

**Kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäissuhteet ja prosessien
sujuvoittamismahdollisuudet keskitetyillä teollisuusalueilla**

Selvitys ympäristöministeriölle

15.1.2024

Ismo Pölönen, Aleksi Heinilä & Heikki Salonen

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	3
2 YLIKANSALLISEN OIKEUDEN KEHITYKSESTÄ	4
3 KESKITETYT TEOLLISUUSALUEET MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN JÄRJESTELMÄN NÄKÖKULMASTA	8
4 TEOLLISUUSPUISTOJEN ENNAKKOLUVITUS JA YMPÄRISTÖVAIKUTUSKIINTIÖT YMPÄRISTÖNSUOJELULAINSÄÄDÄNNÖN LÄHTÖKOHTIEN NÄKÖKULMASTA	13
5 KAAVOITUKSEN JA YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN KESKINÄISSUHDE JA SUJUVOITTAMISMAHDOLLISUUDET	21
5.1 Hallitusohjelmakirjaukset teeman osalta	21
5.2 Kaavoituksen ja ympäristöluvan välisistä suhteista yleisesti	22
5.3 Menettelylliset sujuvoittamismahdollisuudet ja niiden riskit	27
5.4 Ympäristöluvan muuttamisen helpottaminen	31
6 KAAVOITUKSEN JA YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYN SUHDE JA SUJUVOITTAMISMAHDOLLISUUDET	33
6.1 Nykytila	33
6.1.1 Lähtökohdat	33
6.1.2 Yhteismenettelyn oikeudelliset edellytykset	34
6.2 EU-oikeudelliset lähtökohdat kaavoituksen ja YVA:n integroimisen kehittämiseksi	36
6.3 Kehittämisarvioinnit ja -mallit.....	39
6.3.1 Ympäristövaikutusten arvioinnin laatiminen teollisuuspuistolle kaavoitusvaiheessa	39
6.3.2 Yhteismenettelyn mahdollistaminen kaavoille, joissa kunta on hankkeesta vastaavana	47
6.3.3 Yhteismenettelyn laajentaminen tilanteisiin, joissa kaava kattaa useampia YVA-velvollisia tai muuta hankkeita	48
7 YVA-MENETTELYN SUJUVOITTAMISMAHDOLLISUUDET	52
7.1 Arviointiohjelmavaiheen keventäminen.....	52
7.2 YVA:n määräaika-arviointi	55
8 MUUT SUJUVOITTAMISKEINOT	57
9 PÄÄTELMÄT	60
9.1 Kaavoituksen ja ympäristölupamenettelyn keskinäissuhde.....	60
9.2 Kaavoituksen ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suhde	62
9.2.1 YVA:n laatiminen teollisuuspuistohankkeelle kaavoitusvaiheessa	62
9.2.2 YVA:n ennakollinen aloittaminen	63
9.2.3 Yhteismenettelyn käyttöalan laajentaminen	64
9.3 Muut sujuvoittamismahdollisuudet	65
9.4 Sääntelyjärjestelmän yhtenäisyyden ja selkeyden merkitys	67

1 JOHDANTO

Tässä selvityksessä analysoidaan keskitettyihin teollisuusalueisiin (ns. teollisuuspuistot) sovellettavaa ympäristölainsäädäntöä ja sen kehittämismahdollisuuksia. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksiin pohjautuen siinä selvitetään keskitettyjen teollisuusalueiden kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäissuhteita ja prosessien sujuvoittamismahdollisuuksia ottaen huomioon EU-oikeudessa ja kansainvälisissä sopimuksissa asetetut reunaehdot. Menettelyjen yhteensovittamis- ja yhdistämismahdollisuuksien tarkastelussa pääpaino on toimeksiannon mukaisesti kaavoituksen ja lupamenettelyjen sekä kaavoituksen ja YVA:n keskinäissuhteissa.

Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa ympäristöministeriölle lainsäädäntöesitysten tekemiseksi muuta kuin tuulivoimaa varten rakennettujen tai rakennettavien teollisuuden ja teollisuuden oheistoimintojen keskittymille. Selvitys tuottaa myös muuta tietoa kaavoitus-, lupa- ja arviointimenettelyjen yhteensovittamisen ja sujuvoittamisen edistämiseksi. Menetelmällisesti työssä hyödynnetään pääasiallisesti lainoppia.

Selvityksen ovat laatineet ympäristöoikeuden professori Ismo Pölönen (Itä-Suomen yliopisto), ympäristöoikeuden apulaisprofessori Aleksis Heinilä (Turun yliopisto) ja ympäristöoikeuden yliopisto-opettaja Heikki Salonen (Itä-Suomen yliopisto).

2 YLIKANSALLISEN OIKEUDEN KEHITYKSESTÄ

Selvityksen tehtävänasettelun kannalta on keskeistä tunnistaa erityisesti EU-oikeuden tavoitteet, oikeudelliset raamit ja kehitys ympäristömenettelyjen sujuvoittamisen näkökulmasta. Tässä jaksossa selvityksen teemaa ja tehtävänasettelua kontekstoidaan erityisesti EU-oikeudessa tapahtuneeseen kehityskulkuun ympäristömenettelyjen integroimis- ja nopeuttamistavoitteiden osalta. Yksityiskohtaisempaa ylikansallisen oikeuden sisältöjen ja kansallisen liikkumatilan arviointia tehdään myöhemmissä jaksoissa.

Ympäristömenettelyjen integroiminen, yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen sekä tarpeettoman hallinnollisen taakan minimoiminen on kuulunut EU:n ympäristölainsäädännön keskeisiin tavoitteisiin yli vuosikymmenen ajan. Esimerkiksi lokakuussa 2012 annetussa komission ehdotuksessa uudeksi YVA-direktiiviksi¹ korostui erityisesti pyrkimys harmonisoida ympäristövaikutusten arvioinnin eri vaiheita ja integroida eri säädöksiin perustuvia arviointeja tiiviisti toisiinsa.² Komission ehdotus tähtäsi myös ajalliseen yhteensovittamiseen (ns. EIA one-stop shop -malli).³ Voimaan tullessa YVA-direktiivissä tiivis integroiminen säilyi säädöksen tavoitteena, mutta siinä päädyttiin kuitenkin jäsenmaille enemmän harkintavaltaa jättävään yhteensovittamissääntelyyn. Voimassa olevan YVA-direktiivin mukaisesti useanlaiset kansalliset järjestelyt menettelyjen yhteensovittamiseksi ovat mahdollisia.

Vastaavasti kaavoitukseen sovellettava viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettu SEA-direktiivi⁴ mahdollistaa laajasti arviointien yhteensovittamisen ja yhdistämisen. Sen nimenomaisena tavoitteena on päällekkäisten arviointien välttäminen. Tavoite konkretisoituu erityisesti SEA-direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan ”Jotta vältetään muun muassa kaksinkertainen arviointi, jäsenvaltiot voivat sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta, joita koskeva velvoite tehdä arviointeja ympäristövaikutuksista johtuu

¹ *COM (2012) 628 final*. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

² Komission ehdotuksessa (*COM (2012) 628 final*, s. 4 ja 14) mainitaan esimerkkeinä muusta EU-lainsäädännöstä, jossa edellytetään ympäristövaikutusten arviointeja, teollisuuden päästädirektiivi (2010/75/EU), luontodirektiivi (92/43/EY), SEA-direktiivi (2001/42/EY), lintudirektiivi (2009/147/EY) ja vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY).

³ Perustelujen mukaan (*COM (2012) 628 final*, s. 4) ”As regards the risks of inconsistencies, it is proposed to [...] introduce a mechanism, a kind of EIA one-stop shop to ensure coordination or joint operation of the EIA with the environmental assessments required under other relevant EU legislation, e.g. Directives 2010/75/EU, 92/43/EEC, 2001/42/EC.”

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY).

samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että muusta yhteisön lainsäädännöstä, säätää yhteensovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimukset.”

Viime vuosina EU-oikeus on kehittynyt suuntaan, joka on johtanut ja johtamassa kansallisten ympäristömenettelyjen sekä niihin sisältyvien vaikutusten arviointien ja osallistumismenettelyjen *integrointi- ja nopeuttamisvelvoitteisiin*. EU-sääntely ei siis enää ainoastaan mahdollista integrointia ja menettelyjen yksinkertaistamista ja nopeuttamista, vaan osittain edellyttää sitä.⁵ Vihreän siirtymän sääntelyssä hallinnollisten menettelyjen integrointi, keskitetty koordinointi ja nopeus nähdään ydintavoitteina. Tämä tavoitteisto ilmenee hyvin esimerkiksi syyskuussa 2023 hyväksytyyn uusiutuvan energian direktiivin⁶ johdannosta (kohta 20):

”Aikaa vievät hallinnolliset lupamenettelyt ovat yksi merkittävimmistä esteistä investoinneille uusiutuvaan energiaa koskeviin hankkeisiin ja niihin liittyvään infrastruktuuriin. Kyseisiä esteitä ovat esimerkiksi sijoituspaikkojen valintaan ja tällaisten hankkeiden hallinnollisiin lupiin sovellettavien sääntöjen monimutkaisuus, hankkeiden ja niihin liittyvien energiaverkkojen ympäristövaikutusten arvioinnin monimutkaisuus ja kesto, verkkoihin liittämistä koskevat ongelmat, rajoitteet, jotka liittyvät teknisten eritelmien mukauttamiseen lupamenettelyn aikana, ja luvan myöntävien viranomaisten tai verkonhaltijoiden henkilöstöongelmat. Tällaisten uusiutuvaa energiaa koskevien hankkeiden käyttöönoton nopeuttamiseksi on tarpeen hyväksyä sääntöjä, joilla yksinkertaistetaan ja lyhennetään lupamenettelyjä, ja tässä olisi otettava huomioon uusiutuvan energian käyttöönoton laaja yleinen hyväksyntä.”

Myös geopolitiikassa tapahtuneet muutokset ovat viime vuosina lisänneet EU-oikeudesta tulevaa painetta ympäristömenettelyjen integroimiseen, keskitettyyn koordinoimiseen ja nopeuttamiseen. Muutospaineet ovat kohdistumassa tältä osin uusiutuvan energian suunnitelmien ja hankkeiden lisäksi ns. kriittisten mineraalien louhinta-, jalostus- ja kierrätys Hankkeisiin. Valmisteilla oleva EU-asetus kriittisistä raaka-aineista tulee näillä näkymin edellyttämään strategisten raaka-ainehankkeiden arviointi- ja lupaprosessien nopeuttamista ja integroimista.⁷

⁵ Voimassa olevista direktiiveissä voidaan tältä osin mainita Neuvoston asetus (EU) 2022/2577 kehiksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi (määräaikainen).

⁶ Parlamentin ja Neuvoston direktiivi direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta (20.9.2023).

⁷ Proposal (Nov 20, 2023) for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020.

Viimeaikainen EU-oikeuden kehitys on johtanut ja johtamassa siihen, että ympäristömenettelyjen nopeuttamis- ja integroimisvaatimukset poikkeavat toisistaan hanketyypeittäin ja alueittain.⁸ *Oikeusjärjestyksen koherenssin ja menettelyjen selkeyden näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua pyrkiä välttämään sääntelyjärjestelmää, jossa on useita toisistaan poikkeavia integrointitapoja samoille menettelyille (YVA, kaavoitus ja lupamenettelyt), ellei siihen ole erityisiä perusteita. Keskitettyjen teollisuusalueiden osalta kysymys liittyy sääntelystrategisesti siihen, onko erillinen sääntely nimenomaisesti näitä alueita varten perusteltua.* Tähän kysymykseen palataan myöhemmin sääntelymallien kehittämistarkasteluissa.

Kansainvälinen oikeus ei ole kehittynyt samalla tavoin ympäristömenettelyjen integrointi- ja nopeuttamistavoitteita korostavaksi tai edellyttäväksi. Kansainväliset sopimukset asettavat kuitenkin väljät puitteet kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäissuhteiden järjestämiseen ja menettelyjen yksinkertaistamiseen. Tämän selvityksen kannalta keskeisiä sopimuksia ovat erityisesti valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehty yleissopimus (*Espoon sopimus*)⁹ ja tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (*Århusin sopimus* 1998).¹⁰

Espoon sopimus tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1997 ja siihen liitettiin vuonna 2003 strategisesta ympäristöarvioinnista tehty pöytäkirja (SEA-pöytäkirja).¹¹ EU on sopimusten osapuoli. Espoon sopimuksen mukainen menettely perustuu aiheuttajaosapuolen YVA-järjestelmään, jonka tulee täyttää sopimuksen asettamat vähimmäisvaatimukset. Sopimuksen mukainen YVA voi toteutua useanlaisten kansallisten YVA-järjestelmien pohjalta. Lähtökohtana on ulottaa kansallisissa säädöksissä edellytetyt ympäristöarvioinnit samantasoisesti rajat ylittäviin vaikutuksiin ja vastaavasti kansallisten säädösten turvaamat osallistumisoikeudet kohdevaltioiden osallisiin (nondiskrimaatioperiaate).

⁸ EU:n uusiutuvan energian lainsäädäntö on merkitsemässä yhdessä kriittisistä raaka-aineista annettavan EU:n asetuksen kanssa YVA:n, kaavoituksen ja lupamenettelyjen integroimiseen ja nopeuttamiseen erilaisia vaatimuksia alueittain ja hanketyypeittäin. Vaatimukset poikkeavaisivat toisistaan riippuen ainakin siitä, onko kysymyksen uusiutuvan energian hanke ja sijoittuuko se ns. nopean kehittämisen alueelle vai muulle alueelle ja onko kaivos- tai mineraalien jalostamis- tai kierrätyshanke strateginen hanke vai muu kaivos- ja jalostus-/kierrätyshanke.

⁹ SopS 6–7/1997.

¹⁰ SopS 121/2004 ja SopS 122/2004.

¹¹ SopS 6–9/2010. Espoon sopimuksen lisäksi Suomella on Viron kanssa kahdenvälinen sopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 51/2002). Sopimuksella pyritään tehostamaan kahdenkeskistä yhteistyötä ympäristövaikutusten arviointimenetelystä. Se vastaa velvoitteiltaan pitkälti Espoon sopimusta. *Koivurova, Timo – Torkkeli, Minna – Craik, Neil*, Ympäristövaikutusten arviointi kansainvälisessä katsannossa; Suomen YVA-lain toimivuus valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskevien velvoitteiden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 4/2011, s. 10–32, s. 12.

Nondiskriminaatioperiaate ilmenee YVA-yleissopimuksen 2 artiklan 6 kohdasta, jonka mukaan aiheuttajaosapuoli järjestää yleissopimuksen määräysten mukaisesti kansalaisille mahdollisuuden osallistua ehdotettujen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn hankkeen todennäköisellä vaikutusalueella, ja varmistaa, että kohdeosapuolen kansalaisille järjestetään yhtäläinen mahdollisuus kuin aiheuttajaosapuolen kansalaisille.

Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission piirissä tehdyn Århusin sopimuksen keskeiset määräykset voidaan jakaa kolmeen keskeiseen osaan: ympäristöntiedonsaanti (4 ja 5 artikla), osallistumisoikeus päätöksentekoon (6–8 artikla) ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus (9 artikla). Euroopan unioni on osapuolena myös Århusin sopimuksessa. EU-oikeudessa jäsenvaltioille asetetut velvoitteet täyttävät lähtökohtaisesti sekä Espoon sopimuksen (ml. suunnitelmia ja ohjelmia koskeva SEA-pöytäkirja) että Århusin sopimuksen asettamat vähimmäisvaatimukset vaikutusten arvioinneille ja osallistumisoikeuksille.

3 KESKITETYT TEOLLISUUSALUEET MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN JÄRJESTELMÄN NÄKÖKULMASTA

Hallitusohjelman (s. 146) mukaan ”teollisuuspuistoista tehdään yksi keino sujuvoittaa investointeja Suomeen. Teollisuuspuistolla tarkoitetaan muuta kuin tuulivoimaa varten rakennettua teollisuuden ja teolliseen toimintaan liittyvien toimintojen kaavaan merkittyä keskittymää.”¹² Toisaalla hallitusohjelmassa (s. 121) todetaan muun muassa, että alueidenkäyttölakiin sisällytetään ”mahdollisuus kaavoittaa teollisuuspuistoja, jotka luovat etukäteen tiedossa olevat reunaehdot maankäytölle ja nopeuttavat maankäytön prosessien ohella muutakin ympäristölainsäädäntöön perustuvaa luvitusta.”¹³ Teollisuuspuistolla tarkoitetaan siten *kaavassa* teollisuuskäyttöön osoitettua aluetta, jolle on tarkoitus sijoittaa *joukko* teollisuus- ja siihen liittyviä toimintoja. Tällaisen kaavan mukaisen teollisuustoimintokeskittymän osalta hallitusohjelma sisältää joukon kirjauksia, joilla tällaisten alueiden toteutumista pyritään edistämään muun muassa selvittämällä näihin alueisiin liittyvien hallinnollisten menettelyjen keventämistä.

Itse alueiden käytön suunnittelun – kaavoituksen – näkökulmasta tällainen ”teollisuuspuisto” ja sen suunnittelu ei ole lähtökohtaisesti oikeudellisesti mitenkään erityisen ongelmallinen. Kaavoituksen näkökulmasta kyse on pääkäyttötarkoitukseltaan teollisuuskäyttöön kaavassa osoitetuista tai osoitettavista alueista (T). Pääkäyttötarkoitusta täsmentävät mahdolliset merkinnät riippuvat jossain määrin tapauskohtaisista olosuhteista, mutta useita erilaisia toimintoja sisältävät teollisuusalueet, jollaisia teollisuuspuistot lähtökohtaisesti ovat, edellyttävät pikemminkin laajaa kuin tietyt toiminnot (esimerkiksi varastoinnin) kieltäviä merkintöjä.¹⁴ Tässä suhteessa erityistapaus ovat alueet, joilla sijaitsee Seveso III -direktiivin (2012/12/EU) tarkoittamia suuronnettomuusvaarallisia tuotantolaitoksia tai varastoja. Direktiivi on implementoitu kemikaaliturvallisuus- ja maankäyttö- ja rakentamislainsäädännöllä. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat kohteet tulee osoittaa kaavamerkinnällä T/kem, jotta niiden sijoittaminen olisi kaavan perusteella mahdollista. Tällaisten kohteiden ja niiden lähialueiden suunnitteluun liittyy erityisvaatimuksia muun muassa turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin roolin osalta.¹⁵ Erityisesti jos tällaisia toimintoja sijoittuu tai on sijoittumassa teollisuuspuistoalueille, voi kyse olla niin sanotuista dominokohteista eli laitokselta

¹² Vahva ja välittävä Suomi, pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 121. (*Petteri Orpon hallitusohjelma 2023*)

¹³ *Petteri Orpon hallitusohjelma 2023*, s. 121.

¹⁴ Ks. Ympäristöministeriö: Asemakaavamerkinnot ja -määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja, opas 12. Ympäristöministeriö 2003, s. 48–50.

¹⁵ Ks. *Ympäristöministeriö 2003*, s. 51 ja *ympäristöministeriön ohjekirje 22.6.2015 Dnro YM4/501/2015*.

toiselle potentiaalisesti leviävästä suuronnettomuuden vaarasta. Yksi tällainen kohde on esimerkiksi Harjavallan suurteollisuuspuisto.¹⁶ Dominokohteita koskevat erityiset toiminnanharjoittajien yhteistoimintaa koskevat säännökset vaarallisten kemikaalien käsittelyä koskevassa lainsäädännössä.¹⁷

Pääkäyttötarkoitukseltaan myös liike- ja toimistorakennusten käyttöön osoitettavilla alueilla on sinänsä mahdollista sallia jossain määrin myös ympäristöhäiriöitä aiheuttamatonta teollisuusrakentamista, mutta teollisuuspuistotarkoitukseen nämä merkinnät eivät selvästikään sovellu.¹⁸ Erityisiä ympäristövaikutuksia aiheuttavia toimintoja voidaan kaavoituksessa usein osoittaa myös erityisalueen pääkäyttötarkoituserkinnällä (E), esimerkiksi kaivosalueita (EK) tai energiantuotantoalueita (EN). Koska teollisuuspuistoissa kyse on kuitenkin nimenomaan ensisijaisesti teollisuuskäyttöön osoitettavasta alueesta, eivät tämänkaltaiset kaavamerkinnät käytännössä useinkaan kykene tämän kaltaista ohjaustavoitetta toteuttamaan – varsinkin, kun pyrkimyksenä on hallitusohjelmakirjausten mukaan nimenomaan täsmällisellä kaavoituksella edesauttaa teollisuuspuistojen toteutumista (joka edellyttää myös kaavamääräyksiä esimerkiksi ympäristövaikutuksiin liittyen). Kaavoissa voidaan osoittaa alueille myös käyttötarkoituksia ja antaa niitä koskevia määräyksiä koskien käyttötarkoitusta sen jälkeen kun nykyinen toiminta on päättynyt (tällaisia ovat yleensä nimenomaan erityisalueet, kuten maa-ainesten ottoalueet tai esimerkiksi puolustusvoimien käyttöön varatut alueet joiden osalta alueen käytön päättyminen on tiedossa), mutta tältäkin osin teollisuuspuistojen ohjaustavoitteen ja siihen liittyvien sujuvoittamispyrkimysten näkökulmasta lienee välttämätöntä, että alue suunnitellaan ja osoitetaan nimenomaan tähän käyttöön.¹⁹

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän näkökulmasta tämän kaltaiset alueet on toteutettava *poikkeuksetta detaljikaavoituksella* eli asemakaavalla. Kyse on sellaisesta merkittävästä tai merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttavasta rakentamisesta, johon viitataan nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamista koskevissa säännöksissä (MRL 137 ja 171 §) samoin kuin myös tulevan rakentamislain (751/2023, RaL) vastaavissa

¹⁶ [<https://tukes.fi/teollisuus/maankayton-suunnittelu/dominokohteet>], (haettu 19.12.2023).

¹⁷ Ks. Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005 30.4–5 § ja valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 685/2015 22–23 §. Mm. vastuiden kannalta merkityksellistä, ympäristönsuojelulainsäädännön mukaista *toiminnanharjoittajan* käsitettä tarkastellaan jäljempänä alueiden käytön suunnittelun ja ympäristölupasääntelyn mahdollisten nivelten tarkastelun yhteydessä. Tätä käsitettä siis käytetään myös kemikaaliturvallisuuksalainsäädännössä.

¹⁸ Ks. esim. *Ympäristöministeriö* 2003, s. 47–51.

¹⁹ Ks. *Ympäristöministeriö* 2003, s. 65–67.

säännöksissä (RaL 46 ja 57 §). Näitä säännöksiä on kutsuttu *ehdottomaksi luvanmyöntämiseesteeksi*, jolla on viitattu siihen, että nämä mainittuihin lupiin liittyvät edellytyssäännökset ilmaisevat sen kynnyksen, jonka ylittävä rakentaminen on mahdollista vain detaljikaavoituksella.²⁰ Tähän lähtökohtaan on lainsäädännön muutoksilla tehty joitakin poikkeuksia (jotka tosin saattavat olla osin myös näennäisiä), mutta puheena olevan kaltaisten teollisuus toimintojen keskittymien näkökulmasta niillä ei ole merkitystä eikä tästä lähtökohdasta luopumista voida hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteidenkaan näkökulmasta (riittävä kaavallinen ohjaus) pitää mahdollisena.²¹

Maankäyttö- ja rakennuslain 16.2 §:n mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Teollisuuspuistot ovat itsestään selvästi tällaista rakentamista. Edellä kuvatun edellytyssääntelyn vuoksi myönteistä suunnittelutarveratkaisua ei tällaisen hankkeen osalta voida tehdä.

Yleiskaavaa voidaan 1.5.2017 voimaan tulleen MRL:n muutoksen myötä käyttää rakentamisen suorassa ohjauksessa aiempaa laajemmin. MRL 44.1 §:n mukaan rakennuslupa rakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Jo näiden MRL 44.1 §:n kvalifiointien perusteella voidaan todeta, että yleiskaavalla ei ole mahdollista teollisuuspuistojen kaltaisia hankkeita kaavoittaa. Lain

²⁰ Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 116, jossa on muun muassa todettu, että merkittävä rakentaminen tarkoittaa säännöksessä ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voisi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella. Muut ympäristö- tai muut vaikutukset voivat liittyä moninaisiin vaikutuksiin, joita poikkeamisesta saattaa aiheutua. Esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on katsottava olevan tällaista vaikutusta. Muut ympäristövaikutukset voivat liittyä esimerkiksi liikenteeseen, meluun, ympäristöpäästöihin ja muihin ympäristöhäiriöihin.

²¹ Tuulivoimasääntelyä koskeneella MRL:n muutoksella 989/2013 säädettiin MRL 171.3 §:ssä poikkeus, jonka mukaan vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle, ks. HE 84/2013 vp, s. 2–3. Lakimuutoksella 230/2017 MRL 137.2 §:ään tehdyn muutoksen myötä suunnittelutarvesäännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäi jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisten rakennusten rakentaminen. Tämä merkitsi sitä, että ympäristöhäiriöitä aiheuttavat, oikeuskäytännönkin perusteella suunnittelutarvealueella ongelmallisiksi osoittautuneet *eläinsuojat* eivät ole enää lähtökohtaisesti suunnittelutarvetta koskevien säännösten piirissä. Rakentamislain 46 §:ssä säännös on muuttumassa muotoon, jonka mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa vaikutuksiltaan sellaiseen merkittävään rakentamiseen tai aiheuta sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista. Hallituksen esityksessä (HE 139/2022, s. 158) on viitattu muun muassa kaivosalueilla tapahtuvaan merkittävään rakentamiseen joka ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa edellyttäisi asemakaavan laatimista. Toisaalta jo MRL:n säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä merkittävää rakentamista on tarkasteltu nimenomaan ympäristössään, joten samaan lopputulokseen olisi mahdollista päätyä myös tulkinnalla.

perustelujen mukaan säännöksen viittaus asemakaavan laatimistarpeeseen rajaisi esimerkiksi kerrostalorakentamisen, tiiviisti ja tehokkaasti toteutettavat pientaloalueet sekä kunnallistekniikan ja liikennejärjestelyjen toteuttamisen kannalta vaikutuksiltaan merkittävämmän työpaikka- ja palvelurakentamisen tämän säännöksen soveltamisen ulkopuolelle.²² Tämän lisäksi lainkohdan ensimmäisessä virkkeessä viitataan vain MRL 137.1 §:n edellytyksiin. Niin sanotusta ehdottomasta luvanmyöntämisestä säädetään suunnittelutarveratkaisun osalta MRL 137.4 §:ssä.²³ Alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen järjestelmä ei siten mahdollista teollisuuspuistojen toteuttamista kuin asemakaavalla.

Kaavoituksen digitalisaatiota koskien myös kaavamerkinnot ja määräykset ovat tulevaisuudessa muuttumassa. 1.1.2024 voimaan tulevan (joskin siirtymäsäännöksiä sisältävän) rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetun lain (431/2023) myötä kaavojen esitystapaa koskevat säännökset ovat uudistumassa. Esimerkiksi asemakaavan esitystapaa koskevan, 1.1.2024 voimaan tulevan MRL 55 §:n mukaan asemakaava laaditaan valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa, asemakaava koostuu *kaavakohteista ja kaavamääräyksistä* ja asemakaavan kaavakohteet ja -määräykset esitetään valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla. Lain esitöiden mukaan kaavakohteella tarkoitetaan kaavaan sisältyvää pistemäistä, viivamaista, aluemaista tai kolmiulotteista kohdetta, jolla alueidenkäyttöä tai rakentamista ohjataan. Kaavakohteella on maantieteellinen sijainti ja geometria. Kaavan ohjausvaikutus muodostuu kaavakohteeseen tai kaavan suunnittelualueeseen liittyvien kaavamääräysten avulla. Esitöiden mukaan, koska kaavan ohjausvaikutus muodostuu nykyisin kaavamerkinnot ja kaavamääräyksen avulla, kaavan tietosisällön rakenne muuttuisi tältä osin.²⁴ Kaavamääräysten on nykyisin voitu ajatella täydentävän ja selventävän aluevarausmerkintää, mutta tulevaisuudessa kaavamääräykset yksin ovat kaavan oikeusvaikutukset määrittävä osa.²⁵ Muutos ei siis sinänsä merkitse lähtökohtaisesti muuta kuin että kaavakohde ilmaisee sijainnin ja ulottuvuuden, kaavamääräykset määrittelevät oikeusvaikutukset. Tämä voi tietyllä tavalla myös selkeyttää nykytilannetta, jossa kaavamerkinnot oikeusvaikutukset eivät aina ole olleet täysin ilmeisiä. Tämä kuitenkin merkinnee muutoksia kaavamerkinnotasetukseen

²² HE 251/2016 vp, s. 40–41.

²³ Tältä osin rakentamislain voimaantulo ja sen yhteydessä MRL:iin eli alueidenkäyttölakiin tehdyt muutokset näyttävät muuttavan tilannetta, sillä ehdoton luvanmyöntämisestäsäännös on siirtymässä rakennuslain myötä osaksi 46 §:n 1 momentin lupaedellytyksiä, joihin rakentamislain 51 §:n 1 momentti viittaa. Lain esitöistä ei voida päätellä, että yllä mainittuun kysymykseen olisi lainvalmistelussa kiinnitetty huomiota. On oletettavaa, että lakiuudistuksella tulee monelta osin olemaan sellaisia vaikutuksia järjestelmään, joita ei ole lainvalmistelussa tunnistettu. On kuitenkin varsin selvää, että teollisuuspuistojen suunnittelu muulla kuin asemakaavatasoisella välineellä on suunnittelujärjestelmän lähtökohtien vastaista.

²⁴ HE 140/2022 vp, s. 89–90.

²⁵ Ks. Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent Oy, Helsinki 2020, s. 429.

ja kaavamerkintöjä ja määräyksiä koskevaan ohjeistukseen. Samassa yhteydessä on tietenkin mahdollista tehdä sääntelyn edellyttämien teknisten muutosten ohella myös sisällöllisiä muutoksia, vaikka sinänsä jo tällä hetkellä on mahdollista käyttää kaavamerkintäasetuksen merkintöjen ohella tarvittaessa myös muunlaisia merkintöjä (ks. kaavamerkintäasetuksen 1284/2000 1 §).

Asemakaavassa annetaan määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Jo nykyisin voidaan asemakaavassa antaa asemakaavamääräyksiä, jotka koskevat haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista (MRL 57 §). Tällaisten määräysten antaminen mahdollistettiin nimenomaisesti maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä.²⁶ Teollisuuskorttelin osalta on kaavaan voinut esimerkiksi sisältyä määräys, että aluetta ei saa käyttää sellaiseen toimintaan, joka aiheuttaa ympäristölle melun, päästöjen, raskaan liikenteen tai muiden haittojen vuoksi kohtuutonta rasitusta. Toisaalta toiminnallisten määräysten on katsottu voivan tulla asemakaavassa kysymykseen vain rajoitetusti.²⁷

Lähtökohtaisesti määräyksiä voidaan antaa vain maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden ja vaatimusten asettamissa rajoissa. Asemakaavamääräyksiä annettaessa olisi huolehdittava siitä, että kaavamääräyksellä on yhteys laissa ilmaistuun tavoitteeseen ja että se on MRL 57 §:n mukaisesti tarpeen aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä.²⁸ Muun muassa ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä turvallinen, terveellinen ja viihtyisä elinympäristö ovat osa järjestelmän tavoitteistoa (MRL 5 ja 12 §), mutta on epäselvää, kuinka spesifejä tiettyjä päästöjä ympäristöön koskevia määräyksiä voitaisiin MRL:n sääntelyn nojalla asemakaavoissa antaa. On selvää, että esimerkiksi melun rajoittaminen asemakaavamääräyksiin on mahdollista lain tavoitteiden ja erilaisten alueidenkäyttöintressien yhteensovittamiseksi, mutta esimerkiksi tiettyjä raja-arvoihin määritellyjä sallittuja ainepäästöjä veteen koskevat asemakaavamääräykset ovat järjestelmälle lähtökohtaisesti varsin vieraita. Kaavoituksella ratkaistaan nimenomaan maankäytölliset edellytykset teollisuustoiminnan sijoittamiselle, ei toiminnan yksityiskohtia ympäristön pilaantumisen ehkäisyn näkökulmasta.²⁹ Nämä kysymykset tulevat osin tarkasteltaviksi seuraavassa jaksossa, joka keskittyy mahdollisuuksiin integroida kaavoituksen ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyn näkökulmia hallitusohjelmassa esiin tuoduilla tavoilla.

²⁶ Ks. HE 101/1998 vp, s. 80.

²⁷ Hallberg ym. 2020, s. 429.

²⁸ Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita lakitieto, Helsinki 2018, s. 298–299.

²⁹ Ks. KHO 2018:10.

4 TEOLLISUUSPUISTOJEN ENNAKKOLUVITUS JA YMPÄRISTÖVAIKUTUSKIINTIÖT YMPÄRISTÖNSUOJELULAINSÄÄDÄNNÖN LÄHTÖKOHTIEN NÄKÖKULMASTA

Hallitusohjelmaan on kirjattu selvitystarve koskien mahdollisuutta teollisuuspuistokohtaisiin ympäristövaikutuskiintiöihin ja ennakkoluvitukseen. Erityisesti tämän kirjauksen näkökulmasta on tarpeen tarkastella ympäristönsuojelulainsäädännön ja ympäristölupia koskevan sääntelyn tiettyjä keskeiskäsitteitä ja lähtökohtia. Ne liittyvät erityisesti siihen, kuinka ympäristöluvanvaraisuus määritellään, kuka voi olla lainsäädännön mukainen toiminnanharjoittaja ja myös siihen, kuinka ympäristöluvituksessa käsitellään useampia eri toimintoja käsittäviä kokonaisuuksia.

Ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukainen ympäristölupa on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen ennakoivalvontamekanismi, jonka tarve määräytyy YSL 27.1 §:n mukaisten *laitosluetteloiden* perusteella (jotka on erikseen säädetty ns. direktiivilaitoksille ja muille laitoksille) tai *vaikutusperusteisesti* YSL 27.2 §:n nojalla. Lisäksi tietyt toiminnat on määrätty luvanvaraisiksi pohjavesialueilla YSL 28 §:n nojalla. Luvanvaraisuudesta on säädetty myös tiettyjä poikkeuksia.³⁰ Niin laitosluetteloperusteisen kuin vaikutusperusteisenkin luvanvaraisuuden osalta on välttämätöntä tietää tietyllä tarkkuudella, minkälaisesta toiminnasta on kyse luvan tarpeen arvioimiseksi ja tunnistamiseksi. Lupa haetaan toimintaan, joka on määritelty edellä sanottujen säännösten perusteella luvanvaraiseksi.³¹ Lupaa ei voida käsitellä eikä myöntää toiminnoille, jotka eivät ole luvanvaraisia.

Toisaalta se, mistä luvanvaraisesta toiminnasta on kyse vaikuttaa olennaisesti myös siihen, minkälaisia ympäristönsuojelua koskevia vaatimuksia muun muassa lupamääräysten kautta kyseiseen toimintaan kohdistuu. Hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista (YSL 39.2 §) ja toisaalta YSL:n järjestelmän kannalta keskeisen parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimukset (ks. YSL 8, 52.3, 53, 70, 72, 74, 75, 80, 81 ja 89 §) riippuvat siitä, mistä toiminnasta on kyse.³²

³⁰ Ks. *Seppälä, Mika*, Ympäristöluvan tarve ja lupaviranomaiset. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.), Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Kolmas, uudistettu laitos. Edita Publishing Oy 2015, s. 47–129, s. 54–55. (*Seppälä* 2015a)

³¹ Ks. *Seppälä* 2015a, s. 94.

³² Ks. parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta direktiivilaitosten lupaharkinnassa *Marttinen, Kari*, Teollisuus päästödirektiivi. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.), Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Kolmas, uudistettu laitos. Edita Publishing Oy 2015, s. 27–33, s. 28–32.

Lupahakemukseen liittyvistä selvityksistä on yksityiskohtaisia säännöksiä ympäristönsuojelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (713/2014, YSA). Sen 3 §:n 1 momentti sisältää luettelon tiedoista, jotka on oltava kaikissa lupahakemuksissa, 2 momentti puolestaan sisältää luettelon tiedoista, jotka on sisällyttävä hakemukseen riippuen toiminnan laadusta. Näitä toiminnan laadusta riippuvia tietoja ovat säännöksen mukaan 1) käytettävissä olevat tiedot ympäristön laadusta; 2) tiedot käytettävistä polttoaineista ja niiden varastoinnista, säilytyksestä ja kulutuksesta sekä käytettävästä tai tuotettavasta energiasta ja veden käytöstä; 3) tiedot käytettävistä raaka-aineista, kemikaaleista ja muista tuotantoon käytettävistä materiaaleista sekä niiden varastoinnista, säilytyksestä ja kulutuksesta; 4) arvio energian ja materiaalien käytön tehokkuudesta; 5) arvio toimintaan liittyvistä riskeistä, onnettomuuksien estämiseksi suunnitelluista toimista sekä toimista häiriötilanteissa taikka arvion sisältävä ympäristönsuojelulain 15 §:n mukainen varautumissuunnitelma; 6) yksilöidyt tiedot toiminnan päästölähteistä ja niiden päästöistä sekä melutasosta; 7) arvio parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta suunnitellussa toiminnassa; 8) selvitys päästöjen vähentämistä ja puhdistamista koskevista toimista; 9) selvitys maaperän ja pohjaveden suojelemista koskevista toimista ja pilaantumisriskin perusteella tehtävä arvio maaperän ja pohjaveden tarkkailutarpeesta ja mahdollisen määräajoin toteutettavan tarkkailun aikavälistä; 10) tiedot veden hankinnasta ja viemäroinnistä; 11) tiedot liikenteestä ja liikennejärjestelyistä; 12) selvitys suunnitelluista toimista jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi, jätteiden hyödyntämiseksi ja loppukäsittelemiseksi jätelain 8 §:n mukaisesti, jätteiden keräyksestä ja kulutuksesta sekä siitä, mihin jätteet on tarkoitus toimittaa hyödynnettäviksi tai loppukäsiteltäviksi; 13) selvitys mahdollisesta ympäristöasioiden hallintajärjestelmästä; 14) tiedot toiminnan seurannasta ja tarkkailusta, ympäristöön kohdistuvien päästöjen ja niiden vaikutusten tarkkailusta sekä käytettävistä mittausmenetelmistä ja -laitteista, laskentamenetelmistä ja niiden laadunvarmistuksesta. YSA 3.3 §:n mukaan, jos lupahakemus koskee direktiivilaitoksen toimintaa, hakemuksessa on aina oltava 2 momentissa tarkoitetut tiedot. Lisäksi direktiivilaitoksen lupahakemuksessa on oltava 1) tieto laitoksen pääasiallisesta toiminnasta, jos laitoksella harjoitetaan useita ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 mukaisia toimintoja; 2) kuvaus tekniikoista, joilla pyritään ehkäisemään laitoksen aiheuttamat päästöt tai vähentämään niitä; 3) tiivistelmä hakijan tarkastelemista tekniikoiden ja toimenpiteiden päävaihtoehdoista; 4) tarvittaessa perusteltu esitys ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaisten lievempien päästöraja-arvojen soveltamiseksi; 5) selvitys merkityksellisten vaarallisten aineiden käytöstä ja syntymisestä toiminnassa sekä arvio perustilaselvityksen laatimistarpeesta. On varsin selvää, ettei tällaisia lupa-asian ratkaisemiseksi tarvittavia tietoja voida esittää ilman varsin yksityiskohtaista tietoa toiminnan sisällöstä.

Ympäristölupamenettelyssä huomioonotettavat ympäristönsuojeluvaatimukset vaihtelevat toimialoittain. Euroopan unionin yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi toimialakohtaisista vaatimuksista säädetään tyypillisesti lakia alemmanasteisissa säädöksissä.³³

³³ Ks. myös ympäristönsuojelulain kokonaisuudistusta koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 10/2014 vp,s. 3): ”Valiokunta on toisaalta todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säättäminen asetuksen tasolla voi olla ympäristölainsäädännön yhteydessä

Ympäristölupamenettelyssä sovellettavien vaatimusten vaihtelu toimialoittain vaikeuttaa olennaisesti mahdollisuuksia ennakkollisesti huolehtia kaikkien yksityiskohtaisten ja teknisluonteisten selvitysvelvoitteiden täyttämistä ilman yksityiskohtaista tietoa siitä, mitä toimintaa tietyllä alueella aiotaan harjoittaa.

Ympäristönsuojelulain 5 §:n 8 kohdan mukaan *toiminnanharjoittajalla* tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta. Säännöksellä on pantu täytäntöön teollisuus päästödirektiivin (2010/75/EU) 3 artiklan 15 kohta.³⁴ Toiminnanharjoittaja on YSL:n järjestelmässä keskeinen käsite, sillä laissa ja sen nojalla säädetyt tai määrätyt velvollisuudet kohdistuvat nimenomaan toiminnanharjoittajaan (ks. esim. YSL 6 §:n mukainen selvillä olovelvollisuus, 7 §:n mukainen velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista ja 8 §:n mukaiset luvan- tai ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa koskevat velvollisuudet).³⁵ Toiminnanharjoittaja huolehtii myös esimerkiksi toiminnan aloittamiseen ja muutoksiin liittyvistä ilmoituksista (ks. esim. YSL 170 §).

Toiminnanharjoittajalla tulee siten olla sekä muodollinen että tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa luvanvaraisen toiminnan harjoittamiseen, jotta se voi lakiin ja lupiin perustuvat velvollisuutensa täyttää. Tämä on olennaista myös valvonnan näkökulmasta, sillä valvontatoimenpiteet voidaan kohdistaa vain toiminnanharjoittajatahoon, jolla on mahdollisuus esimerkiksi oikaista lainvastaiset tilanteet.³⁶ Asialla on merkitystä paitsi julkisoikeudellisten vastuiden, niin myös rikos- ja vahingonkorvausvastuun näkökulmasta.

perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).”

³⁴ Ks. *HE 214/2013 vp*, Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. s. 88. Teollisuus päästödirektiivin 3 artiklan 15 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan ketä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka käyttää laitosta tai polttolaitosta, jätteenpolttolaitosta tai jätettä käyttävää rinnakkaispolttolaitosta tai jolla on kokonaan tai osittain määräysvalta tällaiseen laitokseen, taikka, jos kansallisessa oikeudessa niin määrätään, kuka tahansa henkilö, jolle on luovutettu määräävä taloudellinen päätäntävalta tällaisen laitoksen teknisen toiminnan suhteen.

³⁵ YSL 8 §:n 3 kohta muun muassa edellyttää toiminnanharjoittajan huolehtivan ja varmistuvan siitä, että toiminnasta aiheutuvia päästöjä ja vaikutuksia tarkkaillaan ja niistä sekä toiminnassa käytettävistä raaka-aineista, polttoaineista ja muista kemikaaleista, toiminnassa syntyvistä jätteistä ja toiminnassa käsitellyistä jätteistä toimitetaan viranomaiselle tarpeellisia tietoja. Ks. toiminnanharjoittajan yleisistä velvollisuuksista ja mm. niiden suhteesta lupamääräyksiin esim. *Laakso, Tero – Heinilä, Aleks*i, *Rahkasammalen korjuun ohjauksinot ja niiden kehittäminen*. Raportti. Reports and Studies in Social Sciences and Business Studies, 20. Itä-Suomen yliopisto 2023, s. 136–141.

³⁶ Ks. esim. hallintopakkoa koskevasta oikeuskäytännöstä vuosikirjaratkaisut KHO 2015:23, KHO 2015:22 ja KHO 2015:39.

Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa *KHO 2022:137* A Oy:n energiantuotantolaitoksia koskevassa ympäristöluvassa A Oy:lle oli asetettu puuperäisten polttoaineiden ulkovarastokenttiä ja niiden hulevesien käsittelyä koskevia lupamääräyksiä. A Oy vaati, että mainitut lupamääräykset oli kumottava, koska polttoaineiden valmistusta ja varastointia kyseisillä alueilla harjoitti B Oy, joka myös omisti alueet. A Oy:n mukaan se ei voinut vaikuttaa B Oy:n toimintaan kyseisillä alueilla. Asiassa oli kyse siitä, oliko A Oy:n energiantuotantolaitoksia koskevassa ympäristöluvassa voitu näissä olosuhteissa antaa edellä mainitut A Oy:tä velvoittavat määräykset.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että A Oy:n energiantuotantolaitoksilla ja B Oy:n mekaanisen metsätalouden toiminnoilla oli ympäristönsuojelulaissa tarkoitettu tekninen ja toiminnallinen yhteys ja ne muodostivat niin sanotun toimintakokonaisuuden. Toimintojen ympäristövaikutuksia oli tullut tarkastella lupaharkinnassa yhdessä. KHO kuitenkin totesi ratkaisussaan niin ikään, että ympäristönsuojelulain lähtökohtana oli *toiminnanharjoittajan vastuu toiminnastaan* ja sen ympäristövaikutuksista. Kun samaan toimintakokonaisuuteen kuului useita erikseen luvanvaraisia toimintoja, lähtökohtana oli, että velvoitteet kohdistettiin *vain niihin toiminnanharjoittajiin, joilla oli tosiasialliset ja oikeudelliset edellytykset vastata kysymyksessä olevasta toiminnasta*. Tämä lähtökohta oli perusteltu toiminnanharjoittajien välisen vastuunjaon selkiyttämisen kannalta ja toimintaan kohdistuvan valvonnan näkökulmasta.

Edellä kuvatusta esimerkistä käy toisaalta ilmi myös, että tietyn yhteyden omaavien toimintojen lupasiat on käsiteltävä yhdessä. Ympäristönsuojelulain 5 §:n 3 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.³⁷ YSL 41 §:n mukaan puolestaan, jos *samalla toiminta-alueella sijaitsevalla usealla luvanvaraisella toiminnalla* on sellainen tekninen ja toiminnallinen yhteys, että niiden ympäristövaikutuksia tai jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä, toimintoihin on haettava lupaa samanaikaisesti eri lupahakemuksilla tai yhteisesti yhdellä lupahakemuksella.³⁸ Lupaa voidaan kuitenkin hakea erikseen, jos hakemuksen johdosta ei ole tarpeen muuttaa muita toimintoja koskevaa voimassa olevaa lupaa. Lain perustelujen mukaan lainkohta koskee samalla toiminta-alueella sijaitsevia, erikseen luvanvaraisia toimintoja. Lupien hakeminen samanaikaisesti voi perustelujen mukaan olla tarpeen, kun toiminnoilla on sellainen tekninen ja toiminnallinen yhteys, että niiden ympäristövaikutuksia tai jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä.³⁹ *Seppälän* mukaan:

³⁷ Laitoksella tarkoitetaan teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I tai liitteessä VII olevassa osassa 1 mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää samassa paikassa tapahtuvaa toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa mainituissa liitteissä lueteltuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

³⁸ Ks. toimintakokonaisuuden määrittelystä *Seppälä* 2015a, s. 99–103.

³⁹ *HE 214/2013 vp*, s. 108.

[s]äännöksen keskeinen tarkoitus on ollut, että siinä tarkoitettun toimintakokonaisuuden käsittely tapahtuisi yhdessä viranomaisessa ja vieläpä niin, että kaikkien luvanvaraisten toimintojen lupa ratkaistaisiin yhdellä päätöksellä. Tämä johtaisi myös siihen, että toimintojen kuulussa eri luvanhaltijoille heidän tulisi tehdä yhteinen hakemus. Toisaalta säännöksessä on myönnetty, ettei pakottaminen yhteen lupaan ole aina mielekäästä. Tällöin voidaan kuitenkin tehdä erilliset lupahakemukset, mutta samanaikaisesti, jolloin päätöksetkin voidaan antaa samanaikaisesti.

Käytännössä on tehty hyvinkin suuria toimintakokonaisuuksia koskevia päätöksiä, joissa on ollut useita erikseen luvanvaraisia yksiköitä. Tällainen päätös on sekä luvan hakijalle että myös lupaviranomaiselle usein erittäin raskas. Vaarana voi olla, että liian suuressa kokonaisuudessa yksityiskohdat häviävät.⁴⁰

Teollisuuspuistot voivat olla tämänkaltaisia toimintakokonaisuuksia. Kyse on siis kuitenkin siitä, että eri toiminnanharjoittajat vastaavat toimintakokonaisuudenkin puitteissa omista velvollisuuksistaan. Ympäristönsuojelulain 83.3 §:n mukaan, jos lupa koskee eri toiminnanharjoittajia, jotka ovat hakeneet lupaa yhteisellä lupahakemuksella, lupapäätöksessä on yksilöitävä kunkin toiminnanharjoittajan velvollisuudet. Lainkohdalla on pantu täytäntöön teollisuuspäästödirektiivin 4 artiklan 3 kohta, joka edellyttää kunkin toiminnanharjoittajan vastuualueen määrittelyä yhteisessä luvassa. Säännös koskee kuitenkin direktiivilaitosten lisäksi muitakin luvanvaraisia toimintoja.⁴¹ Asiallinen syy tälle ovat edellä kuvatut toiminnanharjoittajan rooliin ja myös valvontaan liittyvät seikat. Ympäristöluvassa ei lähtökohtaisesti voida asettaa luvansaajalle velvoitteita, jotka kohdistuvat välittömästi muuhun toiminnanharjoittajaan.⁴² On tietenkin myös tilanteita, joissa toimijoita jossakin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on useita (kuten esimerkiksi moottoriurheilu- tai ampumaradat ja lentokentät), mutta tällöinkin toiminnalla on selvästi sellainen toiminnanharjoittaja, jolla on sekä velvollisuus että mahdollisuus huolehtia toimintaa koskevista oikeudellisista velvoitteista.⁴³

⁴⁰ *Seppälä, Mika*, Lupamenettely. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.), Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Kolmas, uudistettu laitos. Edita Publishing Oy 2015, s. 203–280, s. 260–261. (*Seppälä* 2015b)

⁴¹ *HE 214/2013 vp*, s. 126. Mainitun teollisuuspäästödirektiivin kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että lupa koskee useita osia eri toiminnanharjoittajien käytössä olevasta laitoksesta. Tällaisissa tapauksissa luvassa on täsmennettävä kunkin toiminnanharjoittajan vastuualueet. Toisaalta direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että lupa koskee kahta tai useampaa laitosta tai laitoksen osaa, jotka ovat saman toiminnanharjoittajan käytössä ja sijaitsevat samassa paikassa. Jos lupa koskee kahta tai useampaa laitosta, luvan on sisällettävä ehdot sen varmistamiseksi, että kukin laitos noudattaa tämän direktiivin vaatimuksia.

⁴² Ks. edellä käsitelty KHO 2022:137 ja KHO 2013:164, jossa oli kyse jätevedenpuhdistamon luvasta, jossa oli annettu määräyksiä myös koskien puhdistamolle jätevesiä johtavien vesihuoltolaitosten omistamaa tai hallitsemaa viemäriverkkoa.

