Ympäristöministeriölle

Pyydettynä lausuntonaan Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura esittää ympäristövaikutusten arvioinnin uudistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä YM008:00/2015 kunnioittavasti seuraavan.

Uudistuksessa on aiheellista kiinnittää oikeudelliselta kannalta huomiota lähinnä muutamaan seikkaan.

YVA ja hankeluvitus

Määritelmäosiossa lausutaan arvioinnin kytkemisestä hankelupajärjestelmän sujuvoitta­mistar­koituksessa nykyistä kiinteämmin eri viranomaismenettelyihin. Tämä tavoite on konkreettisena Suo­men oloissa ongelmallinen useasta syystä, ei vähiten ennakkovalvontajärjestelmän uudistamishankkeiden keskeneräisyyden vuoksi. Tässä kontekstissa sinänsä pragmaattinen tavoite jää ohjelmalliseksi. YVA-menettelyn käyttö eräänlaisena ”esilupana” vaatii niin ikään mittavaa lainsäädännön kokonaisuudistusta, joka vaikuttaa epärealistiselta sektoroidussa ja erimitallisessa lupajärjestelmien kokonaisuudessa. Meillä YVA-menettelyn tehtäväksi jää siis toistaiseksi informatiivisena selvitys- ja osallistumismenettelynä toimiminen; tätä tapahtuu vanhastaan myös sektoraalisten lupajärjestelmien osana, mihin YVA merkitsee lähinnä laajennusta. Kyseiset selvitystarpeet olisivat lainsäädäntöteknisesti toteutettavissa kunkin luvan osalta erikseenkin. Kysymykseksi jää, onko tai voiko missä määrin vaikutusten arvioinnilla olla sitovaa vaikutusta lupaharkintaan sektorilakien mukaisessa päätöksenteossa. Tämä olisi sinänsä mahdollista, jos arviointimenettely tuottaisi riittävän kattavaa ja sektoriluvan kannalta olennaista tietoa. Hillikkeeksi tässä muodostuu muun muassa se, että arviointimenettelyn tulokset eivät voi olla asianosaisia sitovia muutoin kuin jos selvitys- tai kuulemisvaihe on kiinteänä osana lupapäätöksentekoa. Tätä puolta ei ehdotuksessa ole enemmälti tarkasteltu.

YVA-direktiivissä YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen välinen muodollinen suhde on menettelyllisesti kiinteä. Suomessa tähän tavoitteeseen ei ole päästy sektorisääntelyn luonteen vuoksi. Kuitenkin eräissä suhteissa ympäristövaikutusten arviointi voitaisiin liittää ehdotettua kiinteämmin hankkeiden lupamenettelyyn.  Tähän on pyritty esittämällä perustellun päätelmän teke­mi­stä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista ja sen sisällyttämisestä kunkin lu­van myöntämispäätökseen. Silti eri luukkujen pääsääntö jää voimaan, vaikka jo nykyisen YVAL 11.3 §:n perusteella arviointiselostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä. Tätä olisi voitu tarkentaa tarkastelemalla YVAa koskevien hallintomenettelysääntöjen menettelyllistä yhteensovittamista, käytännössä kokoamista jonkin lupapäätöksen yhteyteen.

Sanotusta syystä ehdotuksen mukaan säädettäisiin ainoastaan YVA-lain ja muiden lakien mukaisten selvitysten yhteensovittamisesta. Epäselväksi jää edelleen, voitaisiinko arviointiselostus enää edes kuuluttaa lupahakemuksen yhteydessä, mikä tähän asti on ollut sääntönä. Ehdotetun YVA-lain 23 §:n valossa ilmeisesti ei voitaisi. Tämän voidaan katsoa olevan jonkinlaisessa ristiriidassa sen kanssa, että toisaalla hankekaavoituksen ja ympäristövaikutusten arvioinnin suhdetta pyritään tiivistämään. SYSin käsityksen mukaan arviointiselostus tulisi voida jatkossakin liittää ennen kuulemista muun lain mukaiseen lupahakemukseen. Tällöin esimerkiksi lupaviranomainen voisi huolehtia lausun­tojen pyytämisestä arviointiselostuksesta ja varata mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen. Yhteyttä ympäristövaikutusten arvioinnin ja hankeluvituksen välillä tulisi siis Suomen lainsäädännössä entisestään tiivistää. Tämä myös edesauttaisi ehdotetussa 3 §:ssä tarkoitettua eri selvitysten yhteensovittamista.

Ehdotetulla ennakkoneuvottelumenettelyllä tarkoitettaisiin kaavaillun hankkeen ennakko­valvontamutojen kartoitusta. Tämä tavoite on kannatettava, ja olisi perusteltu jo lupajärjestelmien koordinointiakin ajatellen. Syitä siihen ei liene enemmälti pohdittu, miksi tuollainen menettelyvaihe koskisi ainoastaan arviointivelvollisia hankkeita eli olisiko menettely käytettävissä muissakin monilupaisten hankkeiden ennakkovalvonnan koordinoijana. Tällöin sääntelyn paikka ei ehkä olisi esillä olevassa yhteydessä. Ennakkoneuvottelusta tulisi käyttää kuitenkin jotain muuta kuin neuvottelun nimitystä, sillä siinä ei ”neuvoteltaisi” hankkeesta vastaavan kanssa esimerkiksi laki­­sääteisten arviointivaatimusten täyttämisestä, vaan lähinnä vaihdetaan tietoja ja tarjotaan opastusta. Neuvottelun sijasta voitaisiin puhua esimerkiksi valmistelevasta keskustelusta tai yhteensovit­tamissuunnittelusta.

YVA ja hankekaavoitus

Ympäristövaikutusten arvioinnin ja hankekaavoituksen menettelyllinen lähentäminen on tavoitteena kannatettavaa. Menettelyn joustavana pitäminen ehdotetulla tavalla vaikuttaa tarkoi­tuk­senmukaiselta. Eri vaihtoehtoja uudistusaikataulun kannalta arvioitaessa vaihtoehto A näyttää tarkoituksenmukaisemmalta sekä päätösvallan nykyisen jakautumisen että lainsää­däntörakenteen erilaisuuden valossa. Maankäyttö- ja rakennuslain aineellisten säännösten sovittaminen YVA-direktiivin vaatimuksiin näyttää vaihtoehto B:n osalta vaativan sekä muodollista että periaatteellista muutostarpeiden arviointia osana tuon lain järjestelmää. Siksi tuollaisten muutosten tekeminen vain YVA-lain muutoksella sisältää tiettyjä epävarmuustekijöitä myös direktiivin tavoitteiden saavuttamisen osalta. Näihin epävarmuustekijöihin viitataankin mietinnössä, mutta niitä ei tulisi tässä vaiheessa jättää ratkaisematta. Vaihtoehdoissa tarkoitetun yhteisen menettelyn käsite kaipaisi tarkennusta sen suhteen, miten siinä yhteydessä kuullaan asianosaisia ja muita tahoja toisaalta kaavoituksen, toisaalta vaikutusarvioinnin osalta. Myöskin yhteisen menettelyn ja viranomaisten neuvonpidon vireilletulosta päättämistapa tai aloitteen tekeminen jää hieman avoimeksi.

Helsingissä kesäkuun 20 päivänä 2016

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.



Erkki J Hollo

Puheenjohtaja