

LAUSUNTO TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA (24.10.2016) YVA-LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISEKSI

Ympäristöministeriön asettama työryhmä on valmistellut luonnoksen (24.10.2016) hallituksen esitykseksi, jonka mukaisella lailla korvattaisiin laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, YVAL) ja muutettaisiin eräitä siihen liittyviä lakeja (jälj. luonnos). Esitän lausuntonani luonnoksesta seuraavan.

1 Johdanto

Luonnoksen mukaisessa sääntelyssä on jäljempänä käsiteltyjä muutostarpeita, joista keskeisin koskee YVA-menettelyn korvaamista muun lain mukaisella menettelyllä (ehdotetut YVAL 5 § ja MRL 9 §:n muutokset). Muutoin luonnoksen mukaisessa sääntelyssä yhdistyy hyvin uudistetun YVA-direktiivin täytäntöönpano, Suomen YVA-järjestelmän vahvuuksien säilyttäminen sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sujuvoittamistavoitteet. Ehdotetut säännökset menevät paikoin YVA-

direktiivissä asetettuja vähimmäisvaatimuksia pidemmälle, mutta näiltä osin kyse on pitkälti voimassa olevan lainsäädännön perusratkaisujen säilyttämisestä.

YVA-direktiivin asettamat vähimmäisvaatimukset on tiedostettu alkuperäisen YVA-direktiivin ja muutosdirektiivien täytäntöönpanovaiheissa. Poikkeamat direktiivin mukaisista vähimmäisvaatimuksista ovat perustuneet korkeatasoisen ympäristönsuojelun tavoitteeseen ottaen huomioon myös kansallisen luvitus- ja viranomaisjärjestelmän erityispiirteet. Eroavaisuuksien taustalla on laaja-alainen ja monipuolinen punninta siitä, mikä tyyppinen YVA-malli toimisi parhaiten Suomen järjestelmässä. Toimivuusarvioinneissa Suomen YVA-järjestelmän on todettu toimivan kokonaisuutena hyvin ja vastaavan sille asetettuihin tavoitteisiin.¹ Toimivuusarvioinneissa erityisesti yhteysviranomaisjärjestelmä on nähty Suomen YVA-lainsäädännön, monista muista maista poikkeavana, vahvuutena. Yhteysviranomaismalli on mahdollistanut yhden alueellisen ympäristöviranomaisen osaamisen vahvistumisen YVA-asioissa ja malli on tukenut YVA-lainsäädännön yhtenäistä ja tehokasta soveltamista.

2 Ympäristövaikutusten arviointiselostus -määritelmä (ehdotettu YVAL 2 §:n 4 kohta)

Luonnoksen mukaan ympäristövaikutusten arviointiselostuksella tarkoitetaan laissa ”hankkeesta vastaavan laatimaa asiakirjaa, jossa esitetään tiedot hankkeesta ja sen vaihtoehtoista sekä yhtenäinen arvio niiden merkittävistä ympäristövaikutuksista”. Tältä osin on otettava huomioon, että YVA-direktiivin (2011/92/EU, muut. 2014/52/EU) edellyttää hankkeen *todennäköisesti* merkittävien ympäristövaikutusten kuvaamista arviointiselostuksessa. Kyse on YVA-direktiivin 5 artiklan 1(b) kohdassa säädetystä ehdottomasta vähimmäisvaatimuksesta. Mikäli kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetään ympäristövaikutusten arviointiselostuksen määritelmä, sen tulisi vastata direktiivissä selostukselle asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Ehdotettua 2 §:n 4 kohtaa olisi tarve siten täsmentää merkittävyyskynnyksen osalta (viittaus todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten arvioimiseen).

¹ Jantunen, Jorma & Hokkanen, Pekka 2010. YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 18/2010; Pölönen, Ismo – Hokkanen, Pekka – Jalava, Kimmo 2011. The Effectiveness of the Finnish EIA system – What works, what doesn't, and what could be improved? Environmental Impact Assessment Review. Vol. 31, p. 120–128; Hokkanen, Pekka & Jantunen, Jorma. 2012. A Multi-view Evaluation of the Finnish EIA System – an 18-Year Success Story? Journal of Environmental Assessment Policy and Management. Vol 14.

3 Natura-arvioinnin sisällyttäminen arviointiselostukseen (ehdotettu YVAL 4 §)

Luonnoksen mukaan ”Arviointiselostuksen käyttämisestä luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisena *selostuksena* säädetään edellä mainitun lain 65 §:n 4 momentissa.” (kurs. tässä) Virkettä olisi tarpeen täsmentää, sillä ”selostus” ei ole luonnonsuojelulain järjestelmän mukainen käsite. Perustellumpaa olisi säätää, että luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen *arvioinnin* sisällyttämisestä arviointiselostukseen säädetään LSL 65.4 §:ssä.

4 Ympäristövaikutusten arviointi muun lain mukaisessa menettelyssä (ehdotetut YVAL 5 § ja MRL 9 §:n muutokset)

Luonnos sisältää olennaisia ongelmia ehdotettujen YVAL 5 §:n ja MRL 9 §:n muutosten osalta. Tältä osin luonnoksen mukaiset säännökset eivät täytä YVA-direktiivin vähimmäisvaatimuksia ja näiden vaatimusten täytäntöönpano asetustasoisesti johtaisi lainsäädäntövallan delegointiin perustuslain (731/1999) 80.1 §:n vastaisella tavalla.

YVAL 5 §:ssä säädettäisiin luonnoksen mukaan seuraavasti:

”Tämän lain 3 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun hankkeen tai toteutetun hankkeen muutosten ympäristövaikutukset voidaan arvioida tämän lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan muun lain mukaisessa menettelyssä, jos vaikutukset tulevat selvitettyiksi tämän lain 15 ja 17-24 §:ssä tarkoitetulla tavalla.”

”Edellä 1 momentissa säädettyä ei sovelleta ydinlaitoshankkeisiin. Hankkeesta vastaava voi tehdä yhteysviranomaiselle aloitteen 3 luvussa tarkoitetun arviointimenettelyn korvaamisesta muun lain mukaisella menettelyllä. Yhteysviranomaisen ja muun lain mukaisesta menettelystä vastaava viranomaisen sopivat 5 §:n soveltamisesta kuultuaan hankkeesta vastaavaa.”

Säännösehdotuksien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”[m]enettelystä olisi tämän lain lisäksi säädettävä kussakin sektorilaissa erikseen, jos mahdollisuus menettelyjen yhdistämiseen halutaan ottaa käyttöön. Tällainen hanke voisi olla esimerkiksi hanke, joka edellyttää hankekohtaista kaavaa. Tällöin menettelystä säädettäisiin tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslaissa. Olennaisina kriteerinä riittävyttä arvioitaessa olisi pidettävä sitä, että direktiivin edellyttämät keskeiset menettelylliset velvoitteet ja arvioinnin laatutaso saavutetaan.”

Ehdotettu YVAL 5 § kytkeytyy ehdotettuihin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 9 §:n muutoksiin, jotka kuuluvat seuraavasti:

”Sen lisäksi mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, kaavaa laadittaessa hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (---/.....) 3 luvun menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä silloin, kun kaava laaditaan yksityisen tai julkisen hankkeen toteuttamiseksi. Hankkeesta, johon ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan, säädetään mainitun lain 3 §:ssä. Hankkeesta vastaavan on tällöin toimitettava hanketta ja sen vaikutusten arviointia koskevia tietoja kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle ja tarvittaessa myös ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 10 §:n mukaiselle yhteysviranomaiselle (yhteysviranomainen), joka vastaa mainitussa laissa tarkoitetun ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laajuuden ja tarkkuuden arvioinnista ja siinä tarkoitetun perustellun päätelmän tekemisestä.”

”Jos hankkeesta vastaava on sama kuin kyseisen kaavan laatimisesta vastaava viranomainen, ei 3 momentin mukaista ympäristövaikutusten arviointia voida kuitenkaan tehdä kaavan laatimisen yhteydessä.”

”Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta toimittaa tietoja viranomaisille sekä viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.”

Edellä mainitut säännökset eivät yksin varmistaisi YVA-direktiivin asianmukaista täytäntöönpanoa. Direktiivin säännökset tulee panna täytäntöön riittävän selvästi, konkreettisesti ja täsmällisesti (ks. esim. EUTI:n ratkaisu *C-427/07, komissio vs. Irlanti*). YVA-menettelyn sisällyttämismahdollisuus muihin menettelyihin ei vapauta jäsenvaltioita vaatimuksesta ryhtyä lainsäädäntötoimiin, joilla varmistetaan direktiivin täytäntöönpano riittävällä oikeudellisella varmuudella.

Ehdotetuissa YVAL 5 §:ssä ja MRL 9 §:n muutoksissa ei täsmennettäisi olennaisia YVA-direktiivistä johtuvia vaatimuksia niitä tapauksia varten, joissa direktiivin mukainen arviointi sisällytettäisiin kaavoitukseen. Kansallisista laeista jäisivät puuttumaan muun muassa säännökset, joissa edellytettäisiin hankkeesta vastaavalta YVA-direktiivissä 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun arviointiselostuksen laatimista ja toimittamista silloin, kun ympäristövaikutusten arviointi sisällytettäisiin kaavoitusmenettelyyn. YVAL 3 luvun soveltamatta jättäminen yhdistämistilanteissa johtaisi myös siihen, ettei hankkeesta vastaavalla olisi lakiin kirjattua mahdollisuutta pyytää YVA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua scoping-lausuntoa. Ehdotetut säännökset eivät panisi riittävän selvästi täytäntöön myöskään YVA-direktiivissä asetettua vaatimusta viranomaisen perustellusta päätelmästä, jonka tulee sisältyä aina ympäristövaikutusten arviointiin kansallisesta

täytäntöönpanomallista riippumatta. Myös YVA-direktiivin mukaisten osallistumisoikeuksien näkökulmasta ehdotettu sääntely olisi riittämätöntä.

Ehdotetun MRL 9.5 §:n nojalla annettavalla asetuksella ei voitaisi korvata lakitasoisten säännösten puutteita.² YVA-direktiivin asettamien keskeisten vaatimusten täytäntöönpano asetustasoisesti johtaisi perustuslaillisiin ongelmiin. Perustuslain 80.1 §:n säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella. Tällöinkin edellytyksenä on, että oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Asetuksen antaminen siis edellyttää, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa. (ks. myös esim. PeVL 56/2002 vp ja PeVL 45/2016 vp)

Luonnoksessa ei ole käsitelty asetuksenantovaltuuksia ehdotetun MRL 9.5 §:n osalta. Tältä osin ehdotuksen suhdetta perustuslakiin on tarkasteltu vain YVAL 3 luvun valtuutussäännösten osalta (luonnoksen s. 82). Perustuslain 80.1 § huomioon ottaen hankkeesta vastaavan keskeisistä velvollisuuksista (velvollisuus arviointiselostuksen laatimiseen ja toimittamiseen) ja oikeuksista (mahdollisuus scoping-lausunnon pyytämiseen) sekä YVA-menettelyyn liittyvien osallistumisoikeuksien perusteista YVA:n ja hankekaavoituksen yhdistämistilanteissa tulee säätää lain tasolla. Perustuslain kannalta ongelmallista luonnoksessa on myös se, että yhteysviranomaisen tehtävät ja toimivalta kaavoituksen ja YVA:n yhdistämistilanteissa jäisivät lain tasoisten säännösten perusteella epäselviksi (ks. myös PeVL 1/2004 vp).