⁴³ Ks. *Seppälä* 2015b, s. 271. Jossain määrin on sopimuksin mahdollista pyrkiä vaikuttamaan eri toimijoihin sen kaltaisissa tilanteissa, joissa toiminnanharjoittajan velvoitteiden toteutuminen on sidoksissa muiden toimijoiden toimenpiteisiin. Esimerkiksi edellä viitatussa jätevedenpuhdistamon lupaa koskeneessa ratkaisussa KHO 2013:64, jossa KHO ei katsonut vesihuoltolaitosten viemäriverkkoa koskevia lupamääräyksiä mahdollisiksi jätevedenpuhdistamon luvassa, se muutti lupamääräystä siten, että luvan haltijan oli määräyksen mukaan huolehdittava siitä, että luvan haltijan ja puhdistamolle jätevettä johtavien vesihuoltolaitosten väliset sopimukset olivat sellaiset, että ympäristöluvan mainittuja lupamääräyksiä voitiin noudattaa. KHO:n mukaan näin muutettujen viemäriverkkoa koskevien lupamääräysten tarkoituksena oli tuolloisen ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin selvilläolovelvollisuus huomioon ottaen varmistaa,

Ympäristölupa on tapauskohtaiseen harkintaan perustuva ratkaisu, ja jo pelkästään luvan tarpeen määrittely edellyttää riittävän täsmällistä tietoa toiminnan sisällöstä, puhumattakaan itse lupapäätöksen sisällöstä lupamääräyksineen. Teollisuustoiminta ei ole esimerkiksi teollisuuspäästödirektiivin näkökulmasta millään muotoa riittävä toiminnan määritelmä ympäristöluvan hakemista ja käsittelyä varten, jotta sen perusteella voitaisiin asettaa sellaiset määräykset, joiden perusteella toiminnan relevantteja ympäristövaikutuksia voitaisiin hallita ja toiminnanharjoittaja, mutta myös potentiaaliset haitankärsijät, voisivat olla selvillä siitä, mikä luvan nojalla on sallittua ja mikä ei. Mikäli toiminta pyrittäisiin hallitusohjelman mukaisesti ennakkoluvittamaan ilman täsmällistä tietoa niistä toiminnoista, joita jonkin teollisuuspuiston alueelle on sijoittumassa, olisi tällaisessa ennakkoluvassa mahdollista käytännössä todennäköisesti vain yleisellä tasolla kieltää ympäristönsuojelulain 49 §:n lupaedellytyksissä kielletyt seuraukset (jollaisia siis on asemakaavoissa sinänsä esimerkiksi kohtuutonta rasiutusta koskien annettu⁴⁴). Sen määrittelemisen, millaisin esimerkiksi toimintaa koskevin teknisin ratkaisuin ja minkälaisin erilaisia toiminnan päästöjä rajoittavin riittävän täsmällisin määräyksin nämä edellytykset täyttyvät, on nimenomaan ympäristöluvan tehtävä tapauskohtaisena, luvanvaraiseksi määriteltyä toimintaa koskevana päätöksenä. Ympäristölupapäätös määrittelee ennakoitavasti toiminnanharjoittajan oikeudet ja velvollisuudet ja samalla se mahdollistaa myös toiminnan johdonmukaisen ja ennakoitavan valvonnan. Ympäristöluvassa annetaan hyvin monentyyppisiä määräyksiä (ks. esim. YSL 52, 55, 56, 57, 58, 62, 66, 67 ja 69 §) ja asetetaan myös esimerkiksi riittävä vakuus jätteen käsittelytoimintaa koskien (YSL 59–60 §). Ennakollinen ”blankolupa” ei toiminnanharjoittajankaan näkökulmasta antaisi sellaista turvaa, että sen perusteella olisi mahdollista tehdä johtopäätöksiä toiminnan ympäristövaikutuksia koskevista reunaehdoista (joilla on tietenkin merkitystä myös toiminnan taloudellisiin edellytyksiin liittyen). Tällainen lupa edellyttäisi väistämättä tilanteen perinpohjaista uudelleentarkastelua toimintaa koskevien tietojen täsmentyessä, mikä saattaisi merkitä jopa sen toteamista, että luvan myöntämiselle ei ole edellytyksiä taikka sitä, että lupamääräykset muuttuisivat sisällöltään sen kaltaisiksi, ettei toiminnalle olisi tosiasiallisia edellytyksiä.⁴⁵

että jätevesipuhdistamotoiminnan harjoittaja oli riittävästi selvillä viemäriverkon kautta puhdistamolle tulevien jätevesien laatuun ja määrään vaikuttavista seikoista. Ks. myös KHO 2009:55. Tämän kaltainen järjestely ei kuitenkaan tule yllä sanotun perusteella kyseeseen useita eri luvanvaraisia toimintoja sisältävän teollisuuspuiston ympäristöluvituksessa siten, että teollisuuspuisto ottaisi sopimusten kautta ilman teollisuuspäästödirektiivin ja YSL:n mukaista toiminnanharjoittajan asemaa vastattavakseen useiden sen alueelle sijoittuvien luvanvaraisten toimintojen, jota harjoittavat muut kuin itse teollisuuspuisto, lupavelvollisuuksista koko teollisuuskeskittymän laajuisen luvan haltijana.

⁴⁴ Tällaiset määräykset asemakaavoissa kuitenkin siis liittyvät nimenomaan erilaisten maankäyttöintressien yhteensovittamiseen, eivät niinkään varsinaiseen ympäristön pilaantumisen hallintaan.

⁴⁵ Esimerkiksi Finnpulp Oy:n biotuotetehtaan ympäristölupaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa 2019:166 edellytysten käsillä olon selvittäminen ja ratkaiseminen edellytti sekä varsin yksityiskohtaisia selvityksiä että tietoa itse laitoksen toiminnasta.

Toisaalta myös ympäristölupaa myönnettäessä toiminnan vaikutuksista saattaa vallita epävarmuutta, koska ympäristölupaa myönnettäessä toiminnan vaikutukset ovat tyypillisesti vasta ennakoarvioita. Tämän vuoksi YSL 54 §:ssä on säädetty, että ympäristöluvassa voidaan määrätä, että toiminnanharjoittajan on tehtävä erityinen selvitys toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran selvittämiseksi, jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja päästöistä, jätteistä tai toiminnan vaikutuksista. Selvitysmääräystä voidaan käyttää muun muassa silloin, kun päästöjen pitoisuus tai niiden vaikutus on epäselvä.⁴⁶ Luvan muuttamisesta erityisen selvityksen perusteella on säädetty YSL 90 §:ssä, jonka mukaan lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa 54 §:n nojalla saadun erityisen selvityksen perusteella.⁴⁷ Tämän mahdollisuuden käyttäminen on kuitenkin huomattavan rajattua, se voi koskea vain hyvin rajattua kysymystä eikä se voi koskea seikkoja, jotka liittyvät luvan myöntämisen edellytyksiin tai keskeisten lupamääräysten antamiseen.⁴⁸

Toiminnanharjoittaja voi toisaalta myös *vaihtua*. Esimerkiksi YSL 170.4 §:n mukaan luvanvaraisen, ilmoituksenvaraisen ja rekisteröitävän toiminnan harjoittajan vaihtuessa uuden toiminnanharjoittajan on ilmoitettava vaihtumisesta valvontaviranomaiselle. Tästä näkökulmasta voidaan pohtia tilannetta, jossa teollisuuspuistotoimija toimisi niin sanotusti hankekehittäjän roolissa, joka hakisi tarvittavat luvat, jotka siirrettäisiin edelleen muille toiminnanharjoittajille. Tämänkaltaiseen toimintamalliin kuitenkin liittyy korostuneesti edellä kuvattu ongelma siitä, että ympäristölupaa varten toiminnan tulee olla yksityiskohtiaan myöten selvillä. Useampien luvanvaraisten toimintojen osalta tämä ongelma moninkertaistuu, eikä ainakaan ympäristöluvituksen saakka tapahtuvaa hankekehittämistä voida pitää näin mahdollisena ilman yksityiskohtaista tietoa luvitettavista toiminnoista.

Kaiken kaikkiaan hallitusohjelman kirjaus teollisuuspuistojen ennakkoluvituksesta näyttäytyy oikeudellisesti ongelmallisena, ottaen huomioon myös se, että ympäristölupasääntelyssä kyse on paljolti EU-oikeuteen perustuvasta normistosta. Myös ympäristövaikutuskiintiöitä on hyvin vaikea asettaa ilman täsmällisempää tietoa teollisuuspuistoihin sijoittuvista toiminnoista, joka määrittelee sen, minkälaisia pilaantumisen vaaran kannalta merkityksellisiä päästöjä teollisuuspuisto ylipäättään aiheuttaa. Seuraavassa jaksossa tarkasteltujen eri menettelyihin liittyvien selvitysvelvollisuuksien

⁴⁶ *Salila, Jari*, Lupaharkinta ja lupamääräykset. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.), Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Kolmas, uudistettu laitos. Edita Publishing Oy 2015, s. 131–192, s. 184.

⁴⁷ Asian käsittelyssä noudatetaan säännöksen toisen virkkeen mukaan, mitä YSL 96 §:ssä säädetään.

⁴⁸ Ks. *HE 214/2013 vp*, s. 114, jossa todetaan, että lupaviranomaisen tulisi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti arvioida selvityksen tarpeellisuus ja sen tekemisestä aiheutuvat kustannukset toiminnanharjoittajalle. Määräyksestä tulisi selvästi käydä ilmi viranomaiselle toimitettavaksi vaadittu tieto. Käytännössä määräys voisi koskea tietyn ympäristövaikutuksen, esimerkiksi hajun tai melun, tarkempaa selvittämistä toiminnan jo alettua. – – Lupamääräyksiä voitaisiin selvityksen perusteella muuttaa sekä lievempään että ankarampaan suuntaan riippuen lupamääräyksen luonteesta ja sisällöstä sekä selvityksen tarkoituksesta ja tuloksista. Selvitysvelvollisuutta ei voitaisi käyttää, jos selvitetävän tiedon on oltava lupaviranomaisen käytettävissä etukäteen, luvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseksi tai keskeisten lupamääräysten antamiseksi. Ks. myös jäljempänä käsitelty KHO 2019:166.

näkökulmasta ympäristövaikutuskiintiöihin ja niiden määrittelyyn välttämättä liittyvä selvitystaakka ei myöskään jakautuisi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Muita kaavoituksen, ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja ympäristöluvituksen sujuvoittamismahdollisuuksia tarkastellaan jäljempänä. Osana tätä tarkastellaan myös tiettyjä ympäristöluvan muuttamiseen liittyviä kysymyksiä (luku 5).

5 KAAVOITUKSEN JA YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN KESKINÄISSUHDE JA SUJUVOITTAMISMAHDOLLISUUDET

5.1 Hallitusohjelmakirjaukset teeman osalta

Hallitusohjelman alueidenkäyttölakia koskevan kirjauksen (s. 121) mukaan sisällytetään alueidenkäyttölakiin mahdollisuus kaavoittaa teollisuuspuistoja, jotka luovat etukäteen tiedossa olevat reunaehdot maankäytölle ja nopeuttavat maankäytön prosessien ohella muutakin ympäristölainsäädäntöön perustuvaa luvitusta.⁴⁹ Toisaalle hallitusohjelmaan (s. 146) on kirjattu, että teollisuuspuistoista tehdään yksi keino sujuvoittaa investointeja Suomeen.⁵⁰ Hallitusohjelman mukaan edistetään teollisuuspuistojen rakentumista, olemassa olevien teollisuuspuistojen kehittymistä, alueen teollisuuden uusiutumista ja laajentumista kevennetyllä lupamenettelyllä tinkimättä ympäristövaikutuksista (sic). Selkiytetään luvitusta myös teollisuuden muutoshankkeiden lupaprosessien ja lupien päivityksien kohdalla.⁵¹

Edellä on jo käsitelty teollisuuspuistojen eli keskitettyjen teollisuusalueiden kaavoitusta. Tähän ei sinänsä katsottu liittyvän oikeudellisia ongelmia. Sen sijaan hallitusohjelmassa viitatus ennakkoluvituksen katsottiin sisältävän olennaisia oikeudellisia ongelmia johtuen erityisesti ympäristöluvan luonteesta yksittäistapauksellisena ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran hallintakeinona, jossa toiminnan konkreettinen sisältö määrittelee ne keinot ja vaatimukset, joilla päästöjä hallitaan. Ympäristönsuojelulain järjestelmässä toiminnanharjoittaja on se taho, joka toiminnasta vastaa ja jonka oikeuksia ja velvollisuuksia lupa määrittelee. Edellä kuvatuista syistä ympäristöluvan myöntäminen teollisuusaluetta koskevan kaavan perusteella edellyttää yksityiskohtaista tietoa luvitettavasta hankkeesta, samoin kuin sitä, että toiminnanharjoittajana toimiva taho on tiedossa. Tällöin kyse ei enää ole ”ennakkoluvituksesta” vaan tavanomaisesta ympäristöluvituksesta. Näin ollen sujuvoittamisyrittämissä on käytännössä kyse kaavoituksen ja toiminnan säännönmukaisen ympäristöluvituksen keskinäissuhteesta ja siitä, minkälaisia mahdollisuuksia tämän suhteen kehittämiseen on.

Seuraavassa tarkastellaan kaavoituksen ja teollisuushankkeiden luvituksen suhdetta ja sujuvoittamismahdollisuuksia nimenomaan ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan

⁴⁹ *Petteri Orpon hallitusohjelma 2023*, s. 121.

⁵⁰ *Petteri Orpon hallitusohjelma 2023*, s. 146.

⁵¹ *Petteri Orpon hallitusohjelma 2023*, s. 146.

näkökulmasta. Tällaiset hankkeet saattavat tapauskohtaisesti edellyttää myös esimerkiksi vesilain (587/2011, VL, ks. YSL 47 § lupien yhteiskäsittelystä) tai maa-aineslain (555/1981, MAL, ks. YSL 47 a § lupien yhteiskäsittelystä) mukaista lupaa. YSL:n mukainen ympäristölupa on kuitenkin se lupa, joka tulee säännönmukaisesti kyseeseen teollisuusalueille sijoittuvien toimintojen luvituksessa, vaikkakaan kaikki teollisuustoiminnot eivät välttämättä ympäristölupaa edellytä. Toiminnot voivat luvan sijasta olla esimerkiksi YSL:n yleisen ilmoitusmenettelyn (YSL 10 a luku) taikka rekisteröinnin (YSL 11 luku) piirissä.

5.2 Kaavoituksen ja ympäristöluvan välisistä suhteista yleisesti

Alueidenkäytön suunnittelun ja ympäristönsuojelulain lupajärjestelmän näkökulmaeroja on käsitelty osin jo edellä. Kaavoituksella luodaan maankäytölliset edellytykset teollisuustoimintojen sijoittamiselle, muun muassa yhteensovittamalla teollisuustoiminnot ympäröivän maankäytön kanssa. Kaavoituksessa teollisuustoimintoja tarkastellaan MRL:n järjestelmän, sen tavoitteiden ja sisältövaatimusten näkökulmasta. Kaavoituksesta ja siihen liittyvistä selvityksistä vastaa yleis- ja asemakaavatasoilla ensisijaisesti kunta, vaikka hankekaavoituksessa selvitystaakkaa saatetaankin tosiasiaa jakaa ympäristövaikutusten arviointilainsäädännön terminologialla hankkeesta vastaavan, ympäristönsuojelulain käsitteistöllä toiminnanharjoittajan kanssa. Kunta kuitenkin viime kädessä vastaa siitä, että kaavaa varten on laadittu sellaiset MRL 9 §:n mukaiset selvitykset, joiden perusteella voidaan arvioida se, täyttääkö kaava sille laissa asetetut sisältövaatimukset.⁵²

Vaikka alueiden käytön suunnittelu on myös kuntien (ja maakuntaliittojen) lakisääteinen tehtävä, se on samanaikaisesti myös merkittävä osa perustuslailla suojattua kunnallista itsehallintoa ja keskeinen väline kansalaisten perustuslaissa tarkoitetussa osallistumisessa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kaavoituksessa on kyse keskeisesti kunnallisesta demokratiasta, jossa poliittisten päättäjien ohella keskeisessä asemassa on kuntalaisten suora osallistuminen. Kaavoituksessa muodostetaan kunnan ja kuntalaisten yhteistä näkemystä hyvin väljissä oikeudellisissa puitteissa, eikä kaavan sisältö ole kaikilta osin lainkaan esimerkiksi tuomioistuinten kontrollin alaista.⁵³ Kunnalla on, laissa säädetyistä kaavoitusvelvollisuuksista huolimatta, laaja oikeus viime kädessä päättää, koska, mihin ja minkä sisältöisiä kaavoja se laatii.⁵⁴

⁵² Ks. esim. KHO 2020:26; KHO 2019:160.

⁵³ Ks. esim. *Heinilä, Alekski – Pölönen, Ismo – Belinskij, Antti*, Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV, 2021, s. 49–116, s. 64, 78–80.

⁵⁴ Ks. yleisistä suunnitteluvollisuuksista *Heinilä, Alekski*, Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-

Ympäristölupa puolestaan on yksilöllinen, oikeusharkintainen valvontainstrumentti, jossa määrätään tapauskohtaista toimintaa koskevan räätälöidyn harkinnan perusteella, miten luvan kohteena olevaa toimintaa voidaan harjoittaa ympäristön kannalta. Luvassa asetettavat rajat voivat koskea päästön määrää tai ympäristössä tapahtuvaa muutosta.⁵⁵ Julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa ympäristölupa merkitsee sitä, että toiminnanharjoittaja saa luvassa määritellyin tavoin ja rajoituksin käyttää tai muuttaa ympäristöä ja kuormittaa sitä päästöin. Lupa tapauskohtaisesti sallii käytön tai kuormituksen, joka ilman lupaa olisi kiellettyä.⁵⁶ Ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää muun ohella ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten vaatimukset. Vastaavasti ympäristölupaa ei saa myöntää, jos toiminnasta aiheutuisi ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus.⁵⁷

Ympäristönsuojelulainsäädännön taustalla vaikuttaa aiheuttamisperiaate, jonka mukaisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi.⁵⁸ Tällaisen toiminnan harjoittaja vastaa näin paitsi toiminnan vaikutusten selvittämisestä ennakkollista lupaharkintaa varten lupahakemuksessa ja lupamenettelyssä, myös esimerkiksi toiminnan tosiasiallisten vaikutusten seurannasta toiminnan aikana.⁵⁹

Näiden instrumenttien väliset erot heijastuvat myös eri menettelyissä tehtäviin ja edellytettäviin selvityksiin. Eroja voidaan havainnollistaa esimerkiksi Finnulp-biotuotetehdashanketta koskevilla tuomioistuintratkaistuilla. Hanketta koskeva asemakaava on käytännössä ”teollisuuspuistoa” koskeva kaava, sillä se kattaa mainitun tehdashankkeen ohella useampia ympäristöluvanvaraisia teollisuustoimintoja.⁶⁰

sarja N:o 337, 2017, s. 181–186. Kunnan harkintavallasta elinkeinokaavoituksen suhteen ks. KHO 2020:59, jossa kunta oli päättänyt lopettaa tuulivoimayhtiön hakemuksesta käynnistetyn tuulivoimaosayleiskaavan valmistelun. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalla oli maankäyttö- ja rakennuslain perusteella laaja harkintavalta sen suhteen, miten se halusi alueitaan kehittää ja mille alueille kaavoitusta suunnataan. Kunnan velvollisuudesta laatia ja pitää yleiskaava ajan tasalla ei seurannut yksittäiselle maanomistajalle tai muulle yksityiselle oikeuden haltijalle oikeutta saada kunnan alueita kaavoitetuksi haluamallaan tavalla, vaan kaavan laatiminen oli kunnan harkittavissa. Myöskään maakuntakaavassa tietylle alueelle osoitettu tuulivoimaloiden alue tai tuulivoimayhtiön kanssa tehty kaavoitussopimus eivät velvoittaneet kuntaa hyväksymään alueelleen tietyn sisältöistä yleiskaavaa. Kunnalla oli vastaava harkintavalta myös sen päättäessä jonkin tietyn alueen kaavoituksen keskeyttämisestä tai lopettamisesta.

⁵⁵ Seppälä 2015a, s. 47.

⁵⁶ Seppälä 2015a, s. 49.

⁵⁷ KHO 2019:166 (ään. 5–2).

⁵⁸ Ks. Salila 2015, s. 134.

⁵⁹ Ks. Salila 2015, s. 188.

⁶⁰ Alueen pinta-alallisesti suurimmat yritysalueet ovat Finnulp Oy:n biotuotetehtaan ohella Savon Sellu Oy:n aallotuskartonkitehdas sekä Ekokem-Palvelu Oy:n teollisuusjätteen käsittely- ja kierrätyskeskus. Ks. 5.9.2016 hyväksytyn Sorsasalon itäosan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, s. 3.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2018:10 koski nimenomaan tämän kaltaisen hankkeen kaavoitukselta edellytettäviä selvityksiä. Kuopion hallinto-oikeus kuvasi ensiasteen ratkaisussaan asemakaavan ja hankkeen lupamenettelyjen suhdetta toteamalla muun muassa, että tehdasrakennuksen ja tehtaan toiminnan kokoluokasta seuraa, että hankkeen toteuttaminen aiheuttaa huomattavia ympäristömuutoksia ja ympäristövaikutuksia, joita voidaan vain rajoitetusti ohjata maankäytön suunnittelun keinoilla. Hallinto-oikeus totesi myös, että biotuotetehtaan toteuttaminen edellyttää asemakaavan lisäksi useita lupamenettelyjä, joista keskeisimmät ovat ympäristölupa ja vesilupa. Näillä luvilla varmistetaan se, ettei asemakaava-alueella harjoiteta toimintoja, joista aiheutuu laissa kiellettyjä ympäristö-, terveys- ja vesistövaikutuksia. Lisäksi toiminta saattaa edellyttää kemikaaliturvallisuuksisääöksissä tarkoitettua lupaa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella asemakaavalla ja sen selvityksillä ei oltu hallinto-oikeuden mukaan ratkaistu eikä voitukaan ratkaista kaava-alueella harjoitettavien toimintojen sallittavuutta ja lainmukaisuutta ympäristönsuojelulain ja terveydensuojelulain säännösten kannalta eikä ympäristölupamenettelyssä ja vesilupamenettelyssä arvioitavia ympäristö- ja vesilupien myöntämisedellytyksiä eikä mahdollisessa kemikaaliturvallisuuksisääöksissä tarkoitettua lupamenettelyssä arvioitavia luvanmyöntämisedellytyksiä. Hallinto-oikeus totesi niin ikään, että kaupunginvaltuustolla on oikeus painottaa kaavan erilaisia sisältövaatimuksia haluamallaan tavalla, kunhan kaikki sisältövaatimukset on otettu punninnassa laissa edellytetyllä asianmukaisella painoarvolla huomioon.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan asemakaavalla ratkaistiin maankäytölliset edellytykset tehtaan sijoittamiselle kysymyksessä olevalle kaava-alueelle. Suunnitellun maankäytön merkittävät vaikutukset oli selvitettävä sillä tavoin ja siinä laajuudessa kuin se asemakaavan suunnittelutarkkuus huomioon ottaen oli tarpeen ja mahdollista. Laadittujen selvitysten perusteella oli voitava varmistaa asemakaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä asetettujen sisältövaatimusten täyttyminen.

KHO:n mukaan suunnitellun tehtaan suuruusluokasta, toiminnoista ja sijainnista johtuen hanke oli myös ympäristönsuojelulain, vesilain ja kemikaalilain mukaisten lupa- ja valvontamenettelyjen piirissä. Näissä asemakaavoitukseen ja maankäyttö- ja rakennuslain lupajärjestelmään nähden erillisissä menettelyissä lopullisesti ratkaistiin, olivatko tehtaan toiminnalliset edellytykset alueella ylipäättään olemassa, sekä selvitettiin yksityiskohtaisesti toiminnan tekniset vaatimukset ja ympäristökuormituksen sallittavuus. Mikäli toiminta sallittiin, annettiin näissä menettelyissä yksityiskohtaiset määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitetuista toimista sekä ympäristöpäästöjen raja-arvoista ja rajoittamisesta muun ohella melu- ja vesistöpäästöjen osalta. Myös toimintaan mahdollisesti liittyvät häiriö- ja onnettomuustilanteet oli otettava huomioon muiden lakien mukaisessa päätösharkinnassa. Vastaavia tietoja ei voitu edellyttää sen arvioimiseksi täyttyvätkö asemakaavan sisältövaatimukset.

Tunnetusti korkein hallinto-oikeus totesi myöhemmin Finnulp-hankkeen ympäristölupaa koskeneessa ratkaisussaan KHO 2019:166 (ään. 5–2), että edellytykset ympäristöluvan myöntämiselle eivät täyttyneet. KHO:n ratkaisun mukaan asiassa ei voitu riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei tällä sijoituspaikalla ja lupahakemuksessa ilmoitetulla tuotantomäärällä koko sen elinkaaren aikana aiheutuisi jätevesien purkuvesistöön vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon

otettuna ympäristönsuojelulaissa kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lakia tulkittiin unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Kyse oli siten erityisesti biotuotetehtaan jätevesipäästöjen mahdollisesti aiheuttamasta ympäristönsuojelulain 49 §:ssa kielletystä merkittävästä pilaantumisesta.⁶¹ Tämän ympäristölupa-asian arvioinnissa tarvittiin asemakaavaan nähden tarkkuustasoltaan aivan toisenlaisia selvityksiä ja tietoa sekä toiminnan sisällöstä että sen päästöistä, jotta luvan myöntämisen edellytyksiä koskevaa kysymystä oli ylipäättään mahdollista arvioida.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan muun muassa, että ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Pilaantumisen merkittävyysarvion lähtökohtana ovat vastaanottavassa vesistössä ilmenevät pilaantumisseuraukset, jotka aiheutuvat lupaharkinnan kohteena olevasta toiminnasta sekä kaikesta muusta vesistöön kohdistuvasta kuormituksesta. Vaikutuksia arvioitaessa keskeinen merkitys on niillä lupamääräyksillä, joilla pilaantumisvaikutuksia on mahdollista rajoittaa. Samoin toiminnan sijoituspaikka, tässä tapauksessa erityisesti jätevesien purkupaikka, vaikuttaa toiminnan sallittavuuteen ja lupamääräysten vaatimustasoon. Vaikka päästöjä rajoittavat lupamääräykset olisi mitoitettu parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimusten mukaisiksi, lupaa ei saa myöntää, jos toiminnan päästöt vesistöön aiheuttavat merkittävää pilaantumista tai sen vaaraa.⁶²

Kaavoituksessa riittävistä selvityksistä vastaa siis kaavan laativa kunta (tai maakunnan liitto). Ympäristöluvassa ympäristöä pilaavan tai pilaantumisen vaaraa aiheuttavan hankkeen edellyttämät selvitykset, samoin kuin toiminnan vaikutusten ennaltaehkäisy ja minimointi ja niiden aiheuttamat kustannukset kuuluvat aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tällaisen toiminnan harjoittajalle. Hallitusohjelmaan kirjattu ajatus päästökiintiöistä edellyttäisi muun muassa yllä kuvattu Finnulp-ratkaisu huomioiden merkittäviä selvityksiä sekä toiminnan päästöistä että siitä ympäristöstä, joka nämä vaikutukset vastaanottaa. Se, että tällaiset kiintiöt määriteltäisiin ennen kuin toiminnanharjoittajia on, merkitsisi näiden selvitysvelvollisuuksien kohdistumista aiheuttamisperiaatteen vastaisesti muihin kuin toimintaa harjoittaviin tahoihin.

⁶¹ Ks. *Belinskij, Antti – Soininen, Niko*, KHO:n Finnulp-päätös (KHO 2019:166) ohjaa sopeutuvampaan lupien muuttamiseen ja yhteisvaikutusten hallintaan. Edilex 2020/2, s. 1.

⁶² KHO totesi myös, että arvioitaessa ympäristönsuojelulain mukaisia luvan myöntämisen esteitä ratkaisevia ovat toiminnasta ja muusta kuormituksesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Merkitystä ei lain mukaan ole esimerkiksi toiminnan hyödyllisyydellä yleiseltä kannalta tai sen tuottamalla taloudellisella tuloksella. On varsin ilmeistä, että Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan seurannut puun tuonnin lakkaaminen itärajan yli olisi vaikuttanut merkittävästi laitoksen toimintaedellytyksiin. Hankkeelta puuttui myös merkittävilta osin rahoitus, jonka lähteet, sikäli kuin rahoitus olisi järjestynyt, voisivat myös nykyisessä maailmantilanteessa näyttäytyä riskinä. Tämän tyyppisiä riskejä ei puheena olevan kaltaisissa suurhankkeissa julkisen vallan toimesta arvioida, vaikka voidaan toisaalta sanoa, että esim. Fennovoiman ydinvoimalaa koskeneen päätöksenteon yhteydessä – jossa myös näitä riskejä tulisi arvioida – tällainen arviointi näyttää myös varsin selvästi epäonnistuneen, kun myönteisiä päätöksiä tehtiin vielä Venäjän Krimin-valtauksen jälkeenkin.

