Ympäristövaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYSTÄ JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAIKSI (HE 259/2016 vp)

Esitän lausuntonani hallituksen esityksestä HE 259/2016 vp kunnioittavasti seuraavan.

1 Johdanto

YVA-lainsäädäntöä uudistamisesta vastanneen työryhmän tehtävänä oli valmistella säännösehdotukset YVA-direktiivin (2011/92/EU) muutosdirektiivin (2014/52/EU) täytäntöönpanemiseksi.[1] Lisäksi työryhmän tuli valmistella ehdotukset YVA-menettelyn yhteensovittamiseksi kaavoitukseen ja ympäristöä koskeviin lupamenettelyihin. Jälkimmäisen tehtävän osalta hallituksen esitykseen (HE 259/2016 vp) on jäänyt jäljempänä käsiteltyjä korjaustarpeita.

[1] Ympäristöministeriö asettama työryhmä, asettamiskirje 4.3.2005, YM008:00/2015.

2 Ympäristövaikutusten arvioinnin ja kaavoituksen yhteensovittaminen

Muutosehdotus

Ehdotetut maankäyttö- ja rakennuslain 9.3, 9.4, 9.5 ja 188.5 §:t tulisi poistaa.

Perustelut

Ehdotetussa YVAL 5.1 §:ssä säädettäisiin seuraavasti:

> ”Edellä 3 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun hankkeen tai toteutetun hankkeen muutoksen ympäristövaikutukset voidaan arvioida ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sijaan muun lain mukaisessa menettelyssä, jos vaikutukset tulevat selvitetyiksi tämän lain 15-21 ja 23-24 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Arviointimenettelystä säädetään tällöin siinä laissa, jonka mukaisessa menettelyssä ympäristövaikutukset on mahdollista selvittää edellä tarkoitetulla tavalla.”

Säännösehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Pykälän 1 momentin mukaan 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun hankkeen ympäristövaikutukset voidaan selvittää myös muun lain mukaisessa menettelyssä, jos kyseisessä muun lain mukaisessa menettelyssä vaikutusten katsotaan tulevan selvitetyiksi tässä laissa tarkoitetulla tavalla. Tällöin huomioon otettavia pykäliä olisivat 15-21 ja 23-24 pykälät. Menettelystä 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 kriteereinä riittävyyttä 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:

> ”Kun kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (/) 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida *lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan* kaavoituksen yhteydessä. Hankkeesta vastaavan on tällöin toimitettava hanketta ja sen ympäristövaikutusten arviointia koskevia tietoja kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle ja tarvittaessa suoraan myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 10 §:n mukaiselle yhteysviranomaiselle. Yhteysviranomainen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin

riittävyyden tarkistamisesta sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä.” (ehdotettu MRL 9.3 §, kurs. tässä)

”Jos hankkeesta vastaava on sama kuin kyseisen kaavan laatimisesta vastaava viranomainen, ei hankkeen ympäristövaikutusten arviointia voida kuitenkaan tehdä kaavan laatimisen yhteydessä.” (ehdotettu MEL 9.4 §)

”Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta toimittaa tietoja viranomaisille sekä viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä annetaan valtioneuvoston asetuksella.” (ehdotettu MRL 9.5 §)

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 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 lisäksi siihen, ettei hankkeesta vastaavalla olisi lakiin kirjattua mahdollisuutta pyytää YVA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua scoping-lausuntoa.[2] Myös YVA-direktiivin mukaisten osallistumisoikeuksien näkökulmasta ehdotettu sääntely on riittämätöntä. Voimassa olevan MRL:n suppea osallisen käsite[3] ei vastaa YVA-direktiivin ja SEA-direktiivin ”yleisön” ja ”yleisön, jota asia koskee” määritelmiä[4].

[2] 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.

[3] MRL 62 §:n nojalla osallisia ovat alueen maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa *huomattavasti* vaikuttaa, sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään.

[4] Sekä SEA- että YVA-direktiiveissä ”yleisöllä” tarkoitetaan ”yhtä tai useampaan luonnollista tai oikeushenkilöä sekä kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä”. SEA-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla ”jäsenvaltioiden on määritettävä 2 kohdan soveltamista varten yleisö, mukaan lukien yleisö, joihin tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai joita se koskee, mukaan lukien asiaankuuluvat valtioista riippumattomat järjestöt, kuten ympäristönsuojelua edistävät tai muut kyseeseen tulevat järjestöt.” YVA-direktiivin 6 artiklassa asetetaan jäsenmaille velvollisuus antaa tietoja (muun ohella arviointiselostus) ja järjestää tehokkaat osallistumismahdollisuudet ”yleisölle, jota asia koskee”. ”Yleisöllä, jota asia koskee” tarkoitetaan YVA-direktiivissä ”yleisöä, johon 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat; tämän

Ehdotetun MRL 9.5 §:n nojalla annettavalla asetuksella ei voida korvata lakitasoisten säännösten puutteita.[5] 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)

Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty asetuksenantovaltuuksia ehdotetun MRL 9.5 §:n osalta. Tältä osin ehdotuksen suhdetta perustuslakiin on tarkasteltu vain YVAL 3 luvun valtuutussäännösten osalta (s. 88). Perustuslain 80.1 § huomioon ottaen hankkeesta vastaavan keskeisistä velvollisuuksista (velvollisuus arviointiselostuksen laatimiseen ja toimittamiseen) ja oikeuksista (mahdollisuus scoping-lausunnon saamiseen) 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). Epäselvyys koskisi ainakin yhteysviranomaisen toimivaltaa ja tehtävää antaa YVA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu *scoping*-lausunto.

Lisäksi hallituksen esityksen mukainen malli johtaisi YVAL:n mukaisia hankkeita koskevan arviointilainsäädännön epätarkoituksenmukaiseen fragmentoitumiseen ja monimutkaistumiseen. Arviointimenettelyä sovelletaan Suomessa vain n. 30-50 hankkeeseen vuosittain. Näistä hankkeista olennainen osa tehtäisiin joka tapauksessa kaavoitukseen nähden erillisinä. Yksin jo hankkeiden vähäinen määrä huomioon ottaen laissa ei ole perusteltua säätää kahta erilaista tapaa integroida YVA-menettelyä kaavoitukseen (ehdotetussa YVAL 22 §:ssä säädettäisiin joka tapauksessa mahdollisuudesta yhteensovittaa YVA-menettely ja hankekaavoitus). Lisäksi hallituksen esityksen mukainen malli johtaisi epäselvyyksien lisääntymiseen muutoksenhaun osalta. YVA-lainsäädännön edellyttämät asiakirjat integroitaisiin kaavoitusmenettelyyn, mutta näiden puutteellisuuteen ei voitaisi vedota ehdotetun MRL 188.5 §:n mukaan samaa kaavaa koskevassa muutoksenhaussa.

määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua".

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

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotettuja MRL 9.3, 9.4, 9.5 ja 188.5 §:iä ei tulisi sisällyttää lakiin. Tästä huolimatta hallituksen esitys edistäisi selkeästi YVA:n ja kaavoitusmenettelyn yhteensovittamista ehdotettujen YVAL 22 §:n ja MRL 62 a §:n kautta.

3 YVA:n ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen

Ehdotukset:

YVAL:iin tulisi sisällyttää säännös, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ja sen täydennyksestä tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä.

YVAL 25.1 § tulisi poistaa.

Lisäksi lupa- ja sitä vastaavien lakien muotoiluja tulisi muuttaa siten, että ne mahdollistaisivat nykyiseen tapaan lupahakemuksen vireille panemisen ja kuuluttamisen heti arviointiselostuksen valmistumisen ja vireilletulon jälkeen.

Perustelut:

Hallituksessa esityksen mukaisella sääntelyllä poistettaisiin YVA:n ja lupamenettelyjen yhteensovittamismahdollisuus (voimassa oleva YVAL 11.3 §) tiedottamisen ja kuulemisen osalta. Muutoksella on yhtymäkohta ehdotettuun YVAL 25.1 §:ään, joka edellyttäisi ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen arviointiselostuslausunnon korvaavan perustellun päätelmän liittämistä hankkeiden lupahakemuksiin.[6] Voimassa olevan lainsäädännön mukaan yhteysviranomaisen lausunto ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta voidaan sen sijaan

[6] Useisiin sektorilakeihin (mm. kaivoslaki, vesilaki ja maa-aineslaki) sisällytettäisiin vastaavasti säännös, jonka mukaan arviointiselostus ja perusteltu päätelmä tulee olla liitettynä kyseisten lakien mukaisiin lupahakemuksiin. Muista sektorilaeista poiketen ympäristönsuojelulakiin (YSL 39.2 §) ehdotettu muutos vastaisi kuitenkin voimassa olevaa ympäristönsuojelulakia siten, että perusteltu päätelmä voitaisiin säännöksen muotoilun perusteella toimittaa lupaviranomaiselle lupahakemuksen kuuluttamisen jälkeen (ennen päätöksentekoa).

toimittaa lupaviranomaiselle lupahakemuksen vireilletulon ja kuuluttamisen jälkeen.[7] Näiden muutoksien vuoksi ehdotettu sääntely estäisi YVAL:n ja lupalakien kuulemismenettelyjen yhteensovittamisen arviointiselostusvaiheessa ja poistaisi hankkeesta vastaavien mahdollisuuden panna lupahakemus vireille ja kuulutettavaksi heti arviointiselostuksen valmistumisen ja vireille tulon jälkeen. Tämä voi merkitä tapauksesta riippuen noin 2-4 kuukauden ajallista viivettä lupamenettelyjen käynnistymiseen nykytilaan verrattuna, vaikka viranomaiset käyttäisivät kaikki lupamenettelyjen nopeuttamiskeinot toimivaltojensa puitteissa.[8] Vastaava rajoite olisi suoraan hidastunut esimerkiksi Äänekosken biotuotetehtaan ympäristölupamenettelyn käynnistymistä.[9]

Se, että arviointiselostuksesta ja tiedottaminen kuuleminen voitaisiin yhdistää esityksen mukaisesti nykyistä tiiviimmin hankekaavoitusmenettelyyn ei tulisi merkitä YVA:n ja luvan integroimismahdollisuuksien heikentämistä. Tältä osin esitys on erisuuntainen valmisteilla olevan yhden luukun mallin kanssa ja se korostaisi perustelemattomasti YVA-menettelyn kategorista eriyttämistä lupamenettelyistä arviointiselostusvaiheessa. YVA:n selostusvaiheen ja lupamenettelyjen integroimismahdollisuudet ja lupamenettelyjen käynnistämismahdollisuus arviointiselostuksen valmistumisen jälkeen tulisi säilyttää nykytasolla siihen saakka, kunnes ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun mallista säädetään.

Lisäksi on huomioitava, ettei hallituksen esityksen mukaiset säännökset mahdollistaisi sanamuotojensa perusteella edes arviointiselostuksen täydennysvaiheen kuulemisen yhdistämistä lupamenettelyjen kanssa. Ehdotetun YVAL 27.1 §:n muotoilu viittaa siihen, että myös YVA-selostuksen täydennyksen osalta kuulemisen järjestämisestä vastaisi aina yhteysviranomainen ja eri prosessissa kuin lupakuuleminen. Hallituksen esityksessä (s. 65) tosin todetaan tästä poiketen, että arviointiselostuksen täydennyksestä kuuleminen (perustellun päätelmän ajantasaistamiseksi) voitaisiin sovittaa yhteen lupahakemuksesta kuulemisen kanssa. Yhteensovitetusta kuulemisesta olisi tältäkin osin tarpeen säätää lailla.

[7] YVAL 13.1 §:ssä edellytetään vain, että viranomainen ”ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon.”

[8] Ajallinen viive syntyy siitä, että yhteysviranomaisella on ehdotetun lain 23.1 §:n mukaan kaksi kuukautta antaa aikaa perusteltu päätelmä lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. Lausunnot ja mielipiteet on puolestaan toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää (ehdotetun YVAL 20.2 §).

[9] Tämä on pääteltävissä esimerkiksi ympäristöministeriön raportista (nro 21/2015), johon on koottu kokemuksia Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta (ks. erit. raportin kuva 3, s. 13). Saatavilla osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/155062/YMra_21_2015.pdf?sequence=2

4 Yhteenveto

Ehdotetut maankäyttö- ja rakennuslain 9.3, 9.4, 9.5 ja 188.5 §:t tulisi poistaa, sillä YVA-menettelyn yhdistäminen kaavaan hallituksen esityksen mukaisella tavalla ei täytä YVA-direktiivin vähimmäisvaatimuksia ja direktiivissä säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien täytäntöönpano asetustasoisesti johtaisi lainsäädäntövallan delegointiin perustuslain 80.1 §:n vastaisella tavalla. Lisäksi ehdotus on tältä osin sisällöllisesti heikkolaatuinen. Se johtaisi YVA-lainsäädännön epätarkoituksenmukaiseen fragmentoitumiseen ja monimutkaistaisi tarpeettomasti YVA-lainsäädännön soveltamista. Myös YVA-menettelyyn liittyvän muutoksenhaun osalta ehdotettu malli lisäisi epäselvyyksiä. YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittaminen edistyisi edellä mainittujen säännösten poistamisesta huolimatta ehdotettujen YVAL 22 §:n ja MRL 62 a §:n kautta.

Hallituksen esityksen mukaiset muutokset YVA-menettelyjen ja lupamenettelyjen suhteen osalta estäisivät puolestaan kuulemismenettelyjen yhteensovittamismahdollisuuden (YVAL 11.3 §:n kaltaisen säännöksen puuttuminen) ja poistaisivat hankkeesta vastaavien mahdollisuuden laittaa lupahakemus vireille ja kuulutettavaksi heti arviointiselostuksen valmistumisen jälkeen. Hallituksen esityksen mukainen sääntely poistaisi siten mahdollisuuden jouduttaa hankkeiden lupamenettelyjen käynnistymistä n. 2-4 kuukaudella tapauksesta riippuen. YVA:n selostusvaiheen ja lupamenettelyjen integroimismahdollisuudet tulisi säilyttää nykytasolla siihen saakka, kunnes ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun mallista säädetään. Mikäli YVA-menettely halutaan eriyttää lupamenettelyistä nykyistä enemmän, se tulisi tehdä avoimesti ja sääntelymallia tukevat perustelut esittäen.

Joensuussa 23.2.2017

Ismo Pölönen

Yliopistonlehtori, ympäristöoikeuden dosentti
Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto