

Päivämäärä
Diaarinro

3.6.2016
H 159/16

Ympäristöministeriölle

Viite: ympäristöministeriön lausuntopyyntö 25.4.2016, nro YM008:00/2015

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN
ARVIOINTIMENETTELYSTÄ JA LAEIKSI SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA, YM008:00/2015**

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitetyn luonnoksen mukaisesti kumottaisiin voimassa oleva ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki (vanha YVA-laki, 468/1994) ja sen tilalle säädettäisiin uusi YVA-laki. Lisäksi muutettaisiin eräitä keskeisiä ympäristöllisiä lakeja niiden lupamenettelyiden osalta. Lainvalmistelussa on otettu huomioon tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu Euroopan unionin direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta annettu direktiivi 2014/52/EU. Lisäksi esitykseen sisältyy eräitä kotimaisiin tarpeisiin pohjautuvia menettelyiden yhteensovittamista koskevia uusia säännöksiä. Keskeistä on pyrkimys hankekaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamiseen. Voimassa olevan YVA-asetuksen hankeluettelo tulisi lain liitteeksi ja samalla täsmennettäisiin myös niin sanotun harkinnanvaraisen (tapauskohtaisen tai määräyksenvaraisen) YVA:n perusteita.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Luonnoksessa on kuvattu voimassa olevaa lainsäädäntöä ja YVA-lain soveltamiskäytäntöä riittävän laajasti. Ehdotukseen sisältyy myös tiivistetty arvio hankekaavan ja YVA-menettelyn yhdistämiseen liittyvästä kahdesta eri vaihtoehdosta ja niiden vaikutuksista. Vaikutusarvion perusteet jäävät kuitenkin osin epäselviksi.

Voimassa olevan lain keskeinen sisältö pysyy luonnoksen mukaan samana. Ehdotetut uudistukset ovat voimassa olevaan lakiin nähden osin varsin pieniä. Uuden lain säätämistä voi perustella lähinnä sillä, että näin voidaan parantaa lain luettavuutta.



Direktiivin keskeinen uusi vaatimus liittyy siihen, että YVA-menettelyssä yhteysviranomaisen tulee antaa perusteltu kannanotto, joka tulee myös osaksi hanketta koskevaa lupapäätöstä. Tällä pyritään varmistamaan, että YVA-menettely vaikuttaa myös todellisuudessa lupapäätöksen sisältöön. Tämän muutoksen myötä siirtymä YVA-menettelyn päättymisestä yhteysviranomaisen lausuntoon ei ole enää samalla tavoin tarkkarajainen kuin voimassa olevassa laissa.

YVA-direktiivi edellyttää toisaalta, että hankkeen aiheuttaessa todennäköisesti merkittäviä haitallisia vaikutuksia Natura 2000 -verkostoon kuuluvassa kohteessa on niin sanottu Natura-arviointi tehtävä osana YVA-menettelyä. Muutos on perusteltu ja se vastaa jo sellaisenaan osin Suomen luonnonsuojelulain säännöstä.

Luonnoksessa ei esitetä varsinaisesti muutoksia muutoksenhakujärjestelmään. Tähän ei ole myöskään erityistä tarvetta. Korkein hallinto-oikeus tosin katsoo ratkaisuuksaan KHO 2010:38 viitaten, että ehdotetusta YVA-lain 34 §:n 2 momentista olisi syytä poistaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeutta rajaava ja muusta ympäristölainsäädännöstä poikkeava ongelmallinen kriteeri ("hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi"). Käytännössä epäselvyyttä on kuitenkin voinut liittyä harkinnanvaraisen YVA-menettelyn soveltamiseen. Esimerkiksi olisi luontevaa, että yhteysviranomaisen antaisi hankkeesta vastaavan tiedustellessa varsinaisen päätöksen siitä, että YVA-menettelyä ei tarvita, eikä muotoilisi kannanottoaan lausunnoksi. Ehdotetun lain 10 §:n mukaan tämä käytäntö saattaisi jatkua. Myös lupamenettelyvaiheessa ELY-keskuksen lausunnossa esitetty kanta voi jäädä huomaamatta muilta asianosaisilta.

YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdentäminen

Luonnoksen mukainen uusi keskeinen ehdotus olisi niin sanotun hankekaavan ja YVA-menettelyn yhdentäminen. Sinänsä YVA-menettelyn ennakkollisuus liittyisi edelleen maankäyttö- ja rakennuslain 123 §:n mukaisesti luvan myöntämiseen.