Aiheuttamisperiaatteella on myös kilpailuneutraliteettiin ja sitä kautta valtiontukisääntelyyn liittyvä ulottuvuutensa.⁶³

Eri lakien mukaisten menettelyiden edellyttämät selvitykset muodostuvat usein kysymykseksi, joka keskeisesti vaikuttaa menettelyjen keston. Mikäli hanketta koskevat suunnitelmat ja selvitykset ovat tietyn prosessin edellyttämällä tavalla valmiita prosessin alkaessa, on se merkittävä tekijä näiden prosessien etenemisen suhteen. Esimerkiksi ympäristöluvista lupahakemuksiin liittyvät puutteet ovat olleet merkittävä lupakäsittelyn sujuvuuteen vaikuttava tekijä.⁶⁴ Tosiasiassa itse hankkeiden suunnittelu usein etenee – ja sen tuleekin edetä – hankkeen edellyttämien suunnittelu- ja lupaprosessien rinnalla, eikä kyse ole siitä, että nämä prosessit olisivat hankkeiden kannalta hukkaan heitettyä aikaa. Erityisesti suunnitteluprosesseissa kertyy tietoa ja luodaan edellytyksiä myös toiminnan yleiseen hyväksyttävyyteen ja sen reunaehtoihin liittyen, mikä on monien hankkeiden toimintaedellytysten kannalta varsin tärkeää.

Kaavoituksella voidaan luoda etukäteisesti maankäytöllisiä edellytyksiä teollisuustoimintojen sijoittumiselle, mikä nopeuttaa ja edesauttaa investointeja. Toisaalta erityisesti suurempien teollisuuslaitosten osalta on vaikea etukäteen yksityiskohtaisella kaavoituksella luoda juuri tiettyä hanketta palveleva ja sen reunaehtoihin sopiva yksityiskohtainen maankäytön suunnitelma (jollaista järjestelmä siis edellyttää). Kaavoitus ja sen toteuttaminen myös vaatii kunnalta huomattavia resursseja, joten tämän kaltaisten alueiden asemakaavoittaminen ilman konkreettisia hankkeita on myös riski. Erityisesti yleispiirteisellä kaavoituksella voidaan kuitenkin varautua teollisuuskeskittymiin ja myös tällaisten alueiden asemakaavoitus on mahdollista, vaikka tarpeita kaavojen muuttamiselle saattaakin myöhemmin tulla. Kyse on viime kädessä pikemminkin eri prosessien yhteensovittamisesta kuin siitä, että kaavoituksella olisi mahdollista korvata lupaharkintaa joltain osin.⁶⁵ Mahdollisuuksia nopeuttaa ajallisesti kaava- ja lupaprosessien etenemistä tarkastellaan seuraavassa.

⁶³ Ks. *Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka*, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. painos. Alma Talent Oy, s. 22–23.

⁶⁴ *Attila, Mikko – Ekroos, Ari – Jouttijärvi, Timo – Kokko, Aira – Kolu, Suvi – Leskinen, Paula – Silvo, Kimmo – Tuomainen, Jouko*, Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:31, Valtioneuvoston kanslia 2022, s. 174. (*Attila ym.* 2022)

⁶⁵ Toimintaa palveleva kaavoitus, jossa on asianmukaisella tavalla otettu huomioon muun ohella onnettomuusriskit, tietenkin käytännössä pitkälti korvaa ympäristönsuojelulain 11 §:n mukaisen sijoituspaikkaharkinnan ja varmistaa sen, etteivät YSL 12 §:n mukaiset kaavoitukseen liittyvät edellytykset muodostu ympäristöluvan myöntämisen esteeksi.

5.3 Menettelylliset sujuvoittamismahdollisuudet ja niiden riskit

Keskitettyjen teollisuusalueiden toteuttaminen edellyttää siis kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön näkökulmasta asemakaavoitusta. Tämä tarkoittaa, että jollei toiminnan mahdollistavaa asemakaavaa ole jo voimassa, tällainen kaava on laadittava (tai alueella mahdollisesti voimassa olevaa asemakaavaa on muutettava).

Ympäristöluvan myöntämiseksi on ympäristönsuojelulainsäädännössä asetettu kaavallisia edellytyksiä: luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti, eikä maakuntakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella toiminnan sijoittaminen saa vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen (YSL 12 §).⁶⁶ Asemakaavan mukaisuus on siis sitova edellytys luvan myöntämiseksi (kuten myös ilmoituksenvaraiselle ja rekisteröitävälle toiminnalle). Yleisen sijoituspaikan valintaa koskevan YSL 11 §:n perussäännöksen edellytysten toteutumisen arvioinnissa sijoituspaikan ja vaikutusalueen oikeusvaikutteisilla kaavoilla on niin ikään merkitystä osana säännöksen mukaista kokonaisharkintaa.⁶⁷

Näistä lähtökohdista ei kuitenkaan seuraa, että hankkeen toteuttamisen MRL:n ohjausjärjestelmän edellyttämä asemakaava olisi ympäristöluvan *myöntämisen oikeudellinen edellytys*. Oikeudellisten vähimmäisvaatimusten näkökulmasta on mahdollista tarvittavan asemakaavan puutteesta huolimatta hakea ympäristölupaa, joka käsitellään alueella mahdollisesti voimassa olevien yleispiirteisten kaavojen perusteella ja joka on myönnettävä, jos kaikki laissa säädetyt edellytykset täyttyvät (oikeusharkintainen lupapäätös). YSL:n säännöksiin ei sisälly esimerkiksi kaivoslain 47.5 §:ää vastaavaa säännöstä, jonka mukaan toiminnan tulee perustua sellaiseen alueidenkäyttölain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.⁶⁸ YSL:n säännökset eivät sisällä myöskään

⁶⁶ Jo aiemman ympäristönsuojelulain (86/2000) tapaan säännöksen perusteluissa (*HE 214/2013 vp*, s. 92) todetaan, että kaavan mukaisena pidettäisiin myös hanketta, jolle on myönnetty poikkeaminen asemakaavasta. Vaikka perusteluissa ei tähän viitatakaan, on poikkeamiselta edellytettävä päätöksen lainvoimaisuutta; *Salila* 2015, s. 158. Kaavanmukaisuuden rinnastaminen (lain perusteluilla) myönnettyyn poikkeamislupaan on jo sinänsä ongelmallista (kaavan mukaisuutta mm. arvioidaan jossain määrin eri tavoin MRL:n ja YSL:n järjestelmissä, ks. esim. KHO 2007:36), mutta merkittävämmissä luvanvaraisissa hankkeissa se on sitä aivan erityisesti. Toisaalta, kuten aiemmin on todettu, merkittävää rakentamista tai merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia omaavia hankkeita ei ole mahdollista lainmukaisesti toteuttaa poikkeamispäätöksin, sillä poikkeamisen edellytykset (MRL 171 §, 1.1.2025 alkaen RaL 57 §) kieltävät poikkeuksen myöntämisen hankkeille, joilla on tämänkaltaisia seurauksia.

⁶⁷ Ks. säännöksen soveltamisesta *Salila* 2015, s. 153–157.

⁶⁸ Asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan tulee olla lainvoimainen ennen kaivosluvan myöntämistä, ellei kaavapäätöstä ole määrätty täytäntöönpanokelpoiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n mukaisesti. *HE 126/2022 vp*, s. 103.

esimerkiksi vesilain mukaisen luvan ja maankäytön suunnittelun välistä suhdetta koskevaan VL 3:5:ään sisällytettyä säännöstä, jonka mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista.

Voimassa oleva oikeus mahdollistaa siis ympäristöluvan myöntämisen, vaikka asemakaavoitusmenettely olisi kesken, mikäli tähän liittyvistä merkittävistä riskeistä huolimatta näin haluttaisiin tehdä (silloin kun alueen voimassa oleva kaavoitus tilanne ei ympäristöluvan myöntämistä estä). Asemakaavan kumoutuminen muutoksenhaussa ympäristöluvan kannalta merkitykselliseltä osin merkitsee ympäristölupaan liittyvien taloudellisten panostusten lähtökohtaista menettämistä.⁶⁹ Tämä ei toisaalta koske välttämättä niitä hankkeita, jotka edellyttävät ympäristöluvan ohella vesilain mukaista lupaa (jotka mm. ratkaistaan YSL 47 §:n mukaisesti yhdellä päätöksellä), koska vesilain mukaisen luvan osalta yllä mainittu VL:n linkkisäännös tulee sovellettavaksi. Näissä tapauksissa mainittu vesilain säännös voi muodostua vesilain mukaisen luvan myöntämisen esteeksi. Jos lupaharkinnassa kuitenkin katsottaisiin, ettei lupa-asian ratkaiseminen vaikeuttaisi kaavan laatimista säännöksessä tarkoitettulla tavalla, lupa voitaisiin myöntää.⁷⁰

Selvästi asemakaavoitusta (kaavan laatimista tai muuttamista) edellyttävissä hankkeissa tosiasiallinen marssijärjestys on käytännössä ollut se, että asemakaavoitus on edeltänyt ympäristöluvitusta. Kaava, joka luo maankäytölliset edellytykset hankkeelle ja ilmaisee samalla kunnan tahtotilan hankkeen toteuttamiselle (*keskeneräinäkään* kaava ei tätä vielä tee, ks. esim. jo aiemmin viitattu KHO 2020:59) on tosiasiallisesti välttämätön edellytys ympäristölupaa edellyttävälle toiminnalle. Vaikka ympäristöluvan hakeminen ennen hankkeen toteuttamisen kannalta välttämätöntä asemakaavoitusta on muodollisesti mahdollista (erityisesti, milloin voimassa olevat kaavat mahdollistavat luvan myöntämisen), se voi johtaa esimerkiksi keskenään ristiriitaisiin kaava- ja lupapäätöksiin. Ympäristölupa ei tietenkään voi sitoa kuntaa kaavan laadinnassa. Kyse on hanketta koskevien suunnitelmien tarkentumisen näkökulmasta lähtökohtaisesti epäjohdonmukaisesta järjestyksestä.

Teollisuushankkeissa ongelmaksi muodostuu usein monien eri hallinnollisten prosessien ketjuuntumisesta seuraava kokonaisajan muodostuminen pitkäksi erityisesti tilanteissa, joissa lainsäädäntö edellyttää useampia suunnittelu- ja lupamenettelyitä hanketta koskien. Näitä ongelmia

⁶⁹ Näin on ainakin siihen saakka, kunnes toiminnan mahdollistama kaava saadaan mahdollisesti myöhemmin laadittua ja lainvoimaiseksi; kaava voi kumoutua esimerkiksi menettelyyn liittyvistä syistä. Ks. kuitenkin YSL 88 § luvan raukeamisesta.

⁷⁰ Ks. säännöksen soveltamisesta esim. KHO 2014: 41 ja KHO 2016:142.

on pyritty ratkaisemaan sekä tässä selvityksessä käsiteltyjen YVA- ja kaavoitusprosessien eriasteisen yhteensovittamisen kautta ja integroimalla hankkeiden edellyttämiä lupakäsittelyjä (ks. esim. YSL 47 ja 47 a §). Yksi prosessien kokonaisuuteen vaikuttava tekijä ovat mahdolliset muutoksenhakuprosessit ja niihin kuluva aika.

Joissakin tapauksissa on MRL:n järjestelmässä mahdollistettu lupien hakeminen lainvoimaa vailla olevan kaavan perusteella. MRL 201 a §:n mukaan rakennuslupa voidaan valitusajan umpeen kuluttua myöntää 53 §:n 3 momentin ja 81 §:n 1 ja 2 momentin estämättä lainvoimaa vailla olevan, hyväksytyt asemakaavan perusteella. Rakennusluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin asemakaava on tullut voimaan.⁷¹ Lupa katsotaan rauenneeksi, jos asemakaava ei tule voimaan. Sama mahdollisuus koskee myös 77 a §:ssä tarkoitetun rakennusluvan myöntämistä tuulivoimalan rakentamiselle yleiskaavan perusteella (MRL 201 a §:n 2 momentti).⁷² Mahdollisuus rakennusluvan myöntämiseen lainvoimaa vailla olevan kaavan perusteella merkitsee sitä, että valitusten käsittely kaavasta ja rakennusluvasta voivat olla käsittelyssä samanaikaisesti, jolloin käsittelyaika kokonaisuudessaan lyhenee kyseessä olevan hankkeen osalta.⁷³

Edellytyksenä luvan myöntämiseksi on ensinnäkin se, että lupa voidaan myöntää vasta valitusajan kuluttua. Tällöin on tiedossa, miltä osin kaavapäätöksestä on valitettu.⁷⁴ Toisaalta sillä, kohdistuvatko mahdolliset valitukset sille osalle kaavaa jolle rakennuslupaa ollaan myöntämässä, ei ole oikeudellista merkitystä luvan myöntämisen kannalta. Tämä edellytys liittyy siihen, että MRL 201 §:n mukaan kaava voidaan määrätä tulevan voimaan siltä osin, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. MRL 201 a §:n nojalla voidaan siis kuitenkin myöntää rakennuslupa myös sille osalle kaavaa, johon valitus tai valitukset kohdistuvat.

Luvassa on kuitenkin tällöin määrättävä, ettei rakentamista saa aloittaa ennen kaavan voimaantuloa. Tällaiseen päätökseen ei myöskään ole mahdollista saada erillistä, nykyisin MRL 144 §:ssä säädettyä aloittamisoikeutta.⁷⁵ Ennen asemakaavan lainvoimaiseksi tuloa ei ole tietoa siitä, onko luvan myöntämiseksi olemassa kaavalliset edellytykset. Lupa raukeaa, mikäli asemakaava ei tule voimaan.

⁷¹ Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) 89 §:n mukaan rakennuslupa voidaan myöntää myös lainvoimaa vailla olevan poikkeamispäätöksen perusteella. Rakennusluvassa on tällöinkin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin poikkeamispäätös on tullut lainvoimaiseksi.

⁷² Vastaava säännös sisältyy 1.1.2025 voimaan tulevan rakentamislain (751/2023, RaL) 184 §:ään.

⁷³ HE 84/2013 vp, s. 7.

⁷⁴ HE 81/2006 vp, s. 31.

⁷⁵ HE 81/2006 vp, s. 31.

On mahdollista pohtia, olisiko ympäristölupa perusteltua vastaavalla tavalla lakisääteisesti kytkeä lainvoimaa vailla olevaan asemakaavaan. Ympäristönsuojelulakiin tehtävin muutoksin tältä osin selvennettäisiin se, mikä merkitys lupaharkinnassa on muilla kuin voimassaolevilla kaavoilla: kuinka keskeneräinen asemakaava mahdollisesti vaikuttaisi lupaharkintaan ja voitaisiinko ympäristölupa myöntää lainvoimaa vailla olevan asemakaavamuutoksen perusteella niissä tilanteissa, joissa voimassa oleva asemakaava on esteenä ympäristöluvan myöntämiselle. Nykytilantessa tarkastellaan YSL:n sanamuotojen perusteella siis vain alueella voimassa olevia kaavoja, jotka voivat joko muodostaa esteen ympäristöluvan muuttamiselle tai sitten eivät.

Mikäli oikeustilaa lähdetäisiin tämänkaltaisesti muuttamaan, olisi tällöinkin perusteltua varmistaa se, ettei toiminnan edellyttämää rakentamista (joka ratkaistaan MRL:n järjestelmän puitteissa) eikä ympäristöluvan mukaista toimintaa aloitettaisi ennen asemakaavamuutoksen voimaantuloa (jonka MRL:n mukaisten lupien puuttuminen toki tyypillisesti ehkäisee, muttei välttämättä aina tai kaikilta osin). Myös YSL 199 § antaa mahdollisuuden tietyin edellytyksin (muun muassa edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi) määrätä hakijan pyynnöstä ympäristölupapäätöksessä, että toiminta voidaan lupapäätöstä koskevasta muutoksenhausta huolimatta aloittaa. Tällainen päätös voidaan tehdä myös erikseen YSL 199.2 §:n mukaisesti. Mikäli ympäristöluvan myöntäminen lainvoimaa vailla olevan asemakaavamuutoksen perusteella mahdollistettaisiin, olisi perusteltua sulkea myös tämän mahdollisuuden käyttäminen niiden tilanteiden ulkopuolelle, joissa luvan edellytysten täytyminen ja sen toteuttamismahdollisuudet ovat täysin riippuvaisia muun lain mukaisen päätöksen laillisuuden arvioinnista ja voimaantulosta. Sinänsä MRL:n mukaisen, toteutettavissa olevan rakennusluvan puuttuminen estää useimmissa tapauksissa myös toiminnan aloittamisen. Käytännön tilanteet voivat kuitenkin olla moninaisia.

Hallitusohjelman (s. 121) mukaista ympäristölainsäädäntöön perustuvan luvituksen nopeuttamista voitaisiin sinänsä pohtia myös menettelyllisestä näkökulmasta sikäli, voisiko se, että hanketta on käsitelty asemakaavoitukseen liittyvissä osallistumismenettelyissä, keventää tavalla tai toisella ympäristölupaa koskevia osallistumismenettelyjä. Kuitenkin myös menettelyllisestä näkökulmasta vastaan tulee väistämättä näiden instrumenttien erilaiset funktiot: kaavoituksessa tarkastellaan toiminnan sijoittamisen alueidenkäytöllisiä edellytyksiä, ympäristöluvassa toiminnan päästöjä ja sen aiheuttamaa ympäristön pilaantumisen vaaraa huomattavasti yksityiskohtaisemmin. Näissä eri menettelyissä päätökset tehdään erilaisen aineellisen sääntelyn nojalla ja vastaavasti osallistumismenettelyissä tuodaan esiin erilaisia seikkoja tai ainakin niissä esiin tuodut seikat

huomioidaan sovellettavan sääntelyn valossa. Näin oikeusturvaa koskevat perustuslailliset ja myös ylikansalliset velvoitteet muodostuvat esteeksi.

5.4 Ympäristöluvan muuttamisen helpottaminen

Hallitusohjelmassa on viittaus myös luvituksen selkeyttämiseen teollisuuden muutoshankkeiden lupaprosessien ja lupien päivityksien kohdalla. Nykyisen lupien tarkistamista koskevan sääntelyn muutostarpeita onkin tunnustettu jo aiemmin. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarvioinnissa on todettu, että ”keskeisin kehityskohde viranomaisten ja haitankärsijöiden sekä osittain myös toiminnanharjoittajien näkökulmasta on lupamääräysten tarkistamismenettelyn osittainen palauttaminen”.⁷⁶ Nämä kysymykset olivat keskeisessä asemassa jo aiemmin käsitellyn korkeimman hallinto-oikeuden Finnulp-ympäristöluparatkaisussa.

Korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö totesi ratkaisussaan, että ympäristölupamääräysten säännönmukainen tarkistamismenettely on poistettu lainsäädännöstä 1.5.2015 voimaan tulleella ympäristönsuojelulain muutoksella (423/2015).⁷⁷ Voimassa oleva lainsäädäntö ei siten mahdollista ympäristöluvan tarkistamista ja lupamääräysten muuttamista toiminnan myöhemmässä vaiheessa, mikäli vaikutustarkkailun perusteella havaittaisiin, että asetetut lupamääräykset eivät tulevaisuudessa olisikaan riittävän tehokkaita ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaisen erityistä selvitystä koskevan määräyksen käyttöala ei ole yhtä laaja kuin aiemmin lainsäädännössä olleen lupamääräysten tarkistamismenettelyn. Erityistä selvitystä koskevan määräyksen ei ole tarkoitus korvata aiemmin lainsäädännössä ollutta lupamääräysten tarkistamisvelvollisuutta eikä se mahdollista laaja-alaista, koko toiminnan edellytyksiä koskevaa uudelleentarkastelua. Selvitysvelvollisuutta ei siis voida käyttää, jos selvitettävän tiedon on oltava lupaviranomaisen käytettävissä luvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseksi tai keskeisten lupamääräysten antamiseksi. Siten hankkeen haitallisiin vesistövaikutuksiin liittyvää epävarmuutta ei voida hallita asettamalla toiminnanharjoittajalle erityistä selvitysvelvollisuutta hankkeen vaikutusten ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta keskeisestä tiedosta eli jätevesipäästöjen vaikutuksesta Kallaveteen pitkällä aikavälillä. Myöskään ympäristönsuojelulain 89, 93 ja 80 §:n säännökset ympäristöluvan muuttamisesta, ympäristöluvan peruuttamisesta ja BAT-päätelmien muutosten vaikutuksesta lupamääräyksiin eivät ole riittäviä varmistamaan, että toiminnasta ei sen jatkuessa vuosikymmeniä aiheutuisi merkittävää pilaantumista. Erityisesti rehevöitymisen vaikutukset vesistöön ovat lisäksi sen luonteisia, että niiden haitallisuus lisääntyy kynnyksittäin, eikä ulkoisen kuormituksen merkittäväkään vähentäminen tai sen kokonaan poistaminenkaan välttämättä pysäytä alkanutta haitallista kehitystä ainakaan lyhyellä aikavälillä.

⁷⁶ Attila ym. 2022, s. 173.

⁷⁷ Muutoksen voimaantulosäännöksen mukaan myös ennen muutoslain voimaantuloa annetussa ympäristölupapäätöksessä määrätty lupamääräysten tarkistamista koskeva velvoite raukesi, ks. esim. KHO 2015:101.

On mahdollista, että ympäristölupa olisi myönnetty, mikäli säännönmukainen, YSL 71 §:n mukainen mahdollisuus määrätä lupamääräysten tarkistamisesta olisi ollut edelleen käytettävissä.⁷⁸ YSL 89 §:n mukainen luvan muuttaminen on mahdollista vain säännöksessä määritellyissä tapauksissa, esimerkiksi jos toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta. Tämä on samalla lisännyt lupavaiheen selvityksille asetettavia vaatimuksia.⁷⁹ Luvan tarkistamisen määräämistä koskevan säännöksen kumoamista perusteltiin toiminnan tehostamisella ja turhien lupamenettelyjen karsimisella, mutta sillä on ollut selvästi myös ei-toivottuja vaikutuksia. Aiemman kaltaiseen järjestelmään palaaminen ei tietenkään tarkoittaisi sitä, että ensi vaiheessa ei tarvitsisi olla selvillä toiminnan ympäristövaikutuksista ja luvan myöntämisen edellytysten täyttymisestä. Nykyistä joustavampi mahdollisuus luvan muuttamiseen tällaisen tarpeen ilmetessä voisi kuitenkin olla eduksi sekä toiminnanharjoittajan että ympäristön näkökulmasta. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain toimivuusarvioinnissa on todettu, että ”jos uuden toiminnan lupaharkintaan liittyisi epävarmuutta päästöistä tai ympäristövaikutuksista, luvassa voitaisiin varovaisuusperiaatetta noudattaen tarvittaessa määrätä lupamääräysten tarkistamishakemuksen jättämisaikajankohdasta tietyn ajan kuluttua toiminnan käynnistymisestä”.⁸⁰

⁷⁸ *Belinskij – Soininen* 2019, s. 3.

⁷⁹ *Salila* 2015, s. 186.

⁸⁰ *Attila ym.* 2022, s. 173, jossa todetaan myös, että tarkistamismenettelyn ”tarkempaa keinovalikoimaa samoin kuin soveltamisalaa tulisi selvittää erikseen.”

6 KAAVOITUKSEN JA YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYN SUHDE JA SUJUVOITTAMISMAHDOLLISUUDET

6.1 Nykytila

6.1.1 Lähtökohdat

Voimassa olevan oikeiden mukaan kaavoituksen ja YVA-menettelyn keskinäissuhde voi olla tapauksesta riippuen kolmenlainen. YVA-menettely voidaan suorittaa kaavoitukseen nähden ensinnäkin menettelyllisesti erillisenä. Erilliset YVA-menettelyt tulevat käytännössä kysymykseen tyypillisesti silloin, kun hankkeelle on luotu kaavalliset edellytykset ennen YVA-menettelyn käynnistymistä tai kaavoitusprosessi on jo loppusuoralla YVA:n käynnistymisvaiheessa. Tällöin YVA-menettelyssä hyödynnetään aikaisemmin tehtyjä MRL:n mukaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja YVAL 4 §:n mukaisesti. Kaavoitus voi käynnistyä myös YVA-menettelyn aikana tai sen jälkeen, sillä menettelyt ovat toisiinsa nähden ajallisessa riippumattomuussuhteessa (vapaa suoritusjärjestys). Tällöin vastaavasti kaavassa hyödynnetään YVA-asiakirjoja.

Toiseksi YVA-menettely ja kaavoitus voidaan tietyn edellytyksin yhdistää (yhteismenettely). Näissä tapauksissa tarkoituksena on, että hankkeita koskeva ympäristövaikutusten arviointi tehdään osana kaavamenettelyä eikä näissä tapauksissa sovelleta YVAL 3 luvun mukaista menettelyä. Yhteismenettelyssä hankkeen ympäristövaikutukset arvioidaan kaavoituksen yhteydessä YVALainsäädännössä asetetut vähimmäisvaatimukset täyttäen. Hankkeesta vastaava toimittaa arviointiohjelmaa vastaavat tiedot ja arviointiselostuksen kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle (kaavaviranomainen), joka vastaa niiden nähtävilläpidosta ja kuuluttamisesta. Myös lausunnot ja mielipiteet toimitetaan kaavaviranomaiselle. Yhteysviranomaisen tehtävinä säilyvät kuitenkin näissäkin tapauksissa arviointiselostuksen laatimisen ohjaus lausuntomenettelyllä (yhteysviranomaisen lausunto ympäristövaikutusten arvioimisesta tehdystä suunnitelmasta), ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyden tarkistaminen sekä perustellun päätelmän laatiminen. Yhdistämisen lähtökohdista on säädetty YVAL 5.1 §:ssä ja MRL 9.3 §:ssä. Menettely edellyttää tiivistä yhteydenpitoa yhteysviranomaisen ja kaavoituksesta vastaavan viranomaisen välillä sekä myös viranomaisten ja hankkeesta vastaavan kesken.

Kolmanneksi kyseeseen voi tulla hanketta koskevan kaavoituksen ja YVA-menettelyn kuulemisten yhteensovittaminen, josta on säädetty YVAL 22 §:ssä ja MRL 62 a §:ssä. Näissä tapauksissa YVA ja kaava etenevät molemmat erillisinä menettelyinä. Yhteysviranomaisen vastaa YVA-menettelyn ohjauksesta ja valvonnasta sekä muista tehtävistä YVAL:n mukaan, kun kaavan laatimisesta vastaava viranomaisen puolestaan huolehtii siitä, että kaavan laatimisessa noudatetaan MRL:n vaatimuksia.

6.1.2 Yhteismenettelyn oikeudelliset edellytykset

Tämän selvityksen tehtävänasettelun ja tavoitteiden näkökulmasta keskeistä on tunnistaa erityisesti ne oikeudelliset lähtökohdat ja rajoitteet, jotka liittyvät kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdistämiseen (yhteismenettely).

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn piiriin kuuluvan hankkeen tai jo toteutetun hankkeen muutoksen ympäristövaikutukset voidaan YVAL 5.1 §:n nojalla arvioida YVA-menettelyn sijaan muun lain mukaisessa menettelyssä, jos vaikutukset tulevat selvitettyä YVAL 15–21 ja 23–24 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Arviointien yhdistämisestä on kuitenkin säädetty erikseen asianomaisessa muussa laissa. Yhdistämismahdollisuuden ulkopuolelle on rajattu ydinenergiailaissa tarkoitetut hankkeet (YVAL 5.2 §).

Hankkeesta vastaava voi YVAL 5.3 §:n mukaan tehdä yhteysviranomaiselle aloitteen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn korvaamisesta muun lain mukaisella menettelyllä. Yhteysviranomaisen ja muun lain mukaisesta menettelystä vastaava viranomaisen voivat tällöin sopia YVA:n toteuttamisesta muun lain mukaisessa menettelyssä, mikäli edellytykset täyttyvät.⁸¹ Yhdistämisen edellytyksiin sisältyy hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen ja muun lain mukaisesta menettelystä vastaavan viranomaisen yhteisymmärrys. Mikäli yhteistä näkemystä menettelyt yhdistävän sääntelyn soveltamisesta ei synny, menettelyt tehdään erillisinä tai kaavoituksen osalta integrointi tehdään suppeampana (YVAL 22 §:n ja MRL 62 a §:n mukainen menettely).⁸²

YVA-lainsäädännön viimeisimmän kokonaisuudistuksen (2017) yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin YVAL 5.1 §:n mukaisen menettelyjen yhdistämisen toteuttamiseksi. MRL

⁸¹ Lain esitöiden perusteella asiaa voidaan käsitellä esimerkiksi ennakkoneuvottelussa ja lopputulos kirjata neuvottelusta laadittavaan muistioon. HE 259/2016 vp, s. 58.

⁸² HE 259/2016 vp, s. 58. Ks. myös *Ympäristöministeriö*, YVA-yhteysviranomaisen YVA-tukiaineisto (2021), s. 53.

9.3 §:n perusteella hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida *YVAL 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä, kun kaava laaditaan YVAL 3 §:ssä tarkoitettuna hankkeen toteuttamiseksi*. Yhdistäminen voi tulla sinänsä kyseeseen kaikilla kaavatasoilla (maakunta-, yleis- ja asemakaava), mutta kaikki kaavatyypit eivät tule kysymykseen.

MRL 9.4 §:n yksityiskohtaiset perustelut viittaavat siihen, että yhdistäminen voidaan tehdä lähinnä vain ns. hankekaavoitukseen, jossa kaavoitus koskee yksittäisen hankkeen edellytysten arvioimista.⁸³

Hallituksen esityksen mukaan:

[...hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida YVA-lain 3 luvun menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä silloin, kun kaava laaditaan YVA-lain 3 §:ssä tarkoitettuna hankkeen toteuttamiseksi. Käytännössä tällöin on kyse niin sanotusta hankekaavasta, josta on kyse silloin, kun kaava tai kaavamuutos laaditaan yksittäisen hankkeen toteuttamisen mahdollistamiseksi.”⁸⁴

Myöskään yhteysviranomaisille tarkoitettussa tukiaineistossa ei viitata yhteismenettelyn laajaan käyttöalaan. Tukiaineiston mukaan ”Menettelyiden yhdistäminen voidaan tehdä vain silloin, kun on kyse YVA-menettelyä koskevan hankkeen kaavoituksesta, jossa kaava tai kaavamuutos laaditaan kyseisen hankkeen toteuttamisen mahdollistamiseksi.”⁸⁵

Strategiset kaavat ja useampia hankkeita koskevat osa- ja vaihekaavat eivät ole yksityiskohtaisissa perusteluissa viitattuja hankekaavoja. Keskitetyille teollisuusalueille laadittavassa kaavassa ei olisi myöskään tyypillisesti kyse yksittäisestä hankkeesta, vaan useampia teollisia hankkeita ja niiden liitännäistoimintoja varten laadittavasta kaavasta. Yhteismenettely ei siten näyttäisi voivan tulla nykylainsäädännön sanamuodon perusteella (tulkittuna yksityiskohtaisten perustelujen pohjalta) sovellettavaksi teollisuuspuistokaavoissa. MRL 9.3 §:n sanamuoto sinänsä mahdollistaa tulkinnan, että kaava voisi koskea useampia yksittäisiä eli yksilöityjä hankkeita. Yksityiskohtaisten perustelujen

⁸³ Kyse ei tällöin ole kaavasta, jossa suunnitellaan yksittäistä hanketta laajemmin ja yleisemmin alueiden käyttötarkoituksia.

⁸⁴ HE 258/2016 vp, s. 72. Käytännössä yhteismenettelyä on sovellettu lähinnä tuulivoimayleiskaavoituksen yhteydessä. Lainio, Matti, Alustus YVA-SOVA-neuvottelupäivillä 21.9.2020. Alustuksen diat osoitteessa: [<https://ym.fi/documents/1410903/37291851/Ymp%C3%A4rist%C3%B6vaikutusten+arviointi+ja+kaavoitus+yhteismenettelyn%C3%A4.pdf/f4af3385-a2c1-3d5f-eeb7-fee473c97f9e/Ymp%C3%A4rist%C3%B6vaikutusten+arviointi+ja+kaavoitus+yhteismenettelyn%C3%A4.pdf?t=1600695452121>]

⁸⁵ *Ympäristöministeriö*. YVA-yhteysviranomaisen tukiaineisto 6.4.2021, s. 53.

puhuessa kuitenkin suppean tulkinnan puolesta, lain säännöksen täsmentämisen voidaan katsoa jo oikeustilan selkeyden vuoksi tarpeelliseksi.

Yhdistämissäätelyyn soveltamismahdollisuus rajoittuu voimassa olevan kansallisen lainsäädännön perusteella niihin tapauksiin, joissa hankkeesta vastaava ei ole sama kuin kyseisen kaavan laatimisesta vastaava viranomainen (MRL 9.4 §). Näissä tapauksissa (käytännössä yleensä kunnan tai kunnan omistuksessa olevan liikelaitoksen tai yhtiön ollessa hankkeesta vastaava) menettelyt on eriytettävä toisistaan. Säännöstä on pidetty lainvalmistelutöissä tarpeellisena ”riippumattomuuden varmistamiseksi YVA-direktiivissä edellytetyllä tavalla”.⁸⁶ Tältä osin esitöissä on viitattu YVA-direktiivin 9 a artiklaan, mikä kuuluu seuraavasti: ”Jos toimivaltainen viranomainen on myös hankkeen toteuttaja, jäsenvaltioiden on hallinnollisen toimivallan järjestelmässään vähintään eriytettävä asianmukaisesti tästä direktiivistä johtuvia velvoitteita toteuttavien viranomaisten ne tehtävät, jotka aiheuttavat eturistiriitoja.” Toimivaltaisella viranomaisella tai toimivaltaisilla viranomaisilla tarkoitetaan YVA-direktiivissä ”jäsenvaltioiden tämän direktiivin perusteella syntyneiden velvoitteiden toteuttamista varten nimeämää yhtä tai useampaa viranomaista”.

6.2 EU-oikeudelliset lähtökohdat kaavoituksen ja YVA:n integroimisen kehittämiseksi

Sekä SEA-direktiivi että YVA-direktiivi mahdollistavat suunnitelmien ja ohjelmien (ml. kaavan) vaikutusten arviointien ja hanketasoisten ympäristövaikutusten tiiviin integroimisen. Seuraavassa tarkastellaan YVA-direktiivin ja SEA-direktiivin asettamia vaatimuksia ja säännöksen antamia mahdollisuuksia arviointien yhteensovittamiselle.

SEA-direktiivin 11 artiklassa säädetään direktiivin suhteesta muuhun yhteisön lainsäädäntöön. Artiklan 1 kohdan mukaan ”direktiivin mukaisesti suoritettulla ympäristöarvioinnilla ei rajoiteta direktiivin 85/337/ETY tai muiden yhteisön oikeuden mukaisten vaatimusten noudattamista”. Säännös tarkoittaa käytännössä sitä, ettei SEA-direktiivin mukainen arviointi korvaa muita yhteisön oikeuden mukaisia arviointeja. SEA direktiivin 11 artiklan 2 kohta kuuluu puolestaan seuraavasti:

”Jotta vältetään muun muassa kaksinkertainen arviointi, jäsenvaltiot voivat sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta, joita koskeva velvoite tehdä arviointeja ympäristövaikutuksista johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että muusta yhteisön lainsäädännöstä, säätää yhteensovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimukset.”

⁸⁶ HE 259/2016 vp, s. 72–73.

Arvioitaessa yhteensovittamisen edellytyksiä EU-oikeuden kannalta on otettava huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Sen perusteella direktiivin säännökset tulee panna täytäntöön riittävän selvästi, konkreettisesti ja täsmällisesti (ks. esim. *C-427/07, komissio vs. Irlanti*). Ratkaisussa *C-227/01 (Komissio vs. Espanjan kuningaskunta)* unionin tuomioistuin katsoi, etteivät yleiskaavaan liittyneet selvitykset ja kuulemiset voineet poistaa YVA-direktiivin mukaista arviointivelvoitetta, sillä kaava ei alueellisesti kattanut koko hanketta.

YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa ympäristövaikutusten arviointien integroinnista säädetään seuraavasti:

3. Jos on kyse hankkeista, joissa velvoite tehdä ympäristövaikutusten arviointeja johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että neuvoston direktiivistä 92/43/ETY⁸⁷ ja/tai Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2009/147/EY⁸⁸, jäsenvaltioiden on tapauksen mukaan varmistettava, että käyttöön otetaan yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyitä, jotka täyttävät kyseisessä unionin lainsäädännössä säädetyt vaatimukset.

Jos on kyse hankkeista, joissa velvoite tehdä ympäristövaikutusten arviointeja johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että muusta unionin lainsäädännöstä kuin ensimmäisessä alakohdassa luetelluista direktiiveistä [kuten SEA-direktiivi], jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyitä.

Ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitettussa yhteen sovitetussa menettelyssä jäsenvaltioiden on pyrittävä sovittamaan yhteen tietyn hankkeen ympäristövaikutusta koskevat yksittäiset arvioinnit, joita asiaa koskeva unionin lainsäädäntö edellyttää, nimeämällä viranomaisen tähän tarkoitukseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten vastakkaisten säännösten soveltamista, jotka sisältyvät unionin muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön.

Ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitettussa yhteisessä menettelyssä jäsenvaltioiden on pyrittävä siihen, että tietyn hankkeen ympäristövaikutuksesta tehdään yksi arviointi, jota asiaa koskeva unionin lainsäädäntö edellyttää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten vastakkaisten säännösten soveltamista, jotka sisältyvät unionin muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön.

Komissio antaa ohjeita niitä hankkeita, joille on tehtävä arviointi samanaikaisesti sekä tämän direktiivin että direktiivien 92/43/ETY, 2000/60/EY, 2009/147/EY tai 2010/75/EU nojalla, koskevien yhteen sovitettujen tai yhteisten menettelyiden käyttöön ottamisesta.

⁸⁷ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).

⁸⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7).

YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan asettamat reunaehdot arviointien yhteensovittamiselle riippuvat siitä, mistä arvioinneista on kysymys. Varsinainen integrointivaatimus koskee vain YVA-direktiivin mukaisen arvioinnin ja luontodirektiivin mukaisen Natura-arvioinnin yhteensovittamista. Tältä osin “jäsenvaltioiden on tapauksen mukaan [where appropriate] varmistettava, että käyttöön otetaan yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyitä, jotka täyttävät kyseisessä unionin lainsäädännössä säädetty vaatimukset”.

Muiden kuin Natura-arvioinnin osalta direktiivi jättää siten laajan harkintavallan. Yhteensovittamisen vapausasteita lisää osaltaan muotoilu ”ja/tai” arviointien integrointitavan osalta. Siten esimerkiksi yhteinen menettely (coordinated procedures) riittää täyttämään yksin säännöksessä asetetun yhteensovittamisvaatimuksen. Integrointi voidaan tehdä siis kokonaan yhdistetyllä menettelyllä tai osin yhdistetyllä ja osin koordinoimalla taikka kaikilta osin koordinoimalla.

SEA-direktiivissä ja YVA-direktiivissä ei ole säädetty yksityiskohtaisemmin menettelyjen integroimisesta esimerkiksi niitä tapauksia varten, joissa suunnitelman tai ohjelman arviointiin yhdistettäisiin useamman YVA-velvollisen hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnit. Direktiivien tavoitteisto huomioon ottaen tälle ei näyttäisi olevan estettä. YVA-direktiivin vuoden 2014 uudistuksen nimenomaisena tavoitteena oli osaltaan edistää ympäristövaikutusten arviointien integroimista arviointien tehokkuuden parantamiseksi, hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi ja taloudellisen tehokkuuden lisäämiseksi.⁸⁹

Arvioitaessa vaihtoehtoja YVA-menettelyn integroimiseksi nykyistä laajemmin kaavoitukseen ja/tai ympäristölupamenettelyyn on syytä huomioida myös YVA-direktiivin 2 artiklan 2 kohta. Sen mukaan ”Ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista, muihin menettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteiden täyttämiseksi käyttöön otettaviin menettelyihin.”⁹⁰ Myös kyseinen säännös huomioon ottaen YVA-direktiivi mahdollistaa hanketasoisen arvioinnin sisällyttämisen muihin menettelyihin, kuten kaavoitusmenettelyn yhteyteen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava, että kaikki direktiivien vähimmäisvaatimukset täyttyvät riittävällä oikeudellisella varmuudella.

⁸⁹ YVA-direktiivin muutospäätöksen (2014/52/EU) johdanto-osan kohta 37.

⁹⁰ Suomessa direktiivin pääasiallisesti täytäntöönpanomuodoksi on valittu viimeisin vaihtoehto (erillinen menettely, joka täyttää direktiivin vaatimukset).

Edellä esitetyn perusteella YVA-menettelyn ja kaavoitusmenettelyn vaikutusten arviointien tiivistä ja laajaa integroimista voidaan pitää EU-oikeuden puitteissa mahdollisena. Kyse on myös EU-oikeuden nimenomaisten tavoitteiden mukaisesta menettelystä (ks. luku 2).

6.3 Kehittämisarvioinnit ja -mallit

6.3.1 Ympäristövaikutusten arvioinnin laatiminen teollisuuspuistolle kaavoitusvaiheessa

Hallitusohjelmassa viitattu ennakkoluvittaminen tarkoittaisi YVA-velvollisten hankkeiden osalta sitä, että YVA-lainsäädännön vaatimukset täyttävä ympäristövaikutusten arviointi tulisi tehdä ennakkoluvitusta edeltävästi.⁹¹ Harkittavaksi voisi tulla tältä osin toimintamalli, jossa YVA-menettely laadittaisiin koko teollisuuspuistolle kaavoitukseen integroidusti. Tämänkaltaisen mallin oikeudellisia mahdollisuuksia ja rajoitteita on tarve tarkastella ensiksi YVA-direktiivin näkökulmasta.

YVA-direktiivissä erotetaan toisistaan sen liitteessä I mainitut hankkeet, joiden osalta YVA-menettely on pääsääntöisesti tehtävä ja toisaalta liitteessä II mainitut hankkeet, joiden osalta jäsenvaltioiden on määriteltävä (tapauskohtaisesti selvittämällä tai/ja asettamiensa raja-arvojen taikka valintaperusteiden avulla), onko direktiivin hankkeesta tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.⁹² Unionin tuomioistuin on ratkaisussaan korostanut molempien liitteiden hankemääritelmien laajaa, YVA-direktiivin tarkoituksesta lähtevää tulkintaa.⁹³

YVA-direktiivin järjestelmä mahdollistaa ajatuksen, että teollisuuspuisto rinnastettaisiin YVA-direktiivissä tarkoitetuksi hankkeeksi. Kyse voi olla perusrakennehankkeesta (liitteen II kohdassa 10 a tarkoitettu ”teollisuusaluealuerakentaminen”).

⁹¹ YVA-direktiivissä (2 artiklan 1 kohdassa) edellytetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että *ennen luvan myöntämistä* YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat hankkeet 1) alistetaan *lupamenettelyyn*, ja 2) että niiden ympäristövaikutukset arvioidaan. Ennakkolupa olisi YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c-kohdassa tarkoitettu lupa.

⁹² Hankkeen kuuluminen liitteeseen II ei kuitenkaan merkitse, että jäsenvaltiot voisivat vapaasti arvioida, onko hanke arviointivelvollinen. Liitteen II hankkeiden seulonassa on otettava huomioon YVA-direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti direktiivin liitteessä III määritetyt harkintaperusteet. Lisäksi jäsenvaltioiden harkinnan rajoja määrittää YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetty perusvelvoite varmistaa arvioinnin tekeminen niiden hankkeiden osalta, joilla on etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

⁹³ Ks. *laajemmin Pölönen, Ismo – Perho, Juha, YVA-oikeus – Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely*. Edita Publishing Oy, Edilex Libri, 2018, s. 54–55 ja siinä viitattut oikeustapaukset.

Komission julkaisemassa oppaassa⁹⁴ liitteen II kohtaa 10 a “Industrial estate development projects” on kuvattu seuraavasti:

“Member States tend to have different interpretations of this project category. However, these interpretations have to be in line with the objective of the EIA Directive, in particular with its wide scope and broad purpose. The Commission report in 2003 notes that Member States have not explicitly identified specific types of projects covered by this project category. Many Member States have preferred to specify the project size (e.g. an area measured in hectares) to be used for industrial estate development projects. Furthermore, information received from Member States shows that there is no real consensus among Member States on the use of the terms ‘industrial’ and ‘estate’. For example, a few Member States use the term ‘industrial or business parks’ when defining this project category. These ‘parks’ can be considered to have the following characteristics: they are areas developed by a developer that have the required infrastructure for joint industrial or business utilisation by several companies; are characterised by spatial proximity; and form an operational or functional unit. Therefore, providing a comprehensive list of project types that might be relevant under this particular heading is almost impossible. In general, this category could include any type of project that is intended for high-tech companies, storage, warehousing, trading, and distribution/transport companies.”

“However, summarising information provided by some Member States, some common characteristics emerge, and these could be used for describing this project category. An industrial estate development project could be understood as specific area (land), which is zoned (developed) for industrial or for joint industrial and business purposes and where the necessary infrastructure is provided. The term ‘infrastructure’ is widely interpreted and includes, for example, roads, power, and other utility services, provided to facilitate the growth of industries. It is common practice for industrial estate development projects to be intended for simultaneous use by several companies that are in close proximity. These companies may be provided with infrastructure for joint industrial or business utilisation. Industrial estate development projects constitute an area where potential overlaps between the EIA and SEA Directives, as referred to in section 1.4, can occur more frequently than in other areas. These projects are included in Annex II(10)(a) of the EIA Directive but plans or programmes for industrial estates will come under the SEA Directive if they have the criteria contained in the latter. For example, in one national legal system, industrial estates would usually be considered as part of the development plan for an area and would be subject to a separate strategic environment assessment.”

Kuten komission julkaisemasta oppaasta ilmenee, teollisuusalue rakentamishankkeessa voi olla kyse samanaikaisesti SEA-direktiivissä tarkoitettusta suunnitelmasta ja YVA-direktiivissä tarkoitettusta hankkeesta, johon kuuluu useita toimintoja. Tällöin näiden direktiivien mukaisten arviointien

⁹⁴ *EU:n komissio*, Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. 2015, Saatavilla osoitteessa: [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/environmental-impact-assessment_en#publications]

integrointi on SEA-direktiivin 11 artiklan 2 kohdan ja YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohta mukaisesti mahdollista (yhteensovitettu tai yhteinen menettely).

YVA-direktiivi ja komission julkaisema opas eivät anna kuitenkaan suoraa vastausta siihen, voiko teollisuusalueerakentamishankkeeseen kuulua itsenäisesti tarkasteltuna useita YVA-velvollisia toimintoja (liitteen I tai II hankkeita) ja voidaanko teollisuusalueerakentamishankkeen YVA:lla täyttää myös näiden toimintojen arviointivelvollisuus. YVA-direktiivin ja SEA-direktiivin tavoite arviointien päällekkäisten arviointien välttämiseen⁹⁵ puoltaa tulkintaa, että teollisuusalueerakentamishanke voisi kattaa useamman YVA-velvollisen hankkeen. Tämä edellyttää kuitenkin, että arviointi voidaan tehdä kaikkien toimintojen osalta direktiivin vaatimukset täyttävällä tavalla. Suomalaisessa YVA-käytännössä yksi arviointiselostus on voinut kattaa useamman YVA-ajan ylittävän toiminnon tietyllä alueella. Esimerkiksi *Tarasten Kiertotalousalue Oy:n Kangasalan Kiertotalousalue -hankkeeseen* sovellettiin YVA-menettelyä sen kuuluessa YVAL:n liitteen 1 kohdan 11a ja 11b mukaisiin jätteiden käsittely hankkeisiin.⁹⁶ Hanke kuitenkin edellytti myös mittavaa esirakentamista, jossa YVA-ohjelman mukaan ”tontti-, tie- ja kenttäalueilta poistetaan pintamaita alustavan arvion mukaan noin 800 000 m³, louhitaan kalliota noin 230 000 m³ ja poistetaan turvetta ja pehmeitä maa-aineksia noin 400 000 m³”.⁹⁷ Hankkeen toteuttaminen suunnitellulla tavalla edellytti siten YVA-menettelyn toteuttamista myös YVAL:n liitteen 1 kohdan 2b perusteella, vaikka tätä ei hankkeen YVA-ohjelmassa eksplisiittisesti mainittu.⁹⁸ Vastaavasti *Lahden seudun kierrätyspuiston perustaminen* sisältää hankevaihtoehdosta riippuen perustamisvaiheessaan noin 3,1–10 miljoonan kuution louhinnan ja maamassojen muun leikkauksen, kun kyseisessä YVA-selostuksessa hanke eksplisiittisesti liitettiin YVAL:n liitteen 1 kohdassa 11 tarkoitettuun jätehuoltoon.⁹⁹

YVA-menettelyä ei kuitenkaan voida tehdä ”blankkona”. YVA-direktiivi edellyttää hankkeesta vastaavan laatimaa arviointiselostusta. Tätä tehtävää ei voida siirtää suunnitelmasta vastaavalle viranomaiselle. Sekä Suomen YVA-lainsäädäntö että YVA-direktiivi edellyttävät, että arvioinnin kohteena olevalle toiminnalle on hankkeesta vastaava (direktiivin käsitteistössä ”hankkeen toteuttaja”). YVAL:n määritelmän (YVAL 2 §:n 5 kohta) mukaisesti hankkeesta vastaava on

⁹⁵ Ks. erit. YVA-direktiivin muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdanto-osan kohta 37.

⁹⁶ *Tarasten kiertotalousalueen YVA-ohjelma* 2019, s. 9 ja 48.

⁹⁷ *Tarasten kiertotalousalueen YVA-ohjelma* 2019, s. 35.

⁹⁸ YVAL:n liitteen 1 kohdan 2b mukaan hankeluetteloon kuuluu kiven, soran tai hiekan otto silloin, kun ottamisen pinta-ala on yli 25 hehtaaria tai otettava maa-ainemäärä on vähintään 200 000 kiintokuutiometriä vuodessa.

⁹⁹ *Lahden seudun kierrätyspuiston YVA-selostus* 2019, s. 19 ja 55.

”toiminnanharjoittaja tai se, joka muutoin on vastuussa tässä laissa tarkoitetun hankkeen valmistelusta tai toteuttamisesta”. YVA-direktiivissä (1 artiklan 2(b)-kohta) hankkeen toteuttajalla tarkoitetaan ”yksityistä hanketta varten tarvittavan luvan hakijaa tai julkista viranomaista, joka on tehnyt aloitteen hankkeesta”. Vaatimus hankkeesta vastaavan (hankkeen toteuttajan) tiedossa olemisesta voidaan johtaa yksin jo YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdasta: ”Kun ympäristövaikutusten arviointia vaaditaan, hankkeen toteuttajan on laadittava ja toimitettava ympäristövaikutusten arviointiselostus. Direktiivissä edellytettiin, hankkeen toteuttajan toimittamiin tietoihin kuuluu puolestaan muun muassa hankkeen toteuttajan tekemä vaihtoehtotarkastelu.¹⁰⁰

Toisaalta teollisuuspuistokontekstissa YVA-direktiivissä tarkoitetuksi hankkeen toteuttajaksi voi rinnastua teollisuuspuistoa suunnitteleva ja siitä vastaava julkinen tai yksityinen taho. Kyse voi olla esimerkiksi kunnan hankkeesta tai teollista toimintaa tietylle alueelle suunnittelevasta yrityksestä, joka voi toimia myös ns. hankekehittäjänä. YVA-direktiivi ja kansallinen lainsäädäntö ei aseta estettä sille, että yhden hankkeesta vastaavan laatima YVA tai toiminnalle myönnetty lupa siirtyisi myöhemmin toiselle toimijalle. Kyse voisi siis olla myös direktiivin liitteessä II tarkoitetun teollisuusrakentamisaluehankkeen (teollisuuspuisto) hakeman luvan siirtymisestä toiselle hankkeesta vastaavalle / toiminnanharjoittajalle. Direktiivin järjestelmän näkökulmasta on selvää, että teollisuusrakentamisaluehankkeesta vastaava yksityinen tai julkinen toimija voi, tai pikemminkin tulee olla, direktiivissä tarkoitettu hankkeen toteuttaja, vaikka teollisuuspuistoalueen suunnittelua voi koskea samanaikaisesti velvollisuus SEA-direktiivin mukaiseen arviointiin.

