänyt pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 234 artiklassa tarkoitetun ennakkoratkaisun seuraaviin Euroopan yhteisön oikeutta koskeviin tulkintakysymyksiin:

....

Ennakkoratkaisupyynnot f

■ Pyynnön hyväksyminen, päätös KHO 2003:41

- Korkeimman hallinto-oikeuden tekemän ennakkoratkaisupyynnön johdosta antamassaan tuomiossa (asiassa C-513/99) direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan tulkinnasta Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on lausunut, ettei 36 artiklan 1 kohdan a alakohdassa poissuljeta hankintaviranomaisen mahdollisuutta käyttää taloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioinnissa ympäristönsuojeluun liittyviä perusteita.

Ennakkoratkaisupyyntö g

- Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on vastannut tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden esittämään kysymykseen, että yhdenvertaisen kohtelun periaate ei estä sellaisten ympäristönsuojeluun liittyvien perusteiden huomioonottamista, joista pääasian oikeudenkäynnissä on kysymys, pelkästään sen vuoksi, että hankintayksikön oma liikennelaitos kuuluu niihin harvoihin yrityksiin, joiden on mahdollista tarjota näiden perusteiden mukaiset vaatimukset täyttävää kalustoa.
- Edellä lausutusta seuraa, etteivät Concordia Bus Finland Oy Ab:n ja kaupunginhallituksen valitukset anna aihetta muuttaa kilpailuneuvoston päätöksen lopputulosta, joka siis jää pysyväksi.

Suora soveltaminen eli ns. välitön vaikutus a

- KHO 13.2.2006, hylättyään ennakkoratkaisupyynnön
 - Luonnonsuojelulaissa ei säädetä Natura 2000 -kohteiden valintaperusteista. Näistä valintaperusteista ei ole säädetty muussakaan kansallisessa säädöksessä.
 - Yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi ehdotettavien kohteiden valintaperusteista säädetään luontodirektiivissä, jota ... *on sovellettava valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa.*
 - Lintudirektiivi ja luontodirektiivi ovat tulleet 1.1.1995 Suomea velvoittaviksi perustuslainsäätämisjärjestyksessä voimaan saatetulla Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 8.12.1994 annetulla lailla (1540/1994).

Suora soveltaminen b

- Euroopan unionin jäsenenä Suomi on siten velvoittautunut panemaan täytäntöön myös neuvoston direktiivit. Tämä velvoite on ilmaistu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 249 artiklassa. Sen mukaan direktiivit velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden jäsenvaltioita, joiden tulee panna ne kansallisesti täytäntöön valitsemallaan muodolla ja keinolla.
- Kun korkein hallinto-oikeus tehtyjen valitusten johdosta arvioi, onko valtioneuvoston päätös lainvastainen, on kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällölliseen lainmukaisuuteen ja siihen, onko menettely ollut lainmukainen, sekä siihen, perustuuko päätös kunkin kohteen ja sen rajauksen osalta oikeisiin tosiseikkoihin ja *luontodirektiivissä edellytetyin tavoin luotettavaan, tieteelliseen tietämykseen pohjautuvaan selvitykseen alueen luontoarvoista.*

Suora soveltaminen c

■ KHO 13.2.2006 tapauksen analyysi:

- Ratkaisu vahvistaa Belinskijn (2005 s. 26) toteaman siitä, että lintu- ja luontodirektiivin Natura 2000 –kohteiden valinta- sekä suojelukriteerit täyttävät ehdottomuuden ja täsmällisyyden kriteerit niin, että direktiivien suora soveltaminen on mahdollista.
- Muita kriteereitä lintu- ja luontodirektiivin välittömälle soveltamiselle edelleen on, että
 - direktiivin täytäntöönpanoaika on päättynyt,
 - jäsenvaltio ei ole pannut direktiiviä täytäntöön ja
 - jäsenvaltion velvollisuuksien vähimmäissisältö voidaan määritellä ainoastaan direktiivin sisältämän normiaineksen perusteella (ks. myös Belinskij 2005 s. 25) .
- Kysymys yksityisen ja valtion välisestä vertikaalisuhteesta ei kuitenkaan voi olla enää ratkaiseva kriteeri lintu- ja luontodirektiivin välittömässä vaikutuksessa (myös esimerkiksi EYT:n tapaus 127/02, *Waddenzee*).

Tulkintavaikutus vai jotakin muuta? a

- KHO 2003:38, ennakkoratkaisupyyntö, ”Konikallion tapaus”
 - Kysymys siitä, *onko* kansallinen tuomioistuin tai muu viranomainen sille kuuluvassa ratkaisutoiminnassa *velvollinen olemaan soveltamatta* kansallista säännöstä, joka on ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa, on yhteisöjen tuomioistuimen ympäristödirektiivejä koskevan oikeuskäytännön valossa tulkinnanvarainen.
 - Näin on etenkin tilanteessa, jossa kansallisen säännöksen soveltamatta jättäminen voisi vaikuttaa yksityisen kansalaisen vahingoksi.

Tulkintavaikutus vai jotakin muuta? b

- Tältä osin voisi olla tarpeen, että asiassa ylimpänä kansallisena tuomioistuimena toimiva korkein hallinto-oikeus sen perusteella, mitä ... pääasiaratkaisun perustelujen kohdassa 2.1. on lausuttu luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (*luontodirektiivi*) 12 artiklan 1 kohdan d) -alakohdan puutteellisesta kansallisesta täytäntöönpanosta, pyytäisi perustamissopimuksen 234 artiklan mukaisesti asiassa ennakkoratkaisun yhteisöjen tuomioistuimelta.

Tulkintavaikutus vai jotakin muuta? c

- Kun kuitenkin otetaan huomioon, mitä jäljempänä pääasiasratkaisun perustelujen tuossa kohdassa lausutaan luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin säännöksen soveltamisesta tässä asiassa tavalla, joka *ei johda toiseen tulokseen* kuin mitä luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d) - alakohta edellyttää, ja se, ettei muutakaan syytä ennakkoratkaisun pyytämiselle ole, vaatimus ennakkoratkaisupyynnön tekemisestä on syytä hylätä.

Tulkintavaikutus vai jotakin muuta? d

- KHO 2003:38 pääasiasratkaisun perustelut
 - Luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin sanat "selvästi luonnossa havaittavien" eivät perustu luontodirektiiviin. Luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 79/1996 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d) -alakohdan kiello tarkoittaa komissiosta saadun tulkintaohjeen mukaan vain luonnossa selvästi havaittavia lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Sanotulla tavalla direktiivin edellä mainittua säännöstä ei kuitenkaan ole sovellettava, minkä vuoksi direktiivi on tältä osin pantu Suomessa täytäntöön puutteellisesti.

Tulkintavaikutus vai jotakin muuta? e

- ... luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin ilmaisia "luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden selvästi luonnossa havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen" *on tässä asiassa tulkittava siten*, että havaittavuutta luonnossa on suunnitelluissa metsätaloudellisissa toimenpiteissä arvioitava kaiken asiassa saadun selvityksen valossa.
- Tämä *kansallisen säännöksen tulkinta ei esillä olevassa asiassa johda toiseen tulokseen* kuin mitä luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d) - alakohta edellyttää. Asian ratkaisemiseksi ei näin ollen ole tarpeen tutkia, voidaanko asiassa soveltaa välittömästi luontodirektiiviä, tai miten kansallisesta laista poikkeavia direktiivin säännöksiä olisi sovellettava.

Tulkintavaikutus vai jotakin muuta? f

- KHO 21.12.2005 T. 3507, Konikallion tapauksen jälkinäytös
- Luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin (1096/1996) mukaan oli kielletty luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden selvästi luonnossa havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen. Momenttia on muutettu (553/2004) niin, että siitä on poistettu sanat ”selvästi luonnossa havaittavien”. Muutos on tullut voimaan 1.7.2004 eli Hämeen ympäristökeskuksen ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden valituksenalaisen päätöksen jälkeen. Kun kuitenkin otetaan huomioon asiassa saatu selvitys kokonaisuudessaan ja se, että korkein hallinto-oikeus *on jo asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa tulkinnut* luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momenttia luontodirektiivin 12 artiklan mukaisesti, asian ratkaisemiseen ei ole vaikutusta sillä, että lainkohtaa on muutettu vasta ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden päätösten jälkeen.

Tulkintavaikutus vai jotakin muuta? g

■ Konikallion tapausten analyysi:

- Kun otetaan huomioon EYT:n *Simmenthal*-ratkaisun (asia 106/77) perustelut, KHO:n olisi periaatteessa tullut viran puolesta sivuuttaa aikaisemmin voimassa ollut LSL 49.1 §:n siltä osin kuin se oli ristiriidassa luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d) –alakohdan kanssa ja soveltaa suoraan ko. luontodirektiivin kohtaa.
- Prosessiasetelma (LSL 57.2 §:n mukainen vireille pano) oli kuitenkin sellainen, että suora soveltaminen olisi voinut yleisesti ottaen tapahtua metsänomistajan vahingoksi,
 - *vaikka ei juuri tässä tapauksessa*, koska lopputuloksen katsottiin olevan saman riippumatta siitä, sovellettiinko LSL:a vai luontodirektiiviä.

Tulkintavaikutus vai jotakin muuta? h

- KHO päätyi suoran soveltamisen sijasta vertaamaan säännöksiä eli tulkitsemaan niitä molempia ratkaisulähtöisesti.
- Lopputuloksena oli yhteisöoikeudellinen tulkinta, sillä ratkaisun katsottiin olevan sama riippumatta siitä, sovelletaanko LSL:a vai luontodirektiiviä.
- Jos LSL:n tulkitseminen yhteisöoikeuden mukaisesti olisi johtanut tilanteeseen *contra legem*, tulkintavaikutus ei olisi ollut mahdollinen.
- (Periaatteessa yksiselitteinen yhteisöoikeudellinen (esim. EYT:n ratkaisuun perustuva) tulkinta voi merkitä kansallisen lain tulkitsemista asettaen *de facto* yksityiselle velvollisuuksia esimerkiksi suojelusta (Asia C-106/89, *Marleasing*).
- Mikäli yhteisöoikeus edellyttää näissä tilanteissa tulkitsemista, KHO:lla velvollisuus pyytää ennakkoratkaisu EYT:ltä.)

Yhteisöoikeuden ajallinen ulottuvuus a

- KHO 9.9.2005 T. 2292

- Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie) antaman ratkaisun mukaan EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan toinen kohta ja 189 artiklan kolmas kohta sekä direktiivi 91/156/EY edellyttävät, että jäsenvaltio, jolle direktiivi on osoitettu, *pidättyä direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen.*

Yhteisöoikeuden ajallinen ulottuvuus b

- Ratkaisun perusteella jäsenvaltio ei saa direktiivin voimaantulon ja sen täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen välisenä aikana saattaa voimaan direktiivin vastaista, direktiivissä edellytetyn tuloksen saavuttamisen vakavasti vaarantavaa lainsäädäntöä.
- Mainitusta ratkaisusta ei voida suoraan päätellä, koskeeko ratkaisun sisältämä oikeusohje myös yksittäisiä hallintopäätöksiä ja niistä tehtyihin valituksiin annettuja tuomioistuinratkaisuja, mutta *sitä ei voida pitää poissuljettuna*.
- Mainitun ratkaisun perusteella on siinäkin tapauksessa, että näin olisi, *kansallisen tuomioistuimen asiana päätöksen lainmukaisuutta tutkiessaan arvioida, vaarantuuko direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttaminen vakavasti*.

Yhteisöoikeuden ajallinen ulottuvuus c

- Kaasutuslaitoksen normaalitoiminnassa ei edellä kohdassa 1.3. lausuttu huomioon ottaen synny sellaisia päästöjä, joita jätteenpoltosta annetulla direktiivillä on tarkoitettu säädeltävän, eikä sillä siten vaaranneta jätteenpoltosta annetun direktiivin ... tavoitetta.
- Kun otetaan huomioon edellä kohdissa 1.1.-1.3. lausuttu ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-129/96 antaman ratkaisun sisältämä oikeusohje, Vaasan hallinto-oikeuden ei olisi valituksenalaisella päätöksellään tullut kumota Länsi-Suomen ympäristölupaviraston 26.11.2002 ja 11.12.2002 antamia lupapäätöksiä mainitsemillaan jätteenpolttodirektiivin tavoitteisiin ja soveltamiseen liittyvillä perusteilla.

Yhteisöoikeuden ajallinen ulottuvuus d

- KHO 9.9.2005 T. 2292, analyysi
 - Päätöksessä KHO vahvisti ns. *yhteisöoikeuden ennakoivan laintulkinnan*.
 - Yhteisöoikeuden vastaisena *olisi näin ollen ollut pidettävä voimaan tulevan direktiivin tavoitteen vaarantavaa tulkintaa* (ks. myös Haapaniemi 1999 s. 16), jota tässä tapauksessa ei kuitenkaan ollut.

Lopuksi

- KHO:n ympäristöasioita koskevassa oikeuskäytännössä yhteisöoikeus on arkipäivää.
- Käytännön tuomioistuintyössä tasapainoillaan ns. välittömän vaikutuksen, tulkintavaikutuksen ja ennakkoratkaisupyyntövelvoitteen rajaehtojen välillä.
- KHO:n ympäristöasioiden oikeuskäytännössä yhteisöoikeus ei ole jotakin irrallista, vaan osa ympäristöoikeudellista lain soveltamista ja joustavien normien jopa voimaan tulevaa yhteisöoikeutta ennakoivaa tulkintaa.
- Ennakkoratkaisupyyntöjen osalta KHO:n ympäristöasioiden oikeuskäytännössä ollaan pidättyväisiä:
 - ensisijaisesti käsillä olevat yhteisöoikeuteen kytkeytyvät oikeuskysymykset pyritään ratkaisemaan yhteisöoikeuden mukaisella tulkinnalla,
 - mutta ympäristödirektiivien välitön soveltaminenkaan ei ole enää suljettu pois vaihtoehtona.