



Ympäristöministeriö  
PL 35  
00023 VALTIONEUVOSTO

## § 576

### Lausunto ympäristöministeriölle ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA) koskevien säädösten uudistamisesta

HEL 2016-004953 T 03 00 00

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa ympäristöministeriölle seuraavan lausunnon:

Kaupunginhallitus pitää lakiesitystä pääosin kannatettavana. Lakiesityksellä on tarkoitus saattaa voimaan EU:n ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan direktiivin viimeisin muutos ja muutoin sujuvoittaa menettelyä. YVA-lainsäädäntö perustuu siihen, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyä vaativat hankkeet on luetteloitu ja että sen lisäksi menettely voidaan määrätä tehtäväksi, mikäli suunnitteilla on luettelon hankkeisiin nähden verrattavissa oleva, yhtä haitallinen hanke tai aiemman muutos. Nykyisin hankeluettelosta on päätetty valtioneuvoston asetuksella. Lakiesitys nostaisi luettelon lain liitteeksi. Itse luetteloon ei esitetä muutoksia.

Voimassa olevan YVA-lain 5 §:n (suhde muihin menettelyihin) mukaan arviointimenettelyä ei harkinnanvaraisissa tapauksissa sovelleta, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä YVA-lainsäädetyllä tavalla. Yhteisviranomaisen eli elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus arvioi nykyään selvitysten riittävyden. Nykyisen ja myös uuden esityksen 3 §:ssä (suhde muuhun lainsäädäntöön) todettu, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty. Pykälän perustelujen mukaan siinä säilyisi edelleen voimassa nykyinen periaate, jonka mukaan lakia sovellettaessa käytetään hyväksi hankkeesta ja sen vaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset. Yksi tällainen vaihtoehtoinen menettely on kaavoitus.

Lakiesityksessä on tarkoitus sovittaa arvioitava hanke ja hankkeelle tehtävä kaavoitus tarkoituksenmukaisesti yhteen. Asiakirjoista selviää, että viime vuosina tehdyistä YVA-menettelyistä noin 2/3 on edellyttänyt



myös kaavamuutosta yhdellä tai useammalla kaavatasolla, joten yhdistämiseksi on ilmeinen tarve.

Esityksen yleisissä perusteluissa on esitetty hankekaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdistämisestä vaihtoehdot A ja B. Esitys on laadittu vaihtoehdon A mukaan. Sitä kutsutaan sujuvaksi yhdistämiseksi. Vaihtoehdon A mukaan kaavoitukseen ja YVA-menettelyyn liittyvät kuulemismenettelyt (tiedottaminen, palautteen antaminen, yleisötilaisuudet) olisi mahdollista yhdistää ja menettelyihin liittyvät selvitykset koordinoitaisiin. Tämän vaihtoehdon mukaisesti on ainakin Helsingissä jo joissakin hankkeissa toimittu, joten käytännön kirjaaminen lakiin ei merkitsisi muutosta.

Kaava- ja YVA-prosessien nivominen tiiviimmin toisiinsa parantaa hankevalmistelun laatua ja kustannustehokkuutta, kun selvitykset voidaan suunnitella molempia palveleviksi ja päällekkäisyydet vältetään. Haasteena kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisessa ovat tilanteet, joissa hankkeella on useampi sijaintivaihtoehto, jolloin ei välttämättä ole tiedossa minkä sijainnin mukaan kaava tulisi laatia. Kaavoituksen ja YVA:n käynnistäminen yhteysviranomaisen, kaavoitusviranomaisen ja hankkeesta vastaavan kesken ehdotettu ennakkoneuvottelumenettely keskinäisen työnjaon sopimiseksi prosessien alkuvaiheessa on joka tapauksessa kannatettavaa. Ennakkoneuvottelu todennäköisesti vahvistaa eri viranomaisten ja hankkeesta vastaavan yhteydenpitoa, varmistaa tiedon kulkua eri toimijoiden välillä sekä helpottaa menettelyn viivytyksetöntä ja sujuvaa läpiviemistä.

Vaihtoehdossa B hankkeen YVA-menettely olisi integroitu kaavamenettelyyn ja menettelyn johtamisesta huolehtisi yhteysviranomaisen sijasta kaavoitusviranomainen. Lakiehdotukseen liittyvässä arvioinnissa on esitetty epäily, että mahdollinen kaavoituksen hitaus saattaisi aiheuttaa viivästystä hankkeen suunnittelun etenemiselle ja aiheuttaisi kenties siten lisäkustannuksia hankkeesta vastaavalle, usein yksityiselle taholle. Kaupunginhallitus toteaa, että tämä vaihtoehto toisi kuitenkin nykykäytäntöön uuden tavan toimia ja saattaisi tarjota haasteiden lisäksi myös mahdollisuuksia prosessin sujuvalle kululle ja yhteistyölle. Jos hanke edellyttää kaavan muuttamista, se ei voi missään tilanteessa edetä kovin pitkälle ilman rinnalla etenevää kaavaprosessia.

Ehdotetun YVA-lain 13 §:n mukaan hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä nämä menettelyt sovitetaan yhteen, ellei ole perusteltua syytä jättää soveltamatta. Ehdotetun MRL 62a §:n mukaan kuitenkin hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä nämä menettelyt sovitetaan "tapauksen mukaan" yh-



teen. Säännökset poikkeavat siten sanamuodoltaan toisistaan. Lainkohtien perusteluissa on todettu, että velvoittavuutta lisättäisiin ja menettelyt sovitettaisiin yhteen aina, ellei ole perusteltua syytä jättää sovitamatta. Tällaisessa tilanteessa perustelujen mukaan hankkeella olisi oltava hankkeesta vastaava ja kaava laadittaisiin keskeisiltä osin kyseisen hankkeen toteuttamiseksi. MRL 62a §:n perusteluissa on toisessa kohtaa ristiriitaisesti todettu, että lakiin kirjattaisiin velvoite sovittaa menettelyt tapauksen mukaan yhteen. Ristiriidan vuoksi pykälien sanamuoto tulisi yhtenäistää ja selkeyttää perusteluja.

Kaupunginhallitus pitää parhaimpana kirjausta, jossa kaavaprosessi ja YVA-prosessi voidaan yhdistää, jos se tapauskohtaisesti on perustua. Näin siksi, että menettelyjen yhteensovittaminen riippuu aina mm. hankkeen luonteesta ja sen ja kaavoituksen aikatauluista. Samaan aikaan vireillä olevat YVA-menettely ja kaavoitus voivat aikataulultaan olla hyvin erilaisia. YVA-menettelyn alussa ei aina ole tietoa, johtaako hanke rahoitus- tai muista syistä eteenpäin ja toteutuuko kaavoitus. YVA:ssa saattaa olla myös arvioitavana useita vaihtoehtoja, joista vain yksi on tarkoitus valita toteutettavaksi. Kaavoittaminen voi tällöin olla tarkoituksenmukaista aloittaa vasta, kun vaihtoehtojen merkittävimmät ympäristövaikutukset ja vaikutusten hyväksyttävyyden selvitetty. Kaavoituksessa saattaa olla myös tarpeen ottaa huomioon vasta hankkeen yksityiskohtaisemmassa jatkosuunnittelussa tarkentuvia vaikutuksia.

Helsingin kaupunki on joidenkin hankkeiden yhteydessä yhteen sovittanut voimassa olevan lain nojalla YVA- ja kaavoitusmenettelyjä siten, että vuorovaikutusta on tehty rinnakkain, yleisötilaisuuksia on yhdistetty, YVA-selostus, kaavaluonnos ja muu kaavan valmisteluaineisto ovat olleet samaan aikaan nähtävillä ja kaavan vaikutusten arviointia on tehty YVA:n selvitysten pohjalta.

Lainsäädännön pohjana olevan direktiivin 2 artiklan mukaan yhteensovittaminen ei ole pakollista luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia lukuun ottamatta. Siinäkin tilanteessa luonnonsuojelulain 65 §:n muutosehdotuksen mukaan Natura-arviointi tehdään "tapauksen mukaan" YVA-arviointimenettelyn yhteydessä. Edellä olevan perusteella kaavoitusta ja YVA-menettelyn yhteensovittamista koskeva säännös tulisi muotoilla siten, että "menettelyt voidaan sovittaa tapauksen mukaan soveltuvin osin yhteen". Mikäli laissa kuitenkin edellytettäisiin lähtökohaltaista menettelyjen yhteensovittamista ja siitä poikkeamiseen perusteltua syytä, tulisi perustellun syyn sisältö avata tarkemmin perusteluissa eikä sen tulkinta saisi muodostua liian tiukaksi.

Esityksessä on ehdotettu tiedottamisen ja kuulemisen yhdistämistä niin, että ne järjestetään yhteisessä menettelyssä (YVA-lain 13 § ja MRL 62a§). Kun laissa ja perusteluissa puhutaan "kuulemisesta", jää



epäselväksi tarkoitetaanko kuulemisella myös esityksen (YVA 19 §) mukaista tarvittavien lausuntojen pyytämistä viranomaisilta sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 28 §:n mukaista lausuntojen pyytämistä viranomaisilta ja keskeisiltä yhteisöiltä. Tältä osin esityksen perusteluja olisi hyvä tarkentaa.

Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että jo pitkään on pidetty epäkohtana sitä, että vain jo päättyneessä kaavoitusmenettelyssä tehdyt selvitykset voivat olla perusteena sille, että yhteysviranomainen tekee harkinnanvaraisissa tapauksissa päätöksen YVA-lain mukaisen menettelyn soveltamatta jättämisestä. Kun nyt ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja hankekaavoitusta ollaan nivomassa aiempaa paremmin yhteen, tulisi tässä yhteydessä lakiin kirjata vaihtoehto, että päätös YVA-lain soveltamatta jättämisestä voidaan tehdä välittömästi, kun on saatu riittävät takeet siitä, että hankkeen arvioimiseksi tarvittavat, ympäristövaikutuksiin kohdistuvat selvitykset on mahdollista tehdä käynnistetyn kaavoituksen yhteydessä. Nyt lausunnoilla olevasta lakiesityksessä tällainen vaihtoehto puuttuu. Tämä tarkoittaa sitä, että kaavoitus voi edetä pitkälle ilman, että on selvää tullaanko hankkeelle vielä lisäksi edellyttämään erillistä YVA-menettelyä. Tämä johtaa resursien hukkakäyttöön ja pitkään epävarmuuteen tarvittavista menettelyistä. Tämän vuoksi nykyisen lain 5 § tulisi säilyttää ja korjata sitä edellä kuvatulla tavalla.

Lopuksi kaupunginhallitus tukee lakiesityksen ehdotettua muutosta siitä, että yhteysviranomaisen lausuntoon YVA-selostuksesta sisältyisi nk. perusteltu päätelmä. Se mitä todennäköisemmin selkeyttäisi annettua YVA-lausuntoa ja parantaisi sen jatkokäyttöä. Tämä ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että YVA-viranomainen ottaisi kantaa valittavaan vaihtoehtoon, sillä se toimivalta kuuluu lain mukaan suunnitelmasta tai hankkeesta päättävälle viranomaiselle. Sujuvoittamisen kannalta myönteinen tekijä on myös suunnata YVA-menettelyä merkittävimpiin vaikutuksiin, jolloin voidaan myös vaikuttaa ympäristöhaittojen vähentämiseen, kun resurssit voidaan hyödyntää kohdennetusti.

## Käsittely

Esittelijä muutti ehdotustaan siten, että ehdotuksen liitteeksi lisätään ympäristökeskuksen lausunto.

Kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän muutetun ehdotuksen.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja  
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024  
tanja.sippola-alho(a)hel.fi



## Liitteet

- 1 Ympäristöministeriö, lausuntopyyntö, 25.4.2016
- 2 Lakiesitysluonnos
- 3 YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdistämisvaihtoehtojen tarkastelu
- 4 Helen Oy:n lausunto
- 5 Helen Sähköverkko Oy:n lausunto
- 6 Rakennusvalvontaviraston lausunto
- 7 Helsingin Satama Oyn lausunto 17.5.2016
- 8 Liikennelaitoksen lausunto YVA-lain muutoksesta
- 9 Ympäristökeskuksen lausunto

## Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

## Otteet

### Ote

Lausunnon pyytäjä

### Otteen liitteet

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Pöytäkirjanote on lähetetty asianosaiselle 16.6.2016.

Kaupunginhallitus

Lauri Menna  
pöytäkirjanpitäjä





---

**MUUTOKSENHAKUOHJEET**

**MUUTOKSENHAKUKIELTO**

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 91 §