Sujuvoittamistavoitteiden näkökulmasta ongelmalliseksi voi muodostua kuitenkin käytännössä ne arvioinnin sisällölle asetetut vaatimukset, joita YVA-direktiivissä edellytetään hanketasoiselta ympäristövaikutusten arvioinnilta. YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa arviointiselostuksen sisällölle asetetut vaatimukset jakautuvat kahteen osaan. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan a–e alakohdat muodostavat selostuksen ehdottoman vähimmäissisällön (*säännönmukaisesti toimitettavat tiedot*) ja f-alakohdassa mainittu liite IV *tapauskohtaisesti arvioitavat tiedot*, joiden toimittamisvelvollisuus

¹⁰⁰ Vaihtoehtotarkastelun osalta YVA-direktiivin ehdottomissa vähimmäisvaatimuksissa edellytetään, että arviointiselostuksessa esitetään kuvaus ”hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehtoista, jotka ovat hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta varteen otettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon hankkeen ympäristövaikutukset” (YVA-direktiivin 5 artiklan 1-d kohta). Vaihtoehtotarkasteluvaihtoehtoa täydennetään direktiivin liitteessä IV (tapauskohtaisesti toimitettavat tiedot), jonka kohdan 2 mukaisesti selostukseen sisällytetään kuvaus ”hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehtoista (jotka liittyvät esimerkiksi hankesuunnitelmaan, teknologiaan, sijaintiin, kokoon ja laajuuteen), jotka ovat ehdotetun hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta varteenotettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä, mukaan luettuna ympäristövaikutusten vertailu.” (kurs. tässä)

riippuu hankkeen tai hanketyypin erityisominaisuuksista ja hankkeen vaikutusalueen ympäristön erityispiirteistä. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö huomioon ottaen liitteessä IV yksilöidyt tiedot on toimitettava silloin, kun tiedot ovat merkityksellisiä tietyn hankkeen vaikutusten arvioimiseksi, ”ja niissä rajoissa, mitä yksityiseltä toimijalta voidaan kohtuudella edellyttää”.¹⁰¹ Liitteen IV tietojen toimittamistarpeita arvioidaan siten hankkeen, hanketyypin ja ympäristön erityispiirteiden sekä vaikutustyyppin relevanssin pohjalta ottaen huomioon kohtuullisuusnäkökohdat.

YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan nojalla hankkeen toteuttajan toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin:

- a) hankkeen kuvaus, joka sisältää tiedot hankkeen sijainnista, suunnitelmasta, koosta ja muista olennaisista ominaisuuksista;
- b) kuvaus hankkeen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista;
- c) kuvaus hankkeen ominaisuuksista ja/tai toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään tai vähentämään ja, jos mahdollista, poistamaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia;
- d) kuvaus hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehdoista, jotka ovat hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta vartenotettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon hankkeen ympäristövaikutukset;
- e) yleistajuinen yhteenveto a–d alakohdassa tarkoitetuista tiedoista; ja
- f) liitteessä IV mainitut lisätiedot, jotka olennaisesti liittyvät tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisominaisuuksiin ja ympäristön erityispiirteisiin, joihin todennäköisesti kohdistuu vaikutuksia.

YVA-direktiivissä liitteen IV tietojen toimittamisvelvollisuus ja -muoto kytkeytyvät vapaaehtoiseen rajausvaiheeseen (scoping) ja siinä annettuun viranomaisen ohjeistukseen (scoping-lausunto) sekä viranomaisen päätelmään hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. Jos tapauksessa annetaan hankkeesta vastaavan pyynnöstä tai kansalliseen lainsäädäntöön perustuen viranomaisen scoping-lausunto, arviointiselostuksen on perustuttava kyseiseen lausuntoon ja ”sisällettävä tiedot, joita voidaan kohtuudella vaatia, jotta voidaan tehdä perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista, ottaen huomioon nykytietämys ja arviointimenetelmät” (YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan toinen kappale).

YVA-direktiivissä ei ole nimenomaisesti säädetty ympäristövaikutusten arvioinnin tarkkuudesta. Edellä käsiteltyä rajausta (scoping) koskeva sääntely, direktiiviin sisällytetty merkittävyyssynnys

¹⁰¹ Asia C-535/18, *Land Nordrhein-Westfalen*, EU:C:2020:391, kohta 82. Ratkaisussa sovellettiin YVA-direktiiviä (92/2011/EU) ennen muutosdirektiivin 52/2014/EU voimaantuloa. Oikeusohjetta voidaan kuitenkin pitää myös voimassa olevan liitteen IV:n tulkinnan kannalta relevanttina ottaen huomioon voimassa olevan 5 artiklan 1 kohdan toisesta kappaleesta ilmenevä kohtuullisuuselementti: arviointiselostuksen on perustuttava scoping-lausuntoon (jos se annetaan) ja siihen on sisällytettävä tiedot, ”joita voidaan kohtuudella vaatia, jotta voidaan tehdä perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista, ottaen huomioon nykytietämys ja arviointimenetelmät.”

”kuvaus hankkeen *todennäköisesti merkittävistä* ympäristövaikutuksista” (kurs. tässä) ja kohtuullisuuselementti (YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan 2 kappale) kuitenkin ilmentävät, ettei direktiivi edellytä yksityiskohtaista arviointia ja kuvausta kaikista hankkeen ympäristövaikutuksista. Selvitysten tarvetta ja yksityiskohtaisuutta tulee suhteuttaa kunkin vaikutustyyppin osalta hankkeen ja sen vaikutusalueen ympäristön erityispiirteisiin. YVA-direktiivi mahdollistaa myös sen, että viranomaisen hyväksyy scoping-vaiheessa (Suomessa arviointiohjelmavaihe) useanlaisia selvitysrajoituksia. YVA-direktiivin näkökulmasta hankkeesta vastaavalle kuuluvien selvitysten ytimenä voidaan pitää riittävien tietojen toimittamista merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamiseksi¹⁰² toimivaltaisen viranomaisen perustellussa päätelmässä.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö puolestaan ilmentää, ettei YVA-direktiivin sisältövaatimuksia koskevia säännöksiä ole tulkittu oikeuskäytännössä itsenäisinä, vaan osaltaan hankkeeseen sovellettavaan muun EU-lainsäädännön kautta. Ratkaisut viittaavat siihen, että ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden ja vaikutusten merkittävyyden arvioinnissa tulee ottaa soveltuvin osin huomioon sektorilainsäädännössä asetetut vaatimukset.¹⁰³

Kaiken kaikkiaan YVA-direktiivin säännökset ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ilmentävät, ettei ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suorittamista voida ajoittaa siten, että YVA-direktiivissä tarkoitettuja, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia jää ympäristövaikutusten arvioinnissa kuvaamatta direktiivissä edellytetyssä laajuudessa ja direktiivin edellyttämällä tarkkuudella.

Mikäli hanketasoinen ympäristövaikutusten arviointi toteutettaisiin teollisuuspuiston kaavavaiheessa, tämä edellyttäisi riittävän yksityiskohtaista tietoa hankkeen ja sen toimintojen sijainnista, suunnitelmasta, koosta, ominaisuuksista ja laadusta; lähtökohtaisesti kaikista hankkeen ja sen osien tekijöistä, jotka voivat vaikuttaa todennäköisten ympäristövaikutusten syntymiseen. Mikäli myöhemmin täsmentyvä toiminta (tai sen osa) ei vastaisi todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamisen kannalta relevanteilta ominaisuuksiltaan ja erityispiirteiltään tehdyssä ympäristövaikutusten arvioinnissa käytettyjä lähtötietoja ja olettamia, toimintaa ei voitaisi aloittaa laatimatta uutta arviointiselostusta tai täydentämättä tehtyä selostusta ja päivittämättä

¹⁰² Ks. myös YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan 2 kappale ja unionin tuomioistuimen ratkaisu C-461/17, *Holohan* ym. vs. *An Bord Pleanála*, kohdat 56–59.

¹⁰³ Ks. erit. tapaus *Land Nordrhein-Westfalen* C-535/18. Ks. myös *Pölonen – Perho* 2018, s. 116–117; *Pölonen, Ismo*, Ympäristövaikutusten arvioinnin ajoituksen oikeudelliset raamit ja kehittämismahdollisuudet – esimerkkinä ydinvoimasektori. Ympäristöjuriikka 1/2024 (tulossa).

perusteltua päätelmää sekä järjestämättä uusia kuulemisia. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että ennakkollinen YVA olisi tehty hankkeen teknisten ratkaisujen osalta sellaisilla olettamilla, jotka eivät enää vastaisi hanketta siinä vaiheessa, kun hankkeelle saadaan investoija ja toiminnan tosiasiallisesta aloittamisesta vastaava toiminnanharjoittaja. Vaikka YVA-lainsäädäntö mahdollistaa ympäristölupamenettelyyn nähden yleispiirteisemmän arvioinnin, hankkeen yksityiskohdat on tunnettava verrattain tarkasti myös YVA-vaiheessa.¹⁰⁴

Jos ennakkollisen YVA:n jälkeisten muutosten jälkeen toiminta poikkeaisi (esimerkiksi teknologian kehittymisen myötä) olennaisesti YVA:n olettamista, tämä voisi johtaa siihen, ettei edes arviointiohjelmaa voitaisi pitää enää kyseiselle hankkeelle laadittuna. Kokonaan uutta YVA-menettelyä on vaadittu käytännössä hyvin harvoin, mutta poissuljettuna sitä ei voida pitää, jos hankesuunnittelu elää olennaisesti YVA:n päättymisen jälkeen. YVA-käytännössä näin kävi Fennovoiman ydinvoimahankkeessa, jossa voimalaitostyyppi vaihtui YVA-menettelyn päättymisen jälkeen.¹⁰⁵

Kansallisen lainsäädännön lähtökohtien ja periaatteiden näkökulmasta ennakkollinen YVA, ja vastaavasti luvitus, merkitsisivät merkittävää järjestelmätason muutosta ja ympäristöoikeuden vakiintuneista yleisistä opeista poikkeavaa käytäntöä. Kansallinen YVA-lainsäädäntö rakentuu lupalainsäädännön tapaan toiminnanharjoittajakohtaiselle aiheuttamisperiaatteelle ja selvilläolovelvollisuudelle. Ennakollisen YVA:n mallissa teollista toimintaa harjoittava hankkeesta vastaava ei itse olisi suunnitellut toimintaa eikä arvioinut sen haitallisia ympäristövaikutuksia ja niiden ehkäisykeinoja eikä esimerkiksi toiminnanharjoittamisen aikaista varautumista ympäristövahinkoihin. On vaikeasti ajateltavissa, että teollisuuspuistosta vastaava taho voisi tuntea yksittäisten toimintojen erityispiirteet mahdollisine riskeineen samalla tarkkuudella ja laadulla kuin puistoalueelle sijoittuvan yksittäisen hankkeen tosiallinen toteuttaja. Ennakollinen YVA ja lupamenettely merkitsisivät siten sekä YVA:n että ympäristölupamenettelyn ympäristönsuojelumekanismien näkökulmasta selkeää heikennystä.

¹⁰⁴ Teollisuuspuistosta vastaavan tulisi voida esittää tarpeellisessa määrin mm. kuvaus ”hankkeesta, sen tarkoituksesta, sijainnista, koosta, maankäyttötarpeesta, tärkeimmistä ominaisuuksista mukaan lukien energian hankinta ja kulutus, materiaalit ja luonnonvarat, todennäköiset päästöt ja jäämät kuten melu, värinä, valo, kuumuus ja säteily sekä sellaiset päästöt ja jäämät, jotka voivat aiheuttaa veden, ilman, maaperän ja pohjamaan pilaantumista, sekä syntyvän jätteen määrä ja laatu ottaen huomioon hankkeen rakentamis- ja käyttövaiheet, mahdollinen purkaminen ja poikkeustilanteet mukaan lukien.” (YVAA 4.1,1 §) Nämä kuvaukset tulisi voida esittää lähtökohtaisesti kaikkien teollisuuspuiston toimintojen osalta.

¹⁰⁵ Ks. Pölönen 2024.

Toisaalta nykyainsäädäntö mahdollistaa sen, että teollisuuspuistosta vastaava tai muu taho käynnistää YVA-menettelyn tietyille teollisuuspuistoalueen toiminnolle, mutta arviointiohjelmavaiheen jälkeen hankkeesta vastaava vaihtuu ja uusi hankkeesta vastaava jatkaa YVA-menettelyä. Kyse voisi olla esimerkiksi teollisuuspuistosta vastaavasta yrityksestä, joka voi myydä toimintoja ja niihin liittyviä oikeuksia myöhemmässä vaiheessa toiselle yhtiölle. Pelkästään hankkeesta vastaavan vaihtuminen ei lähtökohtaisesti laukaise uuden arviointiohjelman laatimisvaatimusta.

YVAL:n järjestelmässä tietyn hankkeen arviointiohjelma laaditaan ja siitä kuulutetaan lähtökohtaisesti vain kerran. Vastaavasti yhteysviranomaisen arviointiohjelmalausunto annetaan YVAL:n säännösten sanamuodon perusteella vain kerran. YVA-direktiivi ei puolestaan edellytä arviointiohjelman laatimista.¹⁰⁶ Uuden arviointiohjelman laatimisvelvollisuutta ei voida pitää kuitenkaan täysin poissuljettuna. YVAL:n systematiikassa kyse ei kuitenkaan tällöin ole tietyn hankkeen arviointiohjelman täydentämisestä tai korjaamisesta, vaan toisen hankkeen arviointimenettelyn aloittamisesta. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn aloittamista alusta (uuden arviointiohjelman toimittamista) tulee edellyttää, mikäli hanke muuttuu arviointiohjelmavaiheen jälkeen olennaisilta osin eri hankkeeksi. Tällaisesta olisi kysymys esimerkiksi silloin, jos hankkeen päätoiminta ja -tarkoitus muuttuisivat ja hankkeen vaikutukset olisivat tästä syystä olennaisilta osin erityyppisiä tai kohdistuisivat merkittävältä osin eri vaikutusalueelle. Tällöin voitaisiin tulkita, ettei hankkeeseen, jonka päätoiminta on suunnittelun aikana muuttunut toiseksi, ole sovellettu YVAL:n mukaista menettelyä, johon kuuluu arviointiohjelmavaihe.¹⁰⁷

Tässä toimintamallissa teollisuuspuistosta vastaava tai muu taho laatii arviointiohjelmavaiheessa hankkeesta vastaavana YVA-lainsäädännössä edellytetyt selvitykset, mm. nykytilaselvitykset (ympäristön näkytilaa ja kehitystä koskevat selvitykset) ennakkollisesti. Uusi hankkeesta vastaava täydentää ja täsmentää selvityksiä vastaamaan lupahakemuksen pohjaksi tulevaa hanketta. Ensimmäisen hankkeesta vastaavan laatimat selvitykset (ja mahdollinen arviointiselostusluonnos) täydentyvät tällöin uuden hankkeen vastaavan antamalla hanke- ja vaikutustiedoilla ja nämä tiedot välittyvät lopulliseen arviointiselostukseen, perusteltuun päätelmään ja lupaharkintaan. Tällöin vältetään riski siitä, että varhaisen vaiheen hankekehittäjän YVA:ssa käyttämät oletamat olisivat luvitusvaiheessa vanhentuneita. Toimintamalli ei myöskään aiheuta olennaista riskiä YVA:n ympäristönsuojelufunktion toteutumatta jäämiselle.

¹⁰⁶ Arviointiohjelmavaiheen osalta EU-oikeudellisena vähimmäisvaatimuksena on ainoastaan se, että hankkeesta vastaavalle on annettava selvitysten rajausvaiheen neuvontaa (*scoping*-ohjeet selostuksen laatimista varten), jos hankkeesta vastaava sitä pyytää (YVA-direktiivin 5 artiklan 2 kohta).

¹⁰⁷ Pölönen – Perho 2018, s. 95–96.

6.3.2 Yhteismenettelyn mahdollistaminen kaavoille, joissa kunta on hankkeesta vastaavana

Yhdistämissäätelyn soveltamismahdollisuus rajoittuu voimassa olevan kansallisen lainsäädännön perusteella niihin tapauksiin, joissa hankkeesta vastaava ei ole sama kuin kyseisen kaavan laatimisesta vastaava viranomainen (MRL 9.4 §). Näissä tapauksissa (käytännössä yleensä kunnan tai kunnan omistuksessa olevan liikelaitoksen tai yhtiön ollessa hankkeesta vastaava) menettelyt on eriytettävä toisistaan. Säännöstä on pidetty lainvalmistelutöissä tarpeellisenä ”riippumattomuuden varmistamiseksi YVA-direktiivissä edellytetyllä tavalla”.¹⁰⁸ Tältä osin esitöissä on viitattu YVA-direktiivin 9 a artiklaan, mikä kuuluu seuraavasti: ”Jos toimivaltainen viranomainen on myös hankkeen toteuttaja, jäsenvaltioiden on hallinnollisen toimivallan järjestelmässään vähintään eriytettävä asianmukaisesti tästä direktiivistä johtuvia velvoitteita toteuttavien viranomaisten ne tehtävät, jotka aiheuttavat eturistiriitoja.”

Selvityksen tehtävänasettelun näkökulmasta on relevanttia tarkastella lähemmin EU-oikeudesta mahdollisesti seuraavia rajoitteita yhteismenettelylle niissä tilanteissa, joissa hankkeesta vastaavana on kunta. YVA-direktiivin järjestelmässä hankkeesta vastaavat laativat itse arviointiselostuksen riippumatta siitä ovatko ne yksityisiä tai julkisia toimijoita. SEA-direktiivin mukaisesti suunnitelmasta ja ohjelmasta vastaava viranomainen laati itse ympäristöarvioinnin (kaavoituksessa ympäristöselostuksen). Yhteismenettelyssä (jossa kunta olisi myös hankkeesta vastaava) ympäristöselostuksen ja kaavaselostuksen laatiminen tapahtuu siten molempien direktiivin järjestelmien mukaisesti. Menettelyjen eriyttäminen ei muuta tätä lähtökohtaa. Erona on vain se, että tällöin kunta laatii itse kaavaselostuksen ja ympäristövaikutusten arviointiselostuksen erillisissä menettelyissä.

Lisäksi ELY-keskus vastaa YVA:n ohjauksesta, arviointiselostuksen riittävyyden ja laadunvarmistuksesta sekä perustellun päätelmän laatimisesta myös yhteismenettelyssä. YVAL mukaisen yhteysviranomaisen roolista arvioinnin suunnitteluvaiheessa säädetään MRA 30 a §:n 3 momentissa. Säännöksen mukaan yhteysviranomaisen on arviointiohjelmaa vastaavan suunnitelman saatuaan ja sen tietoihin pohjautuen annettava hankkeesta vastaavalle lausunto niiden tietojen laajuudesta ja tarkkuudesta, jotka tämän on sisällytettävä hanketta koskevaan ympäristövaikutusten arviointiselostukseen. Lausunto vastaa päätarkoitukseltaan arviointiohjelmalausuntoa eli sillä ohjataan hankkeesta vastaavaa laatimaan YVAL:n vaatimukset täyttävä arviointiselostus. Lausunto

¹⁰⁸ HE 259/2016 vp, s. 72–73.

on annettava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun mielipiteiden jättämiselle varattu määräaika on päättynyt.¹⁰⁹ Ennen lausunnon antamista yhteysviranomaisen on varattava sellaisille muille viranomaisille, joita asia todennäköisesti koskee, mahdollisuus ilmaista kantansa. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen, jos viranomaisella on ollut mahdollisuus ilmaista kantansa osana kaavan vuorovaikutusmenettelyä ja kannanotot ovat yhteysviranomaisen käytettävissä. Yhteysviranomaisen vastaa yhdistetyssä menettelyssä ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden tarkistamisesta sekä YVAL:n mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä MRL 9.3 §:n mukaisesti.

Yhteismenettelyssä kaavoitusviranomaisen asettaa YVA-asiakirjat kuitenkin nähtäville ja varaa mahdollisuuden mielipiteiden esittämiselle (MRA 30 b § 2 mom.). Kaavoitusviranomaisen vastaa yhdistetyssä menettelyssä myös viranomaisten kuulemisista. Sen on varattava niille viranomaisille, joiden toimialaa hanke todennäköisesti koskee, tilaisuus ilmaista kantansa arviointiselostuksesta. Kaavoitusviranomaisen on toimitettava muiden viranomaisten esittämät kannanotot ja MRA 30 b §:n 2 momentissa tarkoitetut mielipiteet viipymättä myös yhteysviranomaiselle (MRA 30 b § 3 mom.). Nämä tehtävät eivät yksiselitteisesti synnytä EU-oikeudellista perustetta yhteismenettelystä luopumiseen, mutta puoltavat kansallisen lainsäätäjän ratkaisua eriyttää menettelyt, mikäli kunta on myös hankkeesta vastaava. Tällöin selvitysten riittävyyden määrittämisen kannalta relevantteja lausuntoja määrittävät tahot päättää viranomaisen (ELY-keskus), joka ei itse ole osallisena hankkeessa. YVA-direktiivin täytäntöönpanon varmistamisen näkökulmasta yhteismenettelyä ei siten ole perusteltua sujuvoittaa siten, että sen soveltamisen mahdollisuus laajennettaisiin tilanteisiin, joissa kunta on hankkeesta vastaava.

6.3.3 Yhteismenettelyn laajentaminen tilanteisiin, joissa kaava kattaa useampia YVA-velvollisia tai muita hankkeita

Menettelyjen sujuvoittamisen näkökulmasta nyky-lainsäädännön ilmeinen täsmentämistarve liittyy yhteismenettelyn käyttöalan määrittäviin säännöksiin. Nyky-lainsäädännön pohjalta kyse ei voine integroimistilanteissa (yhteismenettely) olla kaavasta, joka koskee yhden YVA-velvollisen hankkeen alueenkäytöllisen ohjauksen lisäksi muuta maankäytön suunnittelua (esimerkiksi hankealuetta laajempi osayleiskaava). Kyse ei voine olla myöskään kaavasta, jolla ohjattaisiin yhtä useampaa YVA-velvollista hanketta suppealla alueella (esimerkiksi teollisuuspuisto asemakaavassa) tai tiettyä hanketyyppeä koko kunnan alueella (vaihekaava). Strategiset kaavat ja useampia hankkeita koskevat

¹⁰⁹ Yhteysviranomaisen lausunnon sisältöön ja velvollisuuteen julkaista lausunto internetissä sovelletaan, mitä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 18 §:ssä säädetään.

osa- ja vaihekaavat eivät sovellu esitöiden valossa yhdistämiseen. Vaikka voimassa olevan lainsäädännön sanamuoto mahdollistaa sinänsä tulkinnan, että kaava voisi koskea useampia yksittäisiä hankkeita, yhteismenettelyn soveltamisalan määrittävän säännöksen yksityiskohtaiset perustelut puhuvat tulkintaa vastaan.¹¹⁰ Muutos on tältä osin tarpeen yksin jo oikeustilan selkeyttämiseksi. Epäselvä oikeustila on ympäristömenettelyjen sujuvoittamisen näkökulmasta selvä puute ottaen myös huomioon, ettei hankkeesta vastaavalla ole tehokkaita oikeussuojakeinoja, mikäli ensiasteen viranomaisen tulkitsee yhteismenettelyn soveltamisalasääntelyä suppeasti.

Edellä esitetyn (jaksot 2 ja 6.2) EU-oikeudellisen tarkastelun perusteella hanketasoiset YVA-menettelyt voidaan integroida YVA-direktiivin ja SEA-direktiivin puolesta erilaisiin suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointeihin ilman edellä mainittuja, kansallisia soveltamisalarajoitteita. Tällöin on kuitenkin huolehdittava, että kaikki molempien direktiivien vähimmäisvaatimukset täyttyvät riittävällä oikeudellisella varmuudella.

Teollisuuspuistoissa kyse voi olla tarpeesta integroida YVA-velvollinen hanke asemakaavoitukseen, joka koskee myös muita hankkeita ja niiden oheistoimintoja ja infrastruktuureja. Mahdollista on myös se, että teollisuuspuiston kaavan aloitusvaiheessa on tulossa vireillä yhtä useampi YVA-velvollinen hanke, joita ei voitane nykyllä lainsäädännön perusteella integroida samanaikaisesti teollisuuspuistokaavaan yhteismenettelyn kautta.

Teollisten ja muiden hankkeiden hallinnollisten menettelyjen sujuvoittamisen näkökulmasta yhteismenettelyn käyttöalaa koskevaa sääntelyä on perusteltua täsmentää siten, YVA:n ja kaavoituksen integroimissäännöksissä viitataan mahdollisuuteen arvioida ympäristövaikutukset YVAL 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä ilman kaavan muodolle asetettavia rajoitteita silloin, kun oikeusvaikutteinen kaava luo puitteet yhdelle tai useammalle YVA-velvolliselle hankkeelle.¹¹¹ Kyse voisi olla esimerkiksi asemakaavasta, osayleiskaavasta tai tiettyä hanketyyppiä koskevasta vaihekaavasta (yleis- tai maakuntakaava), joka luo kaavalliset edellytykset YVA-velvollisen hankkeen luvittamiseksi ja toteuttamiseksi. Strategiset kaavat, jotka eivät sisällä aluevarauksia, eivät kuuluisi yhteismenettelyn piiriin

¹¹⁰ HE 259/2016, s. 72. Ks. lähemmin jakso 6.1.2

¹¹¹ Muutoin yhteismenettelyn edellytykset säilyisivät pääosin samanlaisina eli yhteismenettely edellyttäisi muun muassa sitä, että YVA-velvollinen hanke olisi riittävästi konkretisoitunut kaavoituksen alkuvaiheessa ja hankkeesta vastaava olisi tiedossa.

edellyttäen, että oikeusvaikutteinen kaava luo kaavoitukselliset puitteet YVA-velvolliselle hankkeelle tai hankkeille.

Kaava-asiakirjoissa tulisi selkeästi erottaa yksittäisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiselostus (mikä olisi hankekohtaisen perustellun päätelmän ja lupahakemuksen pohjana) kaavan ympäristövaikutusten arvioinnista. Koko kaavaa koskevassa vaikutusten arvioinnissa, jossa hyödynnettäisiin suoraan yksittäisten YVA-hankkeiden vaikutusten arviointeja, korostuisi kumulatiivisten vaikutusten arviointi.

Tämänkaltainen sääntely, jossa kaavoituksen ja YVA yhteismenettelysäännösten soveltamisalarajoitteet puretaan, voidaan saattaa koskemaan vain keskitettyjen teollisuusalueiden kaavoja tai vaihtoehtoisesti yhteismenettely käyttöala voidaan saattaa koskemaan muitakin kaavoja. Ympäristömenettelyjen sujuvoittamistavoitteet sekä lainsäädännön koherenssi puoltaisivat yhtenäistä integroimissääntelyä myös useille muille kaavatyypeille, joissa luodaan kaavalliset edellytykset YVA-velvollisille hankkeille. Lisäksi perusteita ei näyttäisi olevan myöskään hanketyyppiikohtaisille poikkeuksille (nykytilanteessa yhteismenettelyä ei voida soveltaa hankkeisiin, joissa TEM toimii yhteysviranomaisena).

Kaavoitus- ja YVA-menettelyjen erot eivät ole esteenä laajalle integroimiselle, sillä maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kaikilta osin sekä SEA-direktiivin että YVA-direktiivin vaatimusten huomioonottamisen. Kaikissa kaavamuodoissa ja hanketyypeissä on lähtökohtaisesti mahdollista tehdä selvitykset ja kuulemiset siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella kuin YVA-direktiivissä ja Espoon sopimuksessa edellytetään. YVAL:n mukainen yhteysviranomainen (ELY-keskus) vastaisi YVA:n ohjauksesta sekä arviointiselostuksen riittävyyden ja laadunvarmistuksesta ja perustellun päätelmän laatimisesta myös soveltamisalaltaan laajennetussa yhteismenettelyssä.

YVA-menettelyn kytkeminen tiiviisti ja useammin kaavoitukseen parantaisi YVA-menettelyssä kerättyjen tietojen huomioon ottamismahdollisuutta päätöksenteossa, mitä on pidetty YVA-menettelyn vaikuttavuuden kannalta keskeisenä haasteena niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Kaavojen sisältövaatimussäännökset (MRL 28, 39 ja 54 §:t) mahdollistavat YVAL:ssa tarkoitettujen ympäristövaikutusten huomioon ottamisen laaja-alaisemmin kuin sektorikohtaiset lupamenettelyt. Toisin kuin lupamenettelyissä kaavoissa myös sosiaaliset vaikutukset voidaan ottaa monipuolisesti huomioon. Myös esimerkiksi luonto- ja maisema-arvojen suojelun osalta kaavoitusmenettely mahdollistaa lupamenettelyihin nähden monipuolisemman tarkastelun ja rajoitteiden asettamisen.

YVA-velvollisen hankkeen vaikutukset voidaan ottaa huomioon hankealueiden ulkopuolisissa aluevarauksissa ja niihin liittyvissä kaavamääräyksissä. Niillä voidaan pyrkiä huomioimaan muun muassa riittävien suojavyöhykkeiden sekä hankkeeseen tarvitsemien liikenneyhteyksien ja voimajohtojen maankäytölliset tarpeet.

Pelkästään teollisuuspuistoja koskevaa yhteismenettelyn soveltamisalamuutosta puoltaisi puolestaan kansalliseen YVA-lainsäädännön sisältyvä ajatus laaja-alaisesta vaihtoehtotarkastelusta. Sijointipaikkavaihtoehtojen tarkastelu ei välttämättä toteudu MRL:n rakenteen ja luonteen vuoksi varsinkaan asema- ja osayleiskaavoissa YVAL:ssa tarkoitettulla tavalla. Kuntakaavoissa ei tarkastella muissa kunnissa sijaitsevia vaihtoehtoja, vaikka muiden kuntien alueelle kohdistuvat olennaiset vaikutukset tuleekin tunnistaa. Sen sijaan Suomen YVA-lainsäädännön mukainen vaihtoehtotarkastelu kattaa hankkeen toteuttamiskelpoiset vaihtoehdot kuntien rajoista riippumatta. MRL:n ja YVAL:n rakenteellisista eroista johtuva haaste voitaneen ratkaista jättämällä yhteismenettelyn soveltamisedellytysten osalta tilaa tapauskohtaiselle harkinnalle. Mikäli hankkeen luonteen ja erityispiirteiden vuoksi sille on tarpeen harkita eri kunnissa sijaitsevia vaihtoehtoja, tällöin ELY-keskus voisi päätyä harkinnassaan siihen, ettei yhteismenettely ole mahdollinen. Ympäristömenettelyjen sujuvoittamisen näkökulmasta pääsääntönä tulisi kuitenkin olla mahdollisuus yhteismenettelyyn eli YVA-velvollisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi tulisi pääsääntöisesti voida yhdistää mihin hyvänsä kaavaan, mikä luo alueidenkäytölliset edellytykset hankkeen luvittamiseksi ja toteuttamiseksi.

7 YVA-MENETTELYN SUJUVOITTAMISMAHDOLLISUUDET

7.1 Arviointiohjelmavaiheen keventäminen

YVA-menettelyn sujuvoittamismahdollisuudet teollisuuspuistoissa liittyvät yhtäältä menettelyn integroimismahdollisuuksiin suhteessa kaavoitukseen sekä lupamenettelyihin ja toisaalta menettelyn sisäiseen yksinkertaistamiseen ja nopeuttamiseen. Tässä jaksossa tarkastellaan menettelyn sisäistä sujuvoittamista. Kyse on ennen muuta niiden mahdollisten lainsäädäntötoimien tarkastelusta, jolla voitaisiin lyhentää YVA-menettelyn kestoä ottaen huomioon nopeuttamisen mahdolliset vaikutukset ympäristömenettelyjen kokonaissujuvuuteen. Tilastojen valossa YVA-menettelyn kesto on viime vuosina kasvanut. Vuoden 2022 loppuun mennessä päättyneiden YVA-menettelyjen vireilläoloajan mediaani oli 17,0 kuukautta vuoden 2021 mediaanin ollessa 12,7 kuukautta ja sitä edeltävänä vuonna 11,7 kuukautta. YVA-menettelyiden vireilläoloajan mediaani oli v. 2022 lähellä vuosia 2010 ja 2013, jolloin päättyneiden YVA-menettelyiden kesto on ollut kaikkein pisin seurantajakson aikana.¹¹²

Suomen järjestelmän mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin keston vaikuttaa osaltaan menettelyn pakollinen ja säännönmukainen kaksivaiheisuus kaksine kuulemisineen. EU-oikeus ei tätä edellytä. YVA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdan nojalla toimivaltaisen viranomaisen on annettava *hankkeen toteuttajan pyynnöstä* lausunto, jossa määritetään niiden tietojen laajuus ja tarkkuus, jotka hankkeen toteuttajan on sisällytettävä ympäristövaikutusten arviointiselostukseen tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja otettava lausuntoa antaessaan huomioon hankkeen toteuttajan antamat tiedot erityisesti hankkeen erityisominaisuuksista, mukaan lukien sijainti ja tekniset valmiudet, ja sen todennäköisistä ympäristövaikutuksista. Toimivaltaisen viranomaisen on kuultava 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja viranomaisia ennen kuin se antaa lausuntonsa. Kohdassa säädetään myös jäsenvaltioiden mahdollisuudesta vaatia toimivaltaisia viranomaisia antamaan arviointiohjelmavaiheen lausunto hankkeesta vastaavan pyynnöstä riippumatta. Direktiivi mahdollistaa siten pakollisen arviointiohjelmavaiheen Suomen YVA-lainsäädännössä, mutta ei edellytä sitä.

Arviointiohjelmavaiheen keventäminen EU-oikeuden minimitasolle (hankkeesta vastaavan nimenomaisesta pyynnöstä annettava arviointiohjelmalausunto) voi kuitenkin heikentää YVA-menettelyn laatua tavalla, joka ei palvele menettelyjen sujuvoittamistavoitteita

¹¹² Reijonen, Eero – Jantunen, Jorma, Tilastokatsaus YVA-menettelyihin 1994–2022. Suomen ympäristökeskus, 12.6.2023.

(ympäristömenettelyjen kokonaiskesto). Ympäristövaikutusten arviointiohjelma -vaiheessa suunnitellaan tarvittavat selvitykset ja YVA-menettelyn järjestäminen sekä määritetään keskeiset linjat sille, miten arvioinnit käytännössä toteutetaan. Keskeisenä tavoitteena on rajata menettelyssä arvioitavia vaikutuksia, siinä käytettäviä menetelmiä, hankkeen toteuttamisvaihtoehtoja ja vaikutusaluetta sekä erottaa hankkeen vaikutusten kannalta olennaiset kysymykset epäolennaisista. Laadukas ohjelmavaihe parantaa YVA-selvitysten ja lupahakemusten laatua, lisää osapuolten luottamusta arvioinnin tuloksiin ja jouduttaa hankkeiden lupamenettelyvaihetta vähentämällä riskiä myöhemmin ilmaantuvista selvitystarpeista.¹¹³ Hankkeen ja sen vaikutusalueen erityispiirteet huomioon ottava ympäristövaikutusten arviointiohjelma ja siitä annettu yksilöity yhteysviranomaisen lausunto ohjaavat keskeisellä tavalla menettelyn toteutusta ja arviointiselostuksen sisältövaatimusten tulkintaa ja lisäävät siten ennakoitavuutta arvioinnin sisällölle asetetuista vaatimuksista yksittäistapauksissa. Arviointiselostuksen sisällölle asetetut joustavat normit konkretisoituvat olennaisesti arviointiohjelmalausunnon kautta. YVA-direktiivin näkökulmasta kyse on erityisesti direktiivin liitteen IV monitahoisten vaatimusten konkretisoinnista tapauskohtaisesti.

Liitteen IV pohjalta arviointiselostusta laadittaessa huomiota tulee kiinnittää hyvin kokonaisvaltaisesti ja moniulotteisesti hankkeen todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin ja haittojen ehkäisymiin. Liitteen IV kohdassa 4 on kuvattu yhdeksän tekijää¹¹⁴, joiden kannalta arviointiselostuksessa on arvioitava todennäköisten ympäristövaikutusten syntymistä (todennäköisten ympäristövaikutusten kohteet). Liitteen IV kohdassa 5 on puolestaan lueteltu seitsemän kokonaisuutta¹¹⁵, joista todennäköiset, selostuksessa tarkasteltavat ympäristövaikutukset voivat muun ohella aiheutua. Lisäksi kohta 5 sisältää yksityiskohtaisen jaottelun tarkasteluun kuuluvista vaikutustavoista. Todennäköisiä ympäristövaikutuksia koskevan kuvauksen on katettava hankkeen välittömien vaikutusten lisäksi ”välilliset, toissijaiset, kasautuvat, rajat ylittävät sekä lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset”. Kaiken kaikkiaan YVA-direktiivin liitteessä IV

¹¹³ Arviointiohjelmavaiheen merkityksestä ja funktioista ks. myös *Marttunen ym. 2015, s. 22; HE 259/2016 vp, s. 47; 43; Komissio 2017, s. 23.*

¹¹⁴ 1) väestö ja ihmisten terveys, 2) luonnon monimuotoisuus (esimerkiksi eläimistö ja kasvisto), 3) maa (esimerkiksi maan ottaminen infrastruktuurikäyttöön), 4) maaperä (esimerkiksi orgaaninen aines, maaperän eroosio sekä maaperän tiivistyminen ja sulkeminen), 5) vesi (esimerkiksi hydrologis-morfologiset muutokset, määrä ja laatu), 6) ilma, ilmasto (esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöt ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta olennaiset vaikutukset), 7) aineellinen omaisuus, 8) kulttuuriperintö, mukaan luettuna arkkitehtoniset ja arkeologiset näkökohdat ja 9) maisema.

¹¹⁵ Todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset, jotka johtuvat 1) hankkeen rakentamisesta ja itse hankkeesta, mukaan luettuna tarvittaessa purkutyöt; 2) luonnonvarojen, erityisesti maan, maaperän, veden ja luonnon monimuotoisuuden, käytöstä ottaen mahdollisimman pitkälle huomioon näiden luonnonvarojen kestävä saatavuus 3) epäpuhtauspäästöistä, melusta, tärinästä, valosta, kuumuudesta ja säteilystä, haittojen synnystä sekä jätteiden loppukäsittelystä ja hyödyntämisestä, 4) ihmisten terveydelle, kulttuuriperinnölle tai ympäristölle aiheutuvista riskeistä (esimerkiksi onnettomuuksien tai katastrofien johdosta), 5) yhteisvaikutuksesta muiden olemassa olevien ja/tai hyväksytyjen hankkeiden kanssa ottaen huomioon sellaisiin ympäristön kannalta erityisen tärkeisiin alueisiin liittyvät olemassa olevat ongelmat, joihin todennäköisesti kohdistuu vaikutuksia, tai luonnonvarojen käytön, 6) hankkeen vaikutuksista ilmastoon (esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen luonne ja laajuus) ja hankkeen alttiudesta ilmastomuutokselle ja 7) käytettävistä tekniikoista ja aineista.

asetetaan arviointiselostuksen sisällölle hyvin monitahoinen ja -tulkintainen vaatimuskokonaisuus.

Arviointiohjelmavaiheen puuttuminen heikentää lähtökohtaisesti mahdollisuuksia tunnistaa relevantteja selvitystarpeita aikaisessa suunnitteluvaiheessa. Se heikentää myös yleisön tehokkaita osallistumismahdollisuuksia ja voi tätä kautta vaikuttaa kielteisesti hankkeiden hyväksyttävyyteen (sosiaalisten toimiluvan edellytysten heikentyminen). Varhaisen vaiheen osallistumisen puuttuminen vaikuttaa lähtökohtaisesti selvitysten laatuun heikentävästi, sillä arviointiohjelmavaiheessa eri osapuolilta voidaan saada olennaista tietoa vaikutusten kohteista ja selvitystarpeista. Kaiken kaikkiaan arviointiohjelmavaiheen minimitäytäntöönpanolla olisi lähtökohtaisesti heikentävä vaikutus arviointiselostuksen laatuun ja sitä kautta myös lupamenettelyjen sujuvuuteen.¹¹⁶ Tämä on tiedostettu myös esimerkiksi EU:ssa valmistelun loppuvaiheessa olevassa kriittisten raaka-aineiden asetuksessa. Asetusehdotuksessa ns. strategisilta hankkeilta edellytettäisiin aina scoping-vaihetta ennen arviointiselostuksen laatimista (CRMA-ehdotuksen 11 artiklan 1 kohta).¹¹⁷ Myös lupamenettelyjen nopeuttamiseen tähtäävässä CRMA-lainsäädännössä selvitysten rajausvaihe nähdään siten menettelyn sujuvoittajana eikä ympäristömenettelyjen kokonaiskestoja hidastavana vaiheena.

Teollisuuspuistojen osalta harkittavaksi voisi tulla kuitenkin vaihtoehto, jossa lainsäädäntö mahdollistaisi tapauskohtaisen arvioinnin arviointiohjelmavaiheen tarpeesta niissä tilanteissa, joissa yksittäisen hankkeen YVA-menettely tulisi vireille teollisuuspuiston asemakaavoittamisen jälkeen. Arviointiohjelma voisi tulla näissä tilanteissa laadittavaksi hankkeesta vastaavan pyynnöstä tai jos yhteysviranomaisen sitä erityisistä syistä edellyttäisi. Erityinen syy voisi olla esimerkiksi olosuhteiden olennainen muuttuminen teollisuuspuiston (ja hankkeen) vaikutusalueella teollisuuspuiston kaavoituksen jälkeen. Yhteysviranomaisen kanta arviointiohjelma-vaiheen tarpeesta kirjattaisiin ennakkoneuvottelupöytäkirjaan tai/ja seurantapäätökseen (päätös YVA-menettelyn tarpeesta), jos kyseessä olisi yksittäistapauksessa YVA-menettelyä edellyttävä hanke. Pääsääntöistä arviointiohjelmavaiheesta luopumista asemakaavoitetuissa teollisuuspuistossa

¹¹⁶ Ks. myös YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi (*Jantunen, Jorma – Hokkanen, Pekka*, YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Suomen ympäristö 18/2010 s. 45), joka puoltaa arviointimenettelyn kaksivaiheisuutta. Toimivuusarvioinnin yhteydessä tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa YVA:n kaksivaiheisuutta pidettiin lähes poikkeuksetta hyvänä periaatteena ja lähtökohtana laadukkaalle YVA-menettelylle. Myös kaikki arvioinnissa haastatellut YVA-konsultit pitivät ohjelmavaihetta tärkeänä ja toimivana. Sen sijaan lupaviranomaisille ”asialla ei ollut suurempaa merkitystä”.

¹¹⁷ Proposal (Nov 20, 2023) for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020.

puoltaisi se, että YVA-menettelyä edeltäisi tällöin aina yksityiskohtainen kaavoitusmenettely, jossa olisi jo laadittu laaja-alaisesti selvityksiä alueelle tulevien toimintojen ympäristövaikutuksista ja näiden pohjalta olisi mahdollista tunnistaa yksityiskohtaisempien selvitysten tarpeita. Kaavoitukseen olisi myös tällöin sisällynyt jo kahdesta kolmeen osallistumiskierrosta. Asemakaavoitukseen sisältyvät vaikutusten arviointi ja osallistumismekanismit täyttäisivät riittävässä määrin arviointiohjelmavaiheen funktiot. Kaavan yhteydessä tehtäisiin useita perustilaselvityksiä ja tunnistettaisiin yksityiskohtaisempien selvitysten tarpeet ja eri osapuolet voisivat ilmaista kantansa tarvittaviin selvityksiin.

Toisaalta asemakaavassa ei olisi välttämättä kuvattu sinne tulevia toimintoja sellaisella tarkkuudella, joka mahdollistaisi kaikkien relevanttien jatkoselvitystarpeiden tunnistamisen eikä asemakaavoitus täyttäisi tällöin hankekohtaisen arviointiohjelmavaiheen keskeisiä funktioita. Arviointiohjelmavaiheesta (pääsääntöisesti) luopuminen asemakaavoitettujen teollisuuspuistojen alueilla edellyttäisi erillisten arviointiohjelmasäännösten lisäksi muutoksia arviointiselostuksen sisältövaatimusäännöksiin. Arviointiselostusta ei laadittaisi tällöin arviointiohjelman ja siitä annetun yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta (YVAL 19.1 §), vaan arviointiselostuksen sisällölle yksityiskohtaisemmin asetettujen vaatimusten ja perustellun päätelmän tietotarpeiden pohjalta. Arviointiohjelman keventämismalli (yksin teollisuuspuistoja varten) lisäisi siten YVA-lainsäädännön fragmentoitumista.

7.2 YVA:n määräaikojen arviointi

Ympäristövaikutusten arviointia koskevissa määräajoissa ei näyttäisi oleva tarkoituksenmukaisia supistamismahdollisuuksia. Viimeisimmässä YVA-lainsäädännön kokonaisuudistuksessa (2017) ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta annettavien lausuntojen ja mielipiteiden esittämistä koskevaa pääsääntöistä enimmäismääräaika jo lyhennettiin 30 päivään. Vastaavasti perustellulle päätelmälle annettava määräaika on myös YVA-selostusten laajuuteen nähden jo nyt tiukka. Päätelmä on annettava hankkeesta vastaavalle kahden kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä (YVAL 23.1 §).

Ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta kuuleminen voidaan puolestaan tehdä jo nykyisin EU-oikeudessa asetetun minimin mukaisesti. Määräaika yleisön, jota asia koskee, kuulemiselle 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ei saa kuitenkaan olla alle 30 päivää (YVA-direktiivin 6 artiklan 7 kohta). Kansallisen lainsäädännön mukaan mielipiteet ja

lausunnot arviointiselostuksesta on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää (YVAL 20.2 §).

8 MUUT SUJUVOITTAMISKEINOT

YVA-menettelyiden ja lupamenettelyiden keskinäissuhde on rajattu tässä selvityksessä toimeksiannon mukaisesti yksityiskohtaisemman tarkastelun ulkopuolelle. Kyse on kuitenkin teollisuuspuistojen ympäristömenettelyjen sujuvoittamisen näkökulmasta olennaisesta osa-alueesta, joka kytkeytyy edellä käsiteltyyn arviointiohjelmavaiheen kevennysmallin toimivuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointiin.

Nykytilassa YVA- ja lupamenettelyt ovat Suomessa pääsääntöisesti ajallisesti toisistaan eriytettyjä menettelyjä. YVA-selostuksen ja aluehallintoviranomaiselle tehtävän ympäristölupahakemuksen kuulemiset voidaan yhdistää vain erityistilanteissa. Edellytyksenä on, ettei hankkeelle ole sen sijainnin, laajuuden ja teknisten ominaisuuksien kannalta muuta kuin lupahakemuksessa esitettyä toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa (YVAL 22 a §). YVA:n ja lupamenettelyjen ajallinen yhteensovittaminen ja kuulemisten yhdistäminen selostusvaiheessa koskeekin lähinnä ympäristölupavelvollisia muutoshankkeita. Yhteysviranomaisen tulkinnalla on ratkaiseva rooli kuulemisten yhdistämisen edellytysten täyttymisen määrittämisessä.¹¹⁸

YVA:n ja lupamenettelyjen ajallisen eriyttämisen taustalla on kansallisen lainsäätäjän tavoite mahdollistaa hankesuunnitelman kehittäminen (ml. lupahakemuksen pohjaksi tulevan vaihtoehdon valinta) YVA-menettelyssä tuotetun tiedon pohjalta arviointiselostuksen laatimisen ja perustellun päätelmän antamisen jälkeen. YVA:n varhaisen suorittamisen on ajateltu palvelevan myös YVA-direktiivin tavoitteista.¹¹⁹

YVA-direktiivi sisältääkin varhaisen YVA:n tavoitteen (direktiivin johdanto-osan kohdat 2 ja 7), mutta samanaikaisesti direktiivin järjestelmässä lähtökohtana on mahdollisuus liittää YVA-menettely tiiviisti (ajallisesti ja sisällöllisesti) lupamenettelyihin.¹²⁰ Vaihtoehtojen avoimuusvaatimus tarkoittaa puolestaan YVA-direktiivin systematiikassa ennen muuta sitä, etteivät hankkeen sallittavuuskysymys

¹¹⁸ Ympäristöministeriö ohjeistus hankkeesta vastaaville (*Ympäristöministeriö, YVA-menettely – tietoa hankkeesta vastaavalle*, s. 4): ”Yhteiskuuleminen on tarkoitettu lähinnä hankkeisiin, joissa nykyistä toimintaa muutetaan. Kaikissa erityistapauksissa on yhteysviranomaisen se taho, joka lopulta määrittelee hankkeen soveltumisen yhteismenettelyyn.”

¹¹⁹ Ks. YVAL 15 §:n (YVA:n varhaiseen suorittamiseen ohjaava ajoitussäännös) yksityiskohtaiset perustelut (*HE 259/2016 vp*, s. 61): ”Säännös toteuttaisi YVA-direktiivin tavoitetta siitä, että hankkeen ympäristöön kohdistuvat vaikutukset otettaisiin huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa hankkeen kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa, ja osaltaan varmistaisi 6 artiklan 2 ja 4 kohtien velvoitteiden kansallisen täytäntöönpanon YVA-menettelyn ja siihen sisältyvän osallistumisen ajoituksesta.”

¹²⁰ YVA-direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti ympäristövaikutusten arviointi ”voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista, muihin menettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteen täyttämiseksi perustettaviin menettelyihin.”

ja lupaehdot saa olla päätettyinä ennen ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamista ja direktiivin mukaisten osallistumismenettelyjen järjestämistä.¹²¹ YVA-direktiivin osallistumissäännökset ja vaihtoehtotarkasteluelvoitteet eivät ole esteenä YVA:n ja lupamenettelyjen ajalliselle yhdistämiselle.

EU-oikeus mahdollistaa kansallisen järjestelmän kehittämisen siten, ettei YVA-menettelyä päätetä hankesuunnittelun ollessa kesken, vaan YVA:n loppuvaihe integroidaan ympäristölupamenettelyyn. YVA:n loppuvaiheen ja ympäristölupamenettelyn integrointiin sisältyy potentiaali lyhentää selvästi ympäristömenettelyjen kokonaiskestoa niin teollisuuspuistoissa kuin muualla.¹²² Nykytilassa keskeinen ero YVA-direktiivin ja Suomen YVA-lainsäädännön välillä on siinä, ettei direktiivi ohjaa YVAL 15.1 §:n tavoin päättämään YVA-menettelyä hankesuunnittelun ollessa kesken. Olennainen rakenteellinen ero kansallisen lainsäädäntöme ja direktiivin välillä on siinä, että YVAL:n järjestelmässä arviointiselostusvaihe (arviointiselostuksen laatiminen ja perustellun päätelmän antaminen) on pääsääntöisesti vielä suunnitteluvaihe, jossa lupahakemusten pohjaksi tuleva hankevaihtoehto voi olla valitsematta. YVA-direktiivin säännökset¹²³ viittaavat sen sijaan siihen, että arviointiselostuksessa päädytään tietyn hankevaihtoehdon valintaan ja se perustellaan. Tämän vaihtoehdon osalta vaikutusten arvioinnin on oltava perusteellista (kaikki todennäköisesti merkittävät vaikutukset tunnistettu). Perusteltua päätelmää ei siis ole tarkoitettu direktiivissä ohjausinstrumentiksi, vaan kokoamaan johtopäätökset hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista lupapäätöstä ja -harkintaa varten. Arviointiselostus ja perusteltu päätelmä on tarkoitettu hankkeesta vastaavan valitseman vaihtoehdon olennaiset ympäristövaikutukset esittäviksi asiakirjoiksi. YVA-direktiivi ei minimidirektiivinä kuitenkaan estä perustellun päätelmän käyttöä myös hankesuunnittelun ohjauksen välineenä.¹²⁴

¹²¹ Direktiivin mukaisia osallistumismahdollisuuksia ei ole edes välttämätöntä kategorisesti sisällyttää varhaisimpaan päätösvaiheeseen, jos hanke edellyttää useita hallinnollisia päätöksiä. YVA-direktiiviä on ratkaisun 463/20 (*Namur-Est Environnement C-463/20*) perusteella tulkittava siten, että ennen sellaisen ennakkoon tehtävän päätöksen tekemistä, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan luontodirektiivin (92/43/ETY) 16 artiklan 1 kohdan mukainen poikkeuslupa, jotta tämä voi toteuttaa YVA-direktiivissä tarkoitettua hankkeen, ”ei välttämättä ole toteutettava yleisön osallistumista, kunhan tämä osallistuminen taataan tehokkaalla tavalla ennen kuin viranomaisen, jolla on toimivalta mahdollisesti myöntää lupa kyseiselle hankkeelle, tekee päätöksen”. Tapaus ilmentää, että YVA voi tulla YVA-direktiivin vähimmäisvaatimukset täyttäen tehtäväksi tosiasiallisesti YVA:n vaihtotarkastelua rajaavan, luontodirektiivin mukaisen (poikkeamis)päätösvaiheen jälkeen

Ks. jäljempänä käsitelty ratkaisu *Namur-Est Environnement C-463/20*, erit. kohdat 77–81.

¹²² YVA-menettelyn arviointiselostusvaiheen yhdistäminen lupahakemuksen kuulemiseen on arvioitu merkitsevän enimmillään 3 kuukauden aikasäästöä. *Jantunen, Jorma – Saarela, Sanna-Riika – Nieminen, Emmi – Heinonen, Hilikka – Pölönen, Ismo – Attila, Mikko – Kautto, Petrus – Lakka, Sofia – Laakso, Tero – Heinilä, Aleks.* Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luokun lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 71/2017, s. 53.

¹²³ Ks. erit. YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ja direktiivin liitteen IV (kohta 2) muotoilut.

¹²⁴ Ks. laajemmin *Pölönen 2024*.

Arviointiselostusvaiheen ja lupamenettelyn alkuvaiheen yhdistämisellä voidaan siis saada olennainen aikasäästö, mutta tämä edellyttää YVA-selostuksen ja lupahakemusten laatimista laadukkaasti. Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja lupahakemusten sisältövaatimusten täyttymisessä riittäväällä viranomaisohjauksella on keskeinen merkitys. Tällöin korostuu säännönmukaisen arviointiohjelmavaiheen tarve verrattuna vaihtoehtoon, jossa arviointiselostus päätetään ennen lupamenettelyn vireilletuloa ja perusteltu päätelmä toimii vielä suunnitteluinstrumenttina, jossa hakijaa ohjataan selvitysten täydentämiseen ja täsmentämiseen lupamenettelyä varten. Mikäli YVA-selostusvaiheen ja ympäristölupamenettelyn alkuvaiheen säännönmukainen tai pääsääntöinen integroiminen mahdollistetaan lainsäädäntömuutoksella, tämä puoltaa arviointiohjelmavaiheen säilyttämistä nykymuotoisena kaikkien hanketyyppien ja alueiden (ml. teollisuuspuistot) osalta.

9 PÄÄTELMÄT

9.1 Kaavoituksen ja ympäristölupamenettelyn keskinäissuhde

Hallitusohjelma sisältää kirjauksen mahdollisuudesta kaavoittaa teollisuuspuistoja, jotka luovat etukäteen tiedossa olevat reunaehdot maankäytölle ja nopeuttavat maankäytön prosessien ohella muutakin ympäristölainsäädäntöön perustuvaa luvitusta. Tällaisten keskitettyjen teollisuusalueiden kaavoitus on alueiden käytön suunnittelujärjestelmän näkökulmasta mahdollista jo nyt, eikä tämän osalta selvityksessä tunnistettu selkeitä lainsäädännön muutostarpeita. Voimassa olevan oikeuden mukaisilla kaavoilla voidaan luoda paikkaan sidotut, etukäteen tiedossa olevat yksityiskohtaiset puitteet maankäytölle ja luvanvaraisten toimintojen rakentamiselle ja niillä voidaan määrittää osaltaan ympäristövaikutusten ehkäisemisen reunaehdot erityisesti maankäytön ja siihen liittyvien intressien yhteensovittamisen näkökulmasta. Panostamalla kaavojen laatuun voidaan luoda osaltaan perustaa lupa-asioiden sujuvalle käsittelemiselle.

Hallitusohjelmassa viitattuihin teollisuuspuistojen ennakkoluvitukseen ja ympäristövaikutuskiintiöihin näyttäisi liittyvän merkittäviä oikeudellisia ongelmia. Ympäristölupa on yksilöllinen, tapauskohtaiseen harkintaan perustuva ratkaisu, ja jo pelkästään luvan tarpeen määrittely edellyttää verrattain täsmällistä tietoa toiminnan sisällöstä, puhumattakaan itse lupapäätöksen sisällöstä lupamääräyksineen. Lupahakemuksessa on pystyttävä esittämään huomattavan yksityiskohtainen selvitys toiminnasta ja sen päästöistä ja vaikutuksista sekä niiden ehkäisykeinoista luvanmyöntämisedellytysten täyttymisen arvoimiseksi ja monentyyppisten lupamääräysten tarpeen ja sisällön (ml. luvan kesto) määrittämiseksi. Ympäristölupamenettelyssä sovellettavien yksityiskohtaisten ja teknisluontoisten vaatimusten vaihtelu toimialoittain vaikeuttaa osaltaan mahdollisuuksia ennakkolisesti huolehtia kaikkien selvitysvelvoitteiden täyttämistä ilman yksityiskohtaista tietoa siitä, mitä toimintaa tietyllä alueella aiotaan harjoittaa. Teollisuuspuiston kaavoitusvaiheessa alueen toimintojen hankesuunnittelu ei ole tyypillisesti sellaisessa vaiheessa, että ympäristölupaharkinnan kannalta riittävän yksityiskohtaisen selvityksen esittäminen olisi mahdollista. Myös ympäristövaikutuskiintiöitä on hyvin vaikea asettaa ilman täsmällisempää tietoa teollisuuspuistoihin sijoittuvista toiminnoista, joka määrittelee sen, minkälaisia pilaantumisen vaaran kannalta merkityksellisiä päästöjä teollisuuspuisto ylipäänsä aiheuttaa.

Jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen vaikutuksia koskevia yksityiskohtaisia selvitysvastuita siirrettäisiin kaavoitukseen, tämä merkitsisi aiheuttamisperiaatteen vastaisesti

selvitysvastuun siirtymistä toiminnanharjoittajalta julkiselle taholle. Asialla on myös kilpailuneutraliteettiin liittyvä ulottuvuus. Hallitusohjelma sisältää lisäksi kaavoituksen sujuvuutta ja keventämistä koskevia tavoitteita, joiden kanssa tämänkaltaiset muutokset olisivat lähtökohtaisesti ristiriitaisia. Kaavoitus ja ympäristölupa ovat kaiken kaikkiaan useilta funktioiltaan siinä määrin erityyppisiä instrumentteja, ettei toisella voida korvata toista. Tämä koskee sekä sisältöä että menettelyä.

Asemakaavoituksen ja ympäristölupamenettelyn ajallisen suhteen osalta johdonmukainen järjestys on puolestaan se, että asemakaavoitus edeltää ympäristöluvitusta (ensin suunnittelu, sitten luvitus). Kaava luo maankäytölliset edellytykset hankkeelle ja ilmaisee samalla kunnan tahtotilan hankkeen toteuttamiselle. Voimassa oleva oikeus ei kuitenkaan estä ympäristöluvan hakemista ja käsittelyä sillä perusteella, ettei asemakaavapäätös ole saanut lainvoimaa eikä silloinkaan, jos asemakaavan laatiminen on vielä kesken. Oikeudellisten vähimmäisvaatimusten näkökulmasta on mahdollista tarvittavan asemakaavan puutteesta huolimatta hakea ympäristölupaa, joka käsitellään alueella mahdollisesti voimassa olevien yleispiirteisten kaavojen perusteella ja on myönnettävä, jos kaikki laissa säädetyt edellytykset täyttyvät (oikeusharkintainen lupapäätös). Ympäristöluvan 11 ja 12 §:n mukaisten edellytysten oikeudellinen arviointi tapahtuu tällöin kuitenkin voimassa olevien kaavojen perusteella, ja keskeneräisillä kaavoilla voi olla merkitystä vain hyvin rajallisesti ”selvityksenä”.

Tilanne on kuitenkin toinen, jos hakemuksen mukainen toiminta on voimassa olevan asemakaavan vastainen ja asemakaavamuutos on tarpeen hankkeen toteuttamiseksi. *Kaavoituksen ja ympäristölupamenettelyn välistä ajallista suhdetta voitaisiinkin harkita kehitettäväksi siten, että lainsäädäntö mahdollistaisi ympäristöluvan myöntämisen hyväksytyn, mutta lainvoimaa vailla olevan asemakaavamuutoksen perusteella.* Tällöin asemakaavamuutoksesta tehdyt valitukset eivät viivästyttäisi ympäristöluvan lupakäsittelyä ja mahdollista muutoksenhakua ympäristölupapäätöksestä ja tämä voisi joututtaa keskitetylle teollisuusalueelle tai muulle alueelle suunnitellun toiminnan aloittamismahdollisuutta. Tämä voisi muutoksenhakutilanteissa tuoda merkittäviäkin ajallisia säästöjä. Tämän potentiaalisen ajallisen säästön vastapainona ovat toisaalta merkittävät riskit liittyen niihin tilanteisiin, joissa asemakaava todettaisiinkin muutoksenhaussa lainvastaiseksi. Ympäristöluvan suhdetta keskeneräiseen kaavoitukseen voisi olla tämän selvityksen (kohta 5.3) perusteella yleisemminkin tarvetta selventää.

Sekä oikeuskäytännössä että ympäristönsuojelulain toimivuuden arvioinneissa on todettu ongelmat, jotka ovat aiheutuneet ympäristöluvan käytännössä säännönmukaisen tarkistamismenettelyn (eli

lupamääräysten tarkistamisesta määräämisen lupapäätöksessä) kumoamisesta. Tämä menettely tuotti sen kaltaista joustavuutta järjestelmään, jota ei välttämättä sen voimassa ollessa kaikilta osin tunnistettu. *Samankaltaisen mahdollisuuden palauttaminen on yksi mahdollisuus hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.*

9.2 Kaavoituksen ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suhde

9.2.1 YVA:n laatiminen teollisuuspuistohankkeelle kaavoitusvaiheessa

Hallitusohjelmassa viitattu teollisuuspuistokohtainen ennakkoluvitus tarkoittaisi YVA-velvollisten hankkeiden osalta sitä, että myös YVA-lainsäädännön vaatimukset täyttävä ympäristövaikutusten arviointi tulisi olla tehtynä ennakkoluvitusta edeltävästi. EU-oikeus mahdollistaa lähtökohtaisesti YVA:n laatimisen perusrakennehankkeeksi rinnastuville teollisuuspuistoille, jonne sijoittuu useampia toimintoja. Kyse voi tällöin olla direktiivin liitteen II kohdassa 10 a tarkoitetusta teollisuusaluerakentamisesta. Koko teollisuuspuiston arvioiminen YVA-direktiivin mukaisena hankkeena ei näyttäydy kuitenkaan sellaisena keinona, joka edistäisi tehokkaasti ympäristömenettelyjen sujuvuutta.

Mikäli hanketasoinen ympäristövaikutusten arviointi toteutettaisiin teollisuuspuistolle kaavavaiheessa, tämä edellyttäisi tietoa lähtökohtaisesti kaikista todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamisen ja niiden ehkäisyn kannalta relevanteista tekijöistä. Hankkeesta vastaavalla tulisi olla edellytykset tunnistaa hankkeen (teollisuuspuiston toimintojen) todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset ja niiden ehkäisyn kannalta relevantit seikat.

Mikäli tulevat toiminnot (teollisuuspuistohankkeen osat) eivät vastaisi todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamisen kannalta relevanteilta erityispiirteiltään ennakkolisessa ympäristövaikutusten arvioinnin lähtötietoja ja olettamia, toimintaa ei voitaisi aloittaa laatimatta uutta arviointiselostusta tai täydentämällä tehtyä selostusta ja päivittämättä perusteltua päätelmää sekä järjestämättä uusia kuulemisia. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että teollisuuspuistohankkeen YVA olisi tehty toimintojen teknisten ratkaisujen osalta sellaisilla olettamilla, jotka eivät enää vastaisi hanketta siinä vaiheessa, kun hankkeelle saadaan investoija ja tosiasiallinen toiminnanharjoittaja. Jos hankesuunnitelma poikkeaisi olennaisesti teollisuuspuiston laatiman YVA:n olettamista, tämä voisi johtaa siihen, ettei edes arviointiohjelmaa voitaisi pitää enää kyseiselle hankkeelle laadittuna.

Yleisemmin ennakkollinen YVA, ja vastaavasti ennakkoluvitus, merkitsisivät olennaista järjestelmätason muutosta ja ympäristöoikeuden vakiintuneista yleisistä opeista poikkeavaa käytäntöä. Kansallinen YVA-lainsäädäntö rakentuu lupalainsäädännön tapaan toiminnanharjoittajakohtaiselle aiheuttamisperiaatteelle ja selvilläolovelvollisuudelle. Ennakollisen YVA:n mallissa teollista toimintaa harjoittava hankkeesta vastaava ei itse olisi suunnitellut toimintaa eikä arvioinut sen haitallisia ympäristövaikutuksia ja niiden ehkäisykeinoja eikä suunnitellut esimerkiksi toiminnanharjoittamisen aikaista varautumista ympäristövahinkoihin ja onnettomuuksiin. On vaikeasti ajateltavissa, että teollisuuspuistosta vastaava taho voisi tuntea yksittäisten toimintojen erityispiirteet mahdollisine riskeineen samalla tarkkuudella ja laadulla kuin puistoalueelle sijoittuvan yksittäisen hankkeen toteuttaja ja toimintaa tosiasiallisesti harjoittava taho. YVA-menettelyn tekemiseen kokonaan ennakkoon teollisuuspuiston toimesta liittyy siten olennaisia riskejä sekä menettelyjen sujuvuuden että ympäristönsuojelun näkökulmista.

9.2.2 YVA:n ennakkollinen aloittaminen

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa sen, että teollisuuspuistosta tai sen osatoiminnosta vastaava taho aloittaa YVA-menettelyn esimerkiksi teollisuuspuiston kaavoitusvaiheessa ja uusi hankkeesta vastaava jatkaa myöhemmin hankkeen kehittämistä ja YVA-menettelyä. Pelkästään hankkeesta vastaavan vaihtuminen ei lähtökohtaisesti laukaise uuden arviointiohjelman laatimisvaatimusta. Tällöin uusi hankkeesta vastaava täydentää ja täsmentää aloitettuja YVA-selvityksiä vastaamaan lupahakemuksen pohjaksi tulevaa hanketta. Tässä toimintamallissa teollisuuspuiston toiminnanharjoittajan tai muun hankkeesta vastaavan laatimat, varhaisen vaiheen YVA-selvitykset täydentyvät uuden hankkeesta vastaavan antamalla hanke- ja vaikutustiedoilla ja nämä tiedot välittyvät arviointiselostukseen, perusteltuun päätelmään ja lupaharkintaan. Tällöin vältetään riski siitä, että varhaisen vaiheen hankekehittäjän YVA:ssa käyttämät olettamatt olisivat lupamenettelyjen alkaessa vanhentuneita. Toimintamallin käytöllä voidaan edistää ympäristömenettelyjen sujuvoittamistavoitteiden (menettelyjen kokonaiskestojen lyhentymisen) toteutumista teollisuuspuistoissa ja muilla alueilla eikä se myöskään aiheuta olennaista riskiä YVA:n ympäristönsuojelufunktion toteutumatta jäämiselle.

9.2.3 Yhteismenettelyn käyttöalan laajentaminen

Ympäristömenettelyjen integroimismahdollisuuksien osalta yhdeksi selkeäksi rajoitteeksi on tunnistettavissa nykyainsäädännössä se, että hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida YVAL 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä lähtökohtaisesti vain silloin, kun kaava laaditaan yksittäisen hankkeen toteuttamiseksi. Yhteismenettely voi tulla sinänsä kyseeseen kaikilla kaavatasoilla (maakunta-, yleis- ja asemakaava), mutta kaikki kaavatyypit eivät näyttäisi tulevan kysymykseen. Yhdistäminen voidaan tehdä MRL 9.3 §:n yksityiskohtaiset perustelut huomioon ottaen lähtökohtaisesti ns. hankekaavoitukseen, jossa kaava tai kaavamuutos laaditaan *yksittäisen* hankkeen toteuttamisen mahdollistamiseksi. Useampia hankkeita koskevat osaja vaihekaavat eivät siten soveltune yhdistämiseen. Teollisuuspuistoissa kyse voi olla tarpeesta integroida YVA-velvollinen hanke kaavoitukseen, joka koskee myös muita hankkeita ja niiden oheistoimintoja ja infrastruktuureja. Mahdollista on myös se, että teollisuuspuiston kaavan aloitusvaiheessa on tulossa vireille yhtä useampi YVA-velvollinen hanke, joiden vaikutusten arviointeja ei voida nykyainsäädännön perusteella integroida samanaikaisesti keskitettyjen teollisuusalueiden kaavoitukseen. Yhteismenettely ei siten voine tulla nykyainsäädännön pohjalta sovellettavaksi teollisuuspuistokaavoissa. Muutos on tarpeen yksin jo oikeustilan selkeyttämiseksi, vaikka voimassa olevan lain katsottaisiin mahdollistavan yhteismenettelyn laaja-alaisemman käytön.¹²⁵

Tässä selvityksessä tehdyn EU-oikeudellisen tarkastelun perusteella hanketasoinen YVA-menettely voidaan integroida YVA-direktiivin ja SEA-direktiivin puolesta erilaisiin suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointeihin ilman edellä mainittuja kansallisia soveltamisalarajoitteita. Tällöin on kuitenkin huolehdittava, että molempien direktiivien vähimmäisvaatimukset täyttyvät riittävällä oikeudellisella varmuudella.

Teollisten ja muiden hankkeiden hallinnollisten menettelyjen sujuvoittamisen näkökulmasta alueidenkäyttölainsäädäntöä ja YVA-lainsäädäntöä on perusteltua muuttaa siten, YVA- ja alueidenkäyttölainsäädännössä viitataan mahdollisuuteen arvioida yhden tai useamman YVA-velvollisen hankkeen ympäristövaikutukset YVAL 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan

¹²⁵ Voimassa olevan lainsäädännön sanamuoto mahdollistaa sinänsä tulkinnan, että kaava voisi koskea useampia yksittäisiä toimintoja. Yhteismenettelyn soveltamisalan määrittävän säännöksen yksityiskohtaiset perustelut puhuvat kuitenkin tulkintaa vastaan. HE 259/2016 vp, s. 72. Ks. lähemmin 6.1.2.

*oikeusvaikutteisen kaavoituksen yhteydessä ilman kaavan muodolle asetettavia rajoitteita edellyttäen, että oikeusvaikutteinen kaava luo alueidenkäytölliset puitteet YVA-velvolliselle hankkeelle tai hankkeille.*¹²⁶ Kyse voisi olla esimerkiksi asemakaavasta, osayleiskaavasta tai tiettyä hanketyyppiä koskevasta vaihekaavasta (yleis- tai maakuntakaava), joka luo kaavalliset edellytykset YVA-velvollisen hankkeiden luvittamiseksi ja toteuttamiseksi. Strategiset kaavat, jotka eivät sisällä aluevarauksia, eivät kuuluisi yhteismenettelyn piiriin.

Kaava-asiakirjoissa tulisi selkeästi erottaa yksittäisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiselostus (mikä olisi hankekohtaisen perustellun päätelmän ja lupahakemuksen pohjana) kaavan ympäristövaikutusten arvioinnista. Koko kaavaa koskevassa vaikutusten arvioinnissa, jossa hyödynnettäisiin suoraan yksittäisten YVA-hankkeiden vaikutusten arviointeja, korostuisi kumulatiivisten vaikutusten arviointi strategisen tason ympäristövaikutusten arvioinnin tavoitteiston mukaisesti.

9.3 Muut sujuvoittamismahdollisuudet

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn osalta EU-oikeus mahdollistaa arviointiohjelmavaiheen olennaisen keventämisen teollisuuspuistoissa. Tässä selvityksessä arvioitiin kevennettyä arviointiohjelmavaihetta sujuvoittamiskeinona niihin tilanteisiin, joissa teollisuuspuisto olisi ehditty jo kaavoittaa ja YVA-menettelyä ei olisi integroitu (yhteismenettely tai väljempi yhteensovittaminen) kaavoitukseen sen aikana. Arviointiohjelma voisi tässä mallissa tulla laadittavaksi vain hankkeesta vastaavan pyynnöstä tai yhteysviranomaisen sitä erityisistä syistä edellyttäessä. Erityinen syy voisi olla esimerkiksi olosuhteiden olennainen muuttuminen teollisuuspuiston (ja hankkeen) vaikutusalueella teollisuuspuiston kaavoituksen jälkeen. Yhteysviranomaisen kanta arviointiohjelmavaiheen tarpeesta kirjattaisiin ennakkoneuvottelupöytäkirjaan tai/ja seurantapäätökseen (päätös YVA-menettelyn tarpeesta), jos kyseessä olisi yksittäistapauksessa YVA-menettelyä edellyttävä hanke.

Pääsääntöistä arviointiohjelmavaiheesta luopumista asemakaavoitetuissa teollisuuspuistossa puoltaisi se, että YVA-menettelyä edeltäisi tällöin aina yksityiskohtainen kaavoitusmenettely, jossa olisi jo laadittu laaja-alaisesti selvityksiä alueelle tulevien toimintojen ympäristövaikutuksista ja

¹²⁶ Muutoin yhteismenettelyn edellytykset säilyisivät pääosin samanlaisina eli yhteismenettely edellyttäisi muun muassa sitä, että YVA-velvollinen hanke olisi riittävästi konkretisoitunut kaavoituksen alkuvaiheessa ja hankkeesta vastaava olisi tiedossa.

näiden pohjalta olisi mahdollista tunnistaa yksityiskohtaisempien selvitysten tarpeet. Kaavoitukseen olisi myös tällöin sisällynyt laajat osallistumisoikeudet alueen asukkaille ja muille toimijoille. Asemakaavoitukseen sisältyvät vaikutusten arviointi ja osallistumismekanismit täyttäisivät arviointiohjelmavaiheen funktioita. Kaavan yhteydessä tehtäisiin useita perustilaselvityksiä ja tunnistettaisiin yksityiskohtaisempien selvitysten tarpeet ja eri osapuolet voisiva ilmaista kantansa tarvittaviin selvityksiin.

Toisaalta asemakaavassa ei olisi välttämättä kuvattu sinne tulevia toimintoja sellaisella tarkkuudella, joka mahdollistaisi kaikkien relevanttien jatkoselvitystarpeiden tunnistamisen eikä asemakaavoitus täyttäisi tällöin hankekohtaisen arviointiohjelmavaiheen keskeisiä funktioita. Tämä voisi heikentää arviointiselostuksen laatua ja aiheuttaa menettelyllisen lisävaiheen (arviointiselostuksen täydentäminen kuulemiskierroksen jälkeen ja uusi kuulemiskierros täydennetyn arviointiselostuksen pohjalta). Lisäksi selkeänä haittapuolena arviointiohjelman keventämismallissa on se, että muutos lisäisi YVA-lainsäädännön fragmentoitumista. Sääntelymallin toteuttaminen edellyttäisi erillisten arviointiohjelmasäännösten lisäksi myös muutoksia arviointiselostuksen sisältövaatimussäännöksiin, sillä kevennetyssä mallissa ei voitaisi soveltaa arviointiselostuksen sisältövaatimusten ytimeen kuuluvaa säännöstä (YVAL 19.1 §), jonka mukaan hankkeesta vastaava laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon pohjalta.

Arviointiohjelmavaiheen keventämisvaihtoehdon tarkoituksenmukaisuutta on tarpeen tarkastella yhdessä arviointiselostusvaiheen ja ympäristölupamenettelyn alkuvaiheen integroimisvaihtoehdon kanssa. Nykytilassa YVA- ja lupamenettelyt ovat Suomessa pääsääntöisesti ajallisesti toisistaan eriytettyjä menettelyjä, vaikka EU-oikeus mahdollistaa menettelyjen täysintegroinnin tai YVA:n loppuvaiheen ja lupamenettelyjen alkuvaiheen integroinnin.

Tässä selvityksessä on tuotu esiin sääntelyvaihtoehto, jossa YVA:n loppuvaihe integroitaisiin ympäristölupamenettelyyn.¹²⁷ YVA:n loppuvaiheen ja ympäristölupamenettelyn integrointiin sisältyy potentiaali lyhentää selvästi ympäristömenettelyjen kokonaiskestoja niin teollisuuspuistoissa kuin muualla. Mikäli YVA-selostusvaiheen ja ympäristölupamenettelyn alkuvaiheen säännönmukainen integroiminen mahdollistetaan, edellä käsitelty arviointiohjelmavaiheen keventämismalli ei

¹²⁷ YVA:n ja lupamenettelyjen suhteen kehittämistä on tarpeen tarkastella kuitenkin laaja-alaisemmin ottaen huomioon mahdollisuudet laajentaa yhdistämismahdollisuus vesilain mukaisen lupamenettelyn piirissä oleviin hankkeisiin (jotka eivät edellytä samanaikaisesti ympäristölupaa) ja mahdollisuus YVA:n ja lupamenettelyjen integroituun viranomaisohjaukseen.

näyttäytyä sujuvoittamista edistävänä ja siitä tulisi pidättäytyä. Lupahakemusten sisältövaatimusten täyttymisessä riittävällä viranomaisohjauksella on keskeinen merkitys. Tällöin korostuu säännönmukaisen arviointiohjelmavaiheen tarve verrattuna vaihtoehtoon, jossa arviointiselostus päätetään ennen lupamenettelyn vireilletuloa ja perusteltu päätelmä toimii vielä ohjausinstrumenttina (hakijan ohjaaminen selvitysten täydentämiseen ja täsmentämiseen lupamenettelyä varten).

9.4 Sääntelyjärjestelmän yhtenäisyyden ja selkeyden merkitys

Kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäissuhteiden sääntely on monimutkaistunut vuosien saatossa sekä EU-oikeudellisen lainsäädännön että kansallisten sääntelystrategisten valintojen myötävaikutuksesta. Myös ympäristömenettelyjen nopeuttamiseen ja yksinkertaistamiseen tähtäävä sääntely on kehittynyt menettelyjen fragmentoitumista lisäävään suuntaan. Viimeaikainen EU:n ympäristölainsäädännön kehitys on johtamassa siihen, että ympäristömenettelyjen nopeuttamis- ja integroimisvaatimukset poikkeavat lähivuosina entistä enemmän toisistaan hanketyypeittäin ja alueittain.¹²⁸ Oikeusjärjestyksen koherenssin ja menettelyjen selkeyden näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua pyrkiä välttämään sääntelyjärjestelmää, jossa on useita toisistaan poikkeavia sääntelytapoja samojen menettelyiden (YVA, kaavoitus, lupamenettelyt) keskinäissuhteista, ellei siihen ole erityisiä perusteita. EU-oikeuteen nähden lisäksi kansallisilla sääntelytoimilla ei tulisi lisätä tarpeettomasti ympäristöoikeudellisten menettelyjen pirstaloitumista. Sääntelyn riittävä yhtenäisyys ja selkeys palvelee osaltaan ympäristömenettelyjen sujuvuutta. Tässä selvityksessä erillisille ”teollisuuspuistosääntelylle” ei tunnistettu selkeitä perusteita kaavoituksen, YVA:n ja lupamenettelyjen keskinäissuhteiden osalta. Selvityksessä käsitellyt sujuvoittamistoimet tulisi näiltä osin saattaa koskemaan yhtenäisesti myös muita alueita ja hanketyyppejä.

¹²⁸ Erityisesti EU:n uusiutuvan energian lainsäädäntö on merkitsemässä yhdessä kriittisistä raaka-aineista annettavan EU:n asetuksen kanssa YVA:n, kaavoituksen ja lupamenettelyjen integroimiseen ja nopeuttamiseen erilaisia vaatimuksia alueittain ja hanketyypeittäin.