Ehdotukseen sisältyy kaksi eri vaihtoehtoa YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhdentämiseen. A-vaihtoehto olisi lähinnä menettelyllinen yhdentäminen ja B-vaihtoehto olisi syvällisempi, jolloin YVA-menettely tapahtuisi osana kaavoitusmenettelyä, mutta sisällöllisesti se perustuisi YVA-lain säännöksiin. A-vaihtoehdossa YVA-menettelyn ohjelma-vaiheesta ja kaavoituksen osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS)-vaiheesta kuulutettaisiin yhdessä samoin kuin YVA-selostus- ja kaavaluonnoksesta. Muistutukset ja mielipiteet voitaisiin jättää yhtenä ja ne otettaisiin huomioon kummassakin viranomaisessa erikseen. B-vaihtoehdossa OAS-vaiheeseen sisällytettäisiin YVA-ohjelma. ELY-keskus antaisi kaavoittajalle lausuntonsa kaavoittajalle YVA-ohjelmasta ja kaavoittaja kehittäisi OASia ottaen huomioon tämän lausunnon. Hankkeesta vastaava toimittaisi kaavoittajalle YVA-selostuksen, joka otettaisiin huomioon kaavaluonnosvaiheessa. Kaavoittaja hankkisi myös lausunnot ja ELY antaisi sille lausuntonsa sekä perustellun päätelmän. Vaihtoehdot ovat kumpikin mahdollisia.

Korkein hallinto-oikeus pitää hyvänä sitä, että hankekaavan ja YVA-menettelyn yhdentämistä ei ole esitetty vaihtoehdoissa pakolliseksi, vaan lähtökohta olisi aina joustava kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdentäminen. Huomioon tulisi ottaa kaavojen sisällön suuri vaihtelu.

YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhdentäminen voi olla usein perusteltua, mutta toisaalta YVA-menettelyllä ja kaavoituksella on itsessään selvästi erilainen rooli. Toisinaan kaavoitus on lähempänä SOVA-järjestelmää kuin YVA-ajattelua. YVA-menettelyn tarkoitus on hahmottaa eri vaihtoehtojen vaikutuksia ja antaa jatkosuunnittelulle perusteita. Kaavoituksen tarkoituksena tulisi olla erilaisten alueidenkäyttömuotojen yhteensovittaminen toisiinsa.

Ehdotettu menettelyjen yhdentäminen voi synnyttää erilaisia ongelmia ja mahdollistaa nykyisestä poiketen muutoksenhaun myös sillä perusteella, että YVA-menettelyssä on ollut puutteita. Hankekaavassa, joka liittyy esimerkiksi teollisuusalueen laajentumiseen tai kaivostoimintaan, todelliset vaihtoehdot voivat olla vähäisiä. Tällöin kaavoitukseen liittyvä vaikutusten arviointi voi muuttua tarpeettomasti nykyistä raskaammaksi. Hankekaavoihin voi sisältyä myös muita kysymyksiä, joilla ei ole suoranaista liittymää YVA-menettelyn kohteena olevaan hankkeeseen. Hankkeita voidaan toteuttaa eri kaavatasoilla, jotka poikkeavat toisistaan, eikä hankekaava välttämättä ole asemakaava. Esimerkiksi kaivoksen YVA-menettely voi olla perusteltua käsitellä vaihemaakuntakaavan yhteydessä ja tuulivoimapuiston hankekaava voi olla yleiskaava.

A-vaihtoehto vaikuttaa tavoitteiltaan yksinkertaisemmalta kuin B-vaihtoehto ja sen edut on myös helppo mieltää. A-vaihtoehdon sääntelytapa on toisaalta varsin avoin ja ehkä myös epämääräinen. B-vaihtoehdossa sääntelytapa on puolestaan ehkä liiankin yksityiskohtainen, mikä rajoittaa joustavaa soveltamista; samalla tämä vaihtoehto voi herkemmin johtaa menettelyvirheisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan A-vaihtoehtoon perustuva lain edelleen kehittäminen olisi perusteltua. Jatkotyössä tulisi pohtia, onko perusteltua säätää tarkemmin muun muassa kriteereistä, jolloin menettelyä käytetään. YVA-menettelyn kannalta päätös yhdistämismenettelyn käyttämisestä olisi syytä perustella. Menettelyyn liittyen voisi olla perusteltua myös laatia erillinen suunnitelma hankkeen etenemisestä. Näillä seikoilla voitaisiin korostaa YVA-menettelyyn liittyvää puolueettoman tiedon tuottamista.

YVA-lakia koskevat huomiot

Muutokset 1 ja 2 §:ssä voimassa olevaan lakiin nähden ovat vähäisiä. Ehdotuksen 2 §:n 1 kohdan a alakohtaan on lisätty "väestö", joka ei rinnastu terveyteen tai elinoloihin, vaan sen tulisi olla omana kohtanaan. Vastaavasti b alakohdassa "maa", kuuluisi oikeastaan perusteluidenkin mukaan c alakohtaan. Perusteltu päätelmä (8 kohta) ja sen sisällyttäminen lupapäätöksiin sekä sen ajan tasalla pitäminen ovat keskeisiä uusia asioita laissa. Terminä perusteltu päätelmä ei ehkä kuvaa hyvin sen sisältöä, joka on eräänlainen kannanotto merkittävistä ympäristövaikutuksista.

Ehdotettu 3 § vastaa voimassa olevan lain 3 §:ää. Kun ehdotetussa laissa on tarkoitus laajentaa YVA-lain ja muiden lakien mukaisen päätöksenteon integroitumista, voisi olla hyvä esimerkiksi perusteluissa täsmentää säännöksen tarkoitusta uudessa laissa. Ehdotettu 4 § vastaa voimassa olevan lain 16 §:n 3 momenttia, mutta säännös on toisaalta uudessa yhteydessä pelkästään periaatesäännös, kun laissa olisi muita erityissäännöksiä yhteistyöstä (12 § ja 13 §). Säännöksen sijaintia tulisi vielä harkita.

Ehdotettu 5 §:n 2 momentti vastaisi voimassa olevan lain 4 §:n 2 ja 3 momenttia. Uutta olisi 3 momentin harkintaperusteiden tarkentaminen lain liitteessä 2. Tarkennus on perusteltu direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Toisaalta osa kriteereistä on varsin epäinformatiivisia eivätkä ne kuvaa harkintatilanteessa tehtävää punnintaa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valitusten perusteella on nähtävissä, että harkinnanvaraisten YVA-menettelyjen soveltamiskynnys näyttää vaihtelevan eri puolilla Suomea esimerkiksi kiviaineksen ottoon liittyen. Voimassa olevan lain 5 §:n 2 momenttia on toisaalta käytetty myös perusteena sille, ettei harkinnanvaraista YVA-menettelyä tarvita. Kyseistä säännöstä vastaavaa säännöstä ei olisi enää ehdotetussa laissa. Säännöksen poistamista ei ole erityisesti perusteltu. Osittain säännös ilmeisesti liittyy 10 §:n 1 momentin mahdollisuuteen rajoittaa merkittäviä haitallisia vaikutuksia ja toisaalta osittain 13 §:ään, kun erityisesti kaavoitusmenettelyä pyritään yhteensovittamaan YVA-menettelyn kanssa. Voimassa olevan lain 5 §:n 2 momentin systemaattinen paikka laissa on toisaalta ollut omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, onko kysymyksessä itsenäinen kriteeri sille, että harkinnanvarainen YVA-menettely ei ole tarpeen.

Voimassa olevassa laissa on ehdotettuja 8 ja 10 §:ää vastaavat säännökset. Säännöksissä on jonkin verran toistoa ja voisi pohtia, voitaisiinko toimivallasta säätää yhdessä pykälässä sekä hankeuutteluun perustuvaan että harkinnanvaraiseen YVA-menettelyyn liittyen. Mahdolliset poikkeukset tästä voitaisiin säätää omassa pykälässä. Ehdotettu 9 § on kannatettava, koska harkinnanvaraisen YVA-menettelyn soveltamisenkin tulisi perustua oikeiden vaikutusten ymmärtämiseen, jolloin hankkeesta vastaavalla tulee olla velvollisuus toimittaa päätöksentekoon liittyen oikeaa tietoa.

Ehdotettu 12 § koskisi ennakkoneuvottelua. Ehdotuksen mukaan ennakkoneuvottelu olisi varsin vapaamuotoinen ja olisikin hyvä, ettei sitä säädettäisi pakolliseksi. Käytännössä vastaavia neuvotteluita on voitu järjestää ilman säännöstäkin. Säännösteknisesti voisi olla perusteltua, ettei toisessa virkkeessä säädettäisi tavoitteista, vaan nämä olisivat suoraan ensimmäiseen virkkeeseen liittyviä seikkoja neuvottelun järjestämiseksi. Perusteluissa on (s. 43, toiseksi viimeinen kappale) kuvattu ennakkoneuvottelujen sisältöä osin epäselvästi.

Keskeinen uusi seikka olisi hankekaavojen ja YVA-menettelyn yhdentäminen, mitä on käsitelty osin edellä. Myös luonnonsuojelulain 65 §:n tarkoittama niin sanottu Natura-arvio tehtäisiin osana YVA-menettelyä. Natura-arviointi olisi ehdotetun luonnonsuojelulain 65 §:n 4 momentin mukaan erillinen kokonaisuus YVA-selostuksessa ja luonnonsuojeluviranomaisen lausunto arvioinnista sisältyisi yhteysviranomaisen YVA-lausuntoon.

Ehdotetussa 18 §:ssä korostetaan, että YVA-selostuksessa selvitetään vain merkittävät ympäristövaikutukset. Tämä on luonnollisesti tarkoituksenmukaista. Toisaalta ympäristövaikutusten selvittämisen kannalta saattaa usein olla perusteltua, että erilaisia vaikutuksia käydään läpi systemaattisesti, jolloin jonkin vaikutuksen jääminen vähäiseksi voi olla hankkeen etenemisen kannalta merkittävä tulos. Kun tarkoitus on tiedon saamisen parantaminen, on tällainenkin tieto tärkeä. Jos jotakin vaikutusta ei ole selostuksessa käsitelty riittävästi, voi tämä synnyttää epäilyjä arviointimenettelyn puutteellisuudesta. Yhteysviranomaisen antama perusteltu päätelmä koskee asian luonteen vuoksi vain merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Ehdotettu 23 §:n 3 momentti sisältää uuden vaatimuksen. Perustellun päätelmän kirjaaminen lupaan voi osaltaan korostaa YVA-menettelyn vaikutusta lupamenettelyissä. Perusteltua päätelmää pidettäisiin ajan tasalla. Säännös on jossain määrin epäselvä, kun velvoite koskee oikeastaan yhteysviranomaisista, jonka tulisi mahdollisesti viran puolesta selvittää, mikä merkitys muuttuneilla olosuhteilla on päätelmien kannalta. Toisaalta ajantasaistamisen tarpeen esittäisi lupaviranomainen. Epäselväksi jää, millaiseksi oikeudelliseksi virheeksi ajantasaisen päätelmän puuttuminen lupapäätöstä tehtäessä tulisi tulkita ja voidaanko siihen vedota esimerkiksi muutoksenhaussa.

Kansainvälisiin YVA-hankkeisiin on käytännössä liittynyt useita ongelmia. YVA-menettelyn päättymisajankohdasta on voinut olla eri valtioilla erilaisia näkemyksiä. Lisäksi epäselväksi on jäänyt se, missä laajuudessa vieraskielinen aineisto on käännettävä toisen valtion kielelle. Käännösten laajuus ei käy ilmi ehdotuksesta.

Ehdotetussa 30 §:ssä säädettäisiin pätevyyden varmistamisesta. Oikeastaan kysymys lienee laadun varmistamisesta, johon voi kuulua myös henkilöiden pätevyyden selvittäminen. Selvitysten tekijöiden pätevyyttä ei siis oikeastaan varmisteta yhteysviranomaisen lausunnolla, vaan ehkä enintään valvotaan.

Ehdotetussa 32 §:ssä säädettäisiin hallintopakomenettelystä eräissä tilanteissa, joissa ei-luvanvaraisen hankkeen toteuttamiseen ryhdyttäisiin ilman tarvittavaa YVA-menettelyä. Tällaiset tilanteet lienevät erittäin harvinaisia. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin pohtia, pitäisikö kyseiseen säännökseen liittää säännös vireillepano-oikeudesta ja muutoksenhausta; ELY-keskuksen päätökseen luonnollisesti voitaisiin hakea muutosta hallintolainkäyttölain yleissäännösten mukaisesti, jos ehdotus toteutettaisiin ilman sanottuja täsmennyksiä.

Muut huomiot

Ehdotuksessa YVA-menettelyn huomioon ottaminen lupamenettelyissä on kirjoitettu eri laeissa eri tavoin. Kaikilta osin tätä eroa ei voi selittää lupamenettelyiden erityisluonteella. Sääntelytapaa esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain välillä on syytä yhdenmukaistaa.

Ehdotetussa ympäristönsuojelulain 39 §:n 2 momentissa säädettäisiin muun muassa, että lupahakemuksen kuuluttamisen yhteydessä on kuulutettava yhteysviranomaisen lausunto. Vastaavaa säännöstä ei ole vesilaissa, mutta maa-aineslakiin tällainen lisättäisiin hieman eri tavoin ilmaistuna. Ehdotetussa YVA-laissa ei olisi tällaista säännöstä, vaikka maa-aineslaissa näin todettaisiin. Ympäristönsuojelulain 83 §:n 4 momentin mukaan yhteysviranomaisen lausunto tulisi asettaa nähtäville myös lupapäätöksen antamisen yhteydessä. Vastaavaa säännöstä ei ole muissa laeissa. Säännöksen perustelu on myös hakasulkeissa, eikä se näyttäisi vastaavan ehdotuksia. Sähköisen tiedottamisen lisääminen muun muassa vesilakiin on sinänsä kannatettavaa ilman YVA-direktiivin velvoitteitakin.

Lakiehdotuksiin sisältyy eräitä pieniä sanonnallisia epätarkkuuksia, joista korkein hallinto-oikeus voi tarvittaessa toimittaa listauksen erikseen.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvokset Kari Kuusiniemi, Hannu Ranta ja Mika Seppälä ja sen käsittelyyn on osallistunut korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäseniä.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen