Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys
Datum

Dnro
Dnr

13.3.2017

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende

Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (259/2016 vp), ympäristöministeriön vastine

Ympäristövaikutusten arvioinnin tekeminen kaavoituksen yhteydessä

Ismo Pölönen tuo lausunnossaan esille kysymyksen siitä, ovatko lain säännökset riittäviä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (jäljempänä YVA-direktiivi tai direktiivi) toimeenpanon kannalta. Lisäksi hänen lausunnossaan pohditaan perustuslaillisia kysymyksiä muun muassa siitä, mistä asioista on säädettävä lain tasolla ja millaiset asetuksenantovaltuudet ovat riittävät.

Ympäristöministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa:

Yleisesti on todettava, että YVA-direktiiviä ei panna toimeen yksinomaan lakitasolla, vaan lakia täydentävät asetuksentasoiset säännökset ovat olennainen osa direktiivin toimeenpanoa.

Kysymys kansallisen sääntelyn säädöstasosta ratkaistaan Suomen lainsäädännön mukaan. Perustuslain säännökset ratkaisevat, minkä tasoista kansallista säädöstä täytäntöönpanossa käytetään. Jos asia kuuluu lain alaan, säännökset on annettava lailla. Laissa voidaan säätää valtuutuksesta antaa tarkempia säännöksiä asetuksella. Säädösvaltaa voidaan tässä tapauksessa delegoida niillä edellytyksillä, jotka yleensä koskevat säädösvallan delegointia. Muun muassa Pölösen lausunnossaan esiin tuomat direktiivivelvoitteet koskien arviointiselostusta ja scoping-lausuntoa on tarkoitus toimeenpanna tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa, johon lisättäisiin uudet 30 a ja 30 b § koskien YVA-menettelyn tekemistä kaavoituksen yhteydessä.

Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on toisaalta todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin. Perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 § on perussäännös YVA-menettelyn tekemisestä kaavoituksen yhteydessä. Sitä ei sovelleta yksin, vaan se kytkeytyy hallituksen esityksessä olevaan lainsäädäntökokonaisuuteen ja erityisesti YVA-lakiin. Tämä käy ilmi 9 §:n 3 momentin alussa: Kun kaava laaditaan *ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (/) 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen* toteuttamiseksi, *hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida lain 3 luvun mukaisen menettelyn si-*

jaan kaavoituksen yhteydessä. Lisäksi YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain säännösten välinen yhteys käy ilmi ehdotetun YVA-lain 5 §:stä, jossa todetaan, että *hankkeen 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.

Nämä edellä kursivoidut linkkisäännökset sitovat maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisen menettelyn YVA-laissa tarkoitettuihin hankkeisiin ja siinä tarkoitettuihin ympäristövaikutuksiin ja määritelmiin sekä rajaavat ja muotoavat omalta osataan asetuksenantajan harkintavaltaa. Useiden lakien menettelyitä yhdistettäessä on tehtävä valintoja ja rajauksia säännösten toiston ja erilaisten viittaustekniikoiden välillä. Viittaukset tuovat oman hankaluutensa lakien soveltamiseen mutta toisaalta ne keventävät sääntelyä verrattuna siihen, että samat säännökset kopioitaisiin kahteen lakiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 3 momentissa on perussäännös *hankkeesta vastaavan velvollisuudesta* toimittaa ympäristövaikutusten arviointia varten tarpeelliset tiedot kaavoituksesta vastaavalle viranomaiselle ja tarvittaessa myös yhteysviranomaiselle. Toimitettavien tietojen tarkempi sisältö määritellään maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Määrittely on tarkoitus tehdä viittaamalla vastaaviin YVA-asetuksen pykäliin.

YVA-lain 16 ja 19 §:ssä on yleispiirteistä kuvausta siitä, millaisia tietoja hankkeesta vastaavan on toimitettava vaikutusarviointia varten. Maankäyttö- ja rakennuslakiin ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa vastaavaa täsmennystä, sillä edellä kuvatun linkityksen kautta on katsottu syntyvän riittävä asetuksenantajaa koskeva rajoitus sille, mitä tietoja hankkeesta vastaava voidaan asetuksin velvoittaa toimittamaan viranomaisille.

Tietojenantovelvollisuuksien rajat ovat samat maankäyttö- ja rakennuslaissa ja YVA-laissa ja ne linkittyvät YVA-lain sisältöön ja tarkoitukseen. Vertailun vuoksi todettakoon, että vastaava niukka säännös hakijan selvitysvelvollisuuksista on esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa. Sen 39 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupahakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Varsinaiset tarkemmat säännökset luvan sisällöstä ja sen liitteistä ovat ympäristönsuojeluasetuksessa.

Jos hankkeesta vastaavan velvollisuuksista katsotaan tarpeelliseksi säätää maankäyttö- ja rakennuslaissa hallituksen esityksessä ehdotettua tarkemmin, voidaan se tehdä joko lisäämällä 9 §:ään YVA-lain 16 ja 19 §:ssä tarkoitetut yleispiirteiset kuvaukset esitettävistä tiedoista tai lisäämällä 3 momenttiin viittaukset YVA-lain 16 ja 19 §:ään. Tämän jakson lopussa on tätä koskeva tekstiehdotus.

Perustuslaki edellyttää myös sitä, että laissa säädetään *viranomaisen toimivaltuuksista* riittävän täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti. Ehdotettu 9 §:n 3 momentti nojaa vahvasti kaavoitusmenettelyyn. Tässä säännöksessä ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää *kaavoituksesta vastaavan viranomaisen* tehtävistä tarkemmin, sillä säännökset kaavoitusmenettelystä ja viranomaisen tehtävistä siinä ovat muualla laissa ja niitä sovelletaan täysimääräisesti myös silloin, kun YVA tehdään kaavoituksen yhteydessä.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että *hankkeesta vastaavan* on tarvittaessa toimitettava tietoja kaavoittajan lisäksi myös yhteysviranomaiselle. Ajatuksena oli esitystä laadittaessa, että asetusta säädettäessä voidaan vielä joustavasti pohtia, millainen menettely on asiakaslähtöinen ja riittävän tehokas prosessin etenemisen kannalta. Tarkoitus oli ottaa huomioon hallinnon digitalisaatio ja yhden luukun palveluiden eteneminen. Tämänhetkinen asetusluonnos perustuu asiakasnäkökulmaan ja siihen periaatteeseen, että asiakas toimittaa tiedot viranomaisille vain kerran viranomaisten huo-

lehtiessa tiedon keskinäisestä jakamisesta. Digitalisaation edetessä asianomaiset viranomaiset saavat tiedon käytännössä reaaliaikaisesti tietojärjestelmistä omien palvelunäkymiensä kautta. Tätä taustaa vasten pykälässä oleva maininta tiedon toimittamisesta tarvittaessa myös yhteysviranomaiselle voidaan poistaa. Tämän jakson lopussa on tätä koskeva tekstiehdotus.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 3 momentissa on säädetty *yhteysviranomaisen tehtävistä* YVA-menettelyn sisältävissä kaavamenettelyissä. Yhteysviranomainen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden tarkistamisesta sekä perustellun päätelmän tekemisestä. Kaavoitusviranomaiselle ei ole osoitettu säännöksessä lainkaan YVA-menettelyn sisällön ja riittävyyden arviointiin liittyviä asiantuntijatehtäviä, vaan ne ovat kaikilta osin yhteysviranomaisen tehtäviä. Säännös on perustuslain edellyttämä yhteysviranomaisen toimivallan perustava perussäännös. Tarkemmat säännökset menettelystä ja yhteysviranomaisen lausunnosta säädettäisiin sekä ns. scoping-vaiheen että YVA-selostusvaiheen osalta maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Tässä hyödynnettäisiin osittain viittaustekniikkaa ja viittaukset tehtäisiin suoraan vastaaviin YVA-asetuksen säännöksiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 3 momentti voisi edellä esitetyin muutoksin kuulua esim. seuraavasti (muutokset yliviivauksin (poistot) ja lihavoinnein (lisäykset):

> 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~~ **mainitun lain 16 ja 19 §:ssä tarkoitetut tiedot** 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.

Ympäristöministeriö liittää vastineeseensa valiokunnalle luonnoksen maankäyttö- ja rakennusasetuksen muutosehdotuksesta.

Pölönen tuo esille, että maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyssä käytössä oleva osallisen määritelmä ei vastaa direktiivin *yleisön*, tai *yleisön, jota asia koskee* määritelmiä. Suomen lainsäädännössä määritelmiin suhtaudutaan pidättyvästi eikä direktiivien toimeenpanossakaan niitä toisteta, jos ne eivät ole tarpeen. Riittävää on, että direktiiveissä säädetyt velvollisuudet toteutetaan täysimääräisesti ja niiden määritelmien sisään rakennetut velvollisuudet puretaan huolellisesti aineellisiin säädöksiin niin, että täytäntöönpanossa ei synny puutteita. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa ympäristöjärjestöt, jotka ympäristödirektiiveissä rinnastetaan määritelmissä usein asianosaisiin, voivat osallistua asianosaisten tavoin menettelyihin ja hakea muutosta, mutta niitä ei kuitenkaan ole sisällytetty asianosaisen määritelmään eikä direktiivin määritelmiä ole muutenkaan sanasta sanaan pantu toimeen erityisillä määritelmäpykälillä.

Pölönen ei selvitä tarkemmin, mitä aineellisia täytäntöönpanovajeita määritelmien puuttumisesta syntyy. Kaavoitusmenettelystä ilmoitetaan eri vaiheissa yleisölle julkisin ilmoituksin, valmisteluaineistot asetetaan myös yleisesti nähtäville. Mielipiteitä voivat jättää ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, sekä alueen maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa.

Asianosaisen käsitteen sijaan kaavoituksen osallistumisoikeuksista säädettäessä käytetään laajentavaa ilmaisua eli oikeudet koskevat *kaikkia, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin* kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa.

Pölönen tuo myös esille, että uusi malli voi johtaa epäselvyyksiin muutoksenhaun osalta. Asiakkaan näkökulmasta järjestelmä ei peruslogiikaltaan muutu, sillä jatkossakin YVA-menettelyn puutteellisuuteen voidaan vedota vasta lupapäätöksen muutoksenhaussa. Sama logiikka koskee sekä erillistä YVA-menettelyä että kaavoituksen yhteydessä tehtävää ympäristövaikutusten arviointia. Kaavoitusmenettelyä ei pidetä YVA-menettelyä koskevana lupamenettelynä, joten tästäkään näkökulmasta ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi avata YVA-menettelyä koskevaa muutoksenhakumahdollisuutta kaavoitukseen.

Kuulemismahdollisuuksien lisääminen

Suomen luonnonsuojeluliitto ehdottaa YVA-lakiin lisäystä, että ennakkoneuvotteluun (8 §) tulisi olla mahdollista kutsua myös haitankärsijät ja ympäristöjärjestöt. Ehdotuksessa viitataan valiokunnassa parhaillaan olevaan ympäristönsuojelulain muutoksessa (HE 8/2017 vp), jossa vastaavanlaista säännöstä ehdotetaan lisättäväksi. Liitto ehdottaa kuulemisen lisäämistä myös eri lakien yhteismenettelyn käyttämisen yhteyteen (5.3 §) ja YVA-menettelyn soveltamisesta päättämiseen yksittäistapauksessa (13 §).

Ympäristöministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa:

Asukkaiden ja muiden osallistuminen on YVA-menettelyn kulmakiviä. YVA-menettelyssä hankkeesta vastaava järjestää osallistumista ja lisäksi arviointiohjelmasta ja –selostuksesta voi antaa mielipiteitä ja lausuntoja. YVA-lain uusi ennakkoneuvottelupykälä on kuitenkin tarkoitettu YVA-yhteysviranomaisen, kaavoitus-, Natura- ja eri sektorien lupaviranomaisten sekä hankkeesta vastaavan väliseen keskusteluun menettelyn suunnitteluvaiheessa ja on luonteeltaan prosessinjohdollinen. Hanke saattaa tässä vaiheessa olla vielä joiltain osin täsmentymätön ja hankkeesta vastaava saattaa haluta keskustella kilpailullisista syistä menettelyistä viranomaisten kanssa luottamuksellisesti. Hankkeen vaikutusaluetta sekä asianosaisia voi olla vaikeaa tässä vaiheessa vielä määritellä. YVA-lain ennakkoneuvottelun luonne on näin erityyppinen kuin esimerkiksi yhden lupaviranomaisen järjestämä ympäristölupamenettely, johon haitankärsijöiden osallistuminen sopii hyvin.

Ympäristöministeriö ei myöskään pidä perusteltuna lisätä kuulemista 5 §:n 3 momentin mukaiseen, hankekaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdistämisestä päättämisen yhteyteen. Menettelyjen yhdistämisestä päättäminen on luonteeltaan ennemmin viranomaisten välistä sopimista eikä asiasta tehdä hallintopäätöstä. Menettelyjen yhdistämisestä tullaan keräämään kokemuksia ja samassa yhteydessä voidaan tarkastella tarvetta käytäntöjen kehittämiselle.

Suomen luonnonsuojeluliiton kolmas ehdotus kuulemisen laajentamisesta koski YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa. Lakiehdotuksen mukaan päätöksenteossa on kuultava asianomaisia viranomaisia, ellei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Asukkailla ja muilla tahoilla, esimerkiksi ympäristöjärjestöt, on olemassa aloitteenteko-oikeus viranomaiselle YVA-menettelyn soveltamisesta hankkeeseen, mikä antaa vaikutusmahdollisuuden asiassa. Viranomainen tekee päätöksen hankkeen todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten pohjalta, jossa päätöksentekokriteereinä käytetään lakiehdotuksen liitteessä 2. lueteltuja tekijöitä.

Ministeriö ei kannata ehdotettuja muutoksia hallituksen esitykseen.

YVA- ja lupamenettelyistä kuulemisen yhtäaikaisuus

Ismo Pölösen lausunnossa kyseenalaistetaan, ettei hallituksen esitys enää mahdollistaisi ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta tiedottamista ja kuulemista hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä. Hän myös ehdottaa YVA-lain 25 §:n 1 momentin poistamista.

Ympäristöministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa:

> Lakiehdotus mahdollistaa tarvittaessa lupahakemuksesta ja arviointiselostuksesta kuulemisen samanaikaisesti. YVA-lain 25 §:n 1 momentin ohella on huomioitava pykälän 2 momentti, jonka mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän. Aikarajana on siis lupamenettelyn päätöksenteon ajankohta. Säätämistapa ei siis poissulje yhtäaikaista kuulemista, mikäli viranomaiset katsovat sen tarkoituksenmukaiseksi.
>
> Lain 25 §:n 1 momentilla on tärkeä ohjaava vaikutus valtaosissa hankkeita. Monissa hankkeissa on olennaista, että hankkeesta vastaavalla on lupahakemusta laatiessaan käytössään arviointiselostuksen lisäksi yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä. Tämä painottaa hankkeesta vastaavan vastuuta ottaa yhteysviranomaisen johtopäätös hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista huomioon hankkeessa ja edelleen lupahakemