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

- Muutostarpeiden arviointi

Ismo Pölönen
Ympäristöoikeuden yliopistonlehtori, dos.
Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

YVA-lainsäädännön kokonaisuudistuksen päätavoitteista

- YVA-direktiivin muutosdirektiivin täytäntöönpano
- YVA-menettelyn tiiviimpi yhteensovittaminen kaavoitukseen ja ympäristöä koskeviin lupamenettelyihin
  - Ympäristömenettelyjen sujuvoittamistavoite

YVA:n ja kaavoituksen suhde, Tarastin työryhmä (maaliskuu 2015)

- YVA:n integroiminen tiiviimmin hankekaavoitukseen tunnistettiin yhdeksi menettelyjen sujuvoittamiskeinoksi.
- Täysintegroinnin katsottiin kuitenkin edellyttävän useita säännöstäydennyksiä.
  - ”Riittävä oikeudellisen varmuus YVA-lainsäädännön vaatimusten täyttymisestä edellyttäisi erillisiä yhteensovittamistilanteita koskevia säännöksiä. Nämä koskivat muun muassa arviointiohjelmalle ja -selostukselle YVA-lainsäädännössä asetettujen vaatimusten soveltamista yhdistämistilanteissa sekä ELY-keskuksen ohjausta ja laadunvarmistusta YVA-lain näkökulmasta.”

YVA:n ja kaavoituksen suhde, HE:n esivalmisteluvaihe

- Eriävät näkemykset virkamieskunnassa siitä, miten YVA:n ja kaavoituksen suhde tulisi järjestää.
- Tiedossa, että täysintegrointimahdollisuudella voidaan välttää asiakirjojen ja kuulemisten päällekkäisyydet, mutta malli lisää ja monimutkaistaa sääntelyä.
- Ympäristöministeriön työryhmä arvioi kahdeksaa eri vaihtoehtoa, joista jatkovalmisteluun päätyi kaksi vaihtoehtoa, jotka nimettiin

1) hankekaavoitusvetoiseksi yhteismenettelyksi

2) joustavaksi yhdistämiseksi

- Ensimmäisessä HE-luonnoksessa (25.4.2016) joustava yhdistäminen sisällytettynä pykäläehdotuksiin.

YVA:n ja kaavoituksen suhde, HE

- Hallituksen esitykseen sisällytettiin **joustava yhdistäminen** (ehdotetut YVAL 22 §, MRL 62 a §) pienin muutoksin, mutta rinnalle myös **täysintegrointi**.
- Joustava yhdistäminen
  - YVA-direktiivin näkökulmasta mahdollinen.
  - mahdollistaa menettelyjen päällekkäisyyksien poistamisen sekä OAS/-arviointiohjelma että kaavaluonnos/arviointiselostus -vaiheissa.
  - toteutettavissa vähäisin säännöslisäyksin.
  - osa asiakirjoista säilyy kuitenkin erillisinä.

HE:n mukaisen täysintegroinnin ongelmat YVA-direktiivin ja PL:n näkökulmista

- Täysintegrointia koskeva säännökset (YVAL 5 §, MRL 9.3, 9,4 ja 9.5 §) eivät sen sijaan täytä keskeisiä YVA-direktiivin vaatimuksia. Direktiivin vaatimusten täytäntöönpano asetustasoisesti johtaisi puolestaan lainsäädäntövallan delegointiin PL 80.1 §:n vastaisesti.
  - Hankkeesta vastaavan **velvollisuudesta** arviointiselostuksen laatimiseen ja toimittamiseen sekä **oikeudesta** ns. scoping-lausunnon saamiseen ei säädettäisi lain tasolla.
  - PL:n kannalta ongelmallista lisäksi se, että yhteysviranomaisen tehtävät ja toimivalta kaavoituksen ja YVA:n yhdistämistilanteissa jäisivät lain tasoisten säännösten perusteella epäselviksi.

Muita vaikutuksia ja johtopäätökset

- HE 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.
- **Laissa ei ole perusteltua säätää erillisen YVA:n lisäksi kahdesta erilaisesta tavasta integroida YVA ja kaavoitusmenettely** (ottaen myös huomioon, että YVA:n tiiviimpi integroiminen lupamenettelyihin on näköpiirissä).

⇒**YVA:n ja kaavoitusmenettelyn täysintegrointia koskevista säännöksistä (MRL 9.3, 9.4, 9,5 ja 188.5 §) tulisi luopua.**

  - Ehdotetut YVAL 22 §, MRL 62 a § edistävät selkeästi yhteensovittamista ilman sääntelyn olennaista lisääntymistä ja monimutkaistumista + ilman EU-oikeudellisia ja perustuslaillisia ongelmia.

YVA:n suhde lupamenettelyihin, taustaa

- Tarastin ryhmä (maaliskuu 2015), Äänekosken biotuotetehdashankkeesta:
  - ”YVA- ja lupaprosessit vietiin läpi ennätysajassa: YVA-menettely 5,5 kuukaudessa, asemakaavamuutos 7,5 kuukaudessa ja ympäristölupa 4,5 kuukaudessa.”
  - ”YVA- ja lupamenettelyt pystyttiin viemään osittain rinnakkain läpi YVA-menettelyn tarkoituksen kärsimättä”. (**Ei olisi mahdollista HE:n mukaisesti**)
- Valmisteilla oleva HE yhdennetyistä ympäristömenettelyistä pohjautuu selvitykseen ’Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa’ (kesäkuu 2016):
  - YVA voitaisiin yhdistää yhden luukun mallin mukaiseen menettelyyn arviointiohjelma -vaiheen jälkeen. ”Yhdistäminen alkaisi siitä, kun hankkeesta vastaava toimittaisi ympäristövaikutusten arviointiselostuksen hankehakemuksen kanssa samanaikaisesti koordinoivalle viranomaiselle.”

YVA:n suhde lupamenettelyihin, HE

- Muutokset poistaisivat kuulemismenettelyjen yhteensovittamismahdollisuuden (YVAL 11.3 §:n kaltaisen säännöksen puuttuminen) ja hankkeesta vastaavien mahdollisuuden laittaa lupahakemus vireille ja kuulutettavaksi heti arviointiselostuksen valmistumisen jälkeen.
  - Ehdotettu YVAL 25.1 § edellyttäisi arviointiselostuksen **ja** yhteysviranomaisen arviointiselostuslausunnon korvaavan perustellun päätelmän liittämistä hankkeiden lupahakemuksiin.
- Hallituksen esityksen mukainen sääntely poistaisi siten mahdollisuuden jouduttaa hankkeiden lupamenettelyjen käynnistymistä n. 2-4 kuukaudella tapauksesta riippuen.
- HE:n mukainen sääntely eriyttäisi YVA-menettelyä lupamenettelyistä (erisuuntaisuus yhdennettyjä ympäristömenettelyjä koskevan lainvalmistelun kanssa).

Arviointiselostuksen täydennyksen suhde lupamenettelyyn

- Hallituksen esityksen mukaiset säännökset eivät mahdollistaisi sanamuotojensa perusteella edes arviointiselostuksen täydennysvaiheen (uusi elementti) kuulemisen yhdistämistä lupamenettelyjen kanssa.
  - Ehdotetun YVAL 27.1 §:n muotoilu viittaa siihen, että myös YVA-selostuksen mahdollisen täydennyksen osalta kuulemisen järjestämisestä vastaisi aina yhteysviranomainen ja eri prosessissa kuin lupakuuleminen.

Muutosehdotukset

Mikäli YVA:n ja lupamenettelyjen ei haluta eriytyvän toisistaan nykyistä enemmän,

- 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.
- Ehdotettu YVAL 25.1 § tulisi poistaa.
- Lupa- ja sitä vastaavien lakien ehdotettuja muotoiluja tulisi muuttaa siten, että ne mahdollistaisivat nykyiseen tapaan lupahakemuksen vireille panemisen ja kuuluttamisen heti arviointiselostuksen valmistumisen ja vireilletulon jälkeen.