Lisäksi luonnoksen mukainen malli johtaisi YVAL:n mukaisia hankkeita koskevan arviointilainsäädännön epätarkoituksenmukaiseen fragmentoitumiseen ottaen huomioon ehdotettu 16 § (erillinen mahdollisuus yhteensovittaa YVA-menettely ja hankekaavoitus) sekä se, että hankekaavoituksen ja YVA:n yhdistäminen tulisi käytännössä verraten harvoin sovellettavaksi. Se myös todennäköisesti lisäisi arviointilainsäädäntöön liittyviä oikeudellisia epäselvyyksiä ja vaikeuttaisi lainsäädännön yhtenäistä soveltamista.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotettua YVAL 5 §:ää ja muutoksia MRL 9 §:ään ei tulisi sisällyttää hallituksen esitykseen. YVA:n mahdollinen tiiviimpi integroiminen muihin menettelyihin olisi

² Myöskään hallituksen esitykseen tehtävillä kirjauksilla direktiivin vaatimusten noudattamisesta hankekaavoituksen ja YVA:n yhdistämistilanteissa ei voida korvata säännöstason aukkoja (riittävän oikeudellisen varmuuden puuttuminen).

perustellumpaa tehdä myöhemmin huolelliseen lainvalmisteluun perustuen, esimerkiksi ns. yhden luukun -malliin liittyvän lainvalmistelun yhteydessä.

5 Arvioinnin ajankohta (ehdotettu YVAL 15 §)

Ehdotetun 15 §:n mukaan ”Hankkeen ympäristövaikutukset on selvitettävä tämän lain mukaisessa arviointimenettelyssä suunnittelun varhaisessa vaiheessa vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.” Säännös aiheuttaisi oikeudellista epäselvyyttä. *Hankkeesta vastaavaa ei voida velvoittaa panemaan YVA-menettelyä vireille hankesuunnittelun varhaisessa vaiheessa eikä siten myöskään arvioimaan toiminnan vaikutuksia suunnittelun varhaisessa vaiheessa.* YVA-direktiivissä säädetty ehdoton takaraja arvioinnin suorittamisen osalta on hanketta koskevan luvan myöntäminen (YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohta). Säännöksen soveltaminen voisi johtaa myös siihen, että ehdotetun 23 §:n mukainen perusteltu päätelmä sisältäisi olennaisia epävarmuuksia ja täydennystarpeita. Keskeisten selvitysten ja päätelmien tekeminen osin vasta arviointiselostuksen valmistumisen ja perustellun päätelmän antamisen jälkeen vaikeuttaisi puolestaan kokonaiskuvan saamista hankkeen ympäristövaikutuksista. Tämä heikentäisi yleisön tosiasiallisia tiedonsaantimahdollisuuksia. Lisäksi varhaisen vaiheen vaihtoehtotarkastelun tulokset olisivat epäluotettavia, jos arviointiselostus-vaiheen jälkeen hankesuunnittelu jatkuisi vain yhden vaihtoehdon pohjalta eikä vertailua muihin toteuttamismalleihin enää tehtäisi. Perustellumpaa olisi, että YVA-lainsäädäntö ohjaisi mahdollisuuksien mukaan *aloittamaan* YVA-menettelyn suunnittelun varhaisessa vaiheessa.

6 Arviointiselostuksen riittävyyden tarkistaminen

Luonnos ei sisällä säännöstä arviointiselostuksen riittävyyden tarkistamisesta, joskin kyseinen velvollisuus ilmenee implisiittisesti ehdotetusta 24 §:stä. YVA-direktiivin tehokasta täytäntöönpanoa ja YVA-menettelyn ympäristönsuojelufunktion säilyttämistä nykyisellä tasolla tukisi se, että lakiin olisi kirjattuna yhteysviranomaisen velvollisuus tarkistaa arviointiselostuksen riittävyys. Käytännössä lisäys voitaisiin tehdä sisällyttämällä ehdotettuun 24.1 §:ään seuraava virke: ”Yhteysviranomaisen tarkistaa arviointiselostuksen riittävyyden ja laadun.” Myös säännöksen otsikkoon kirjattaisiin riittävyys (*Arviointiselostuksen riittävyyden tarkistaminen ja puutteellisen arviointiselostuksen täydentäminen*).

Joensuussa 1.11.2016



Ismo Pölönen

Yliopistonlehtori, ympäristöoikeuden dosentti
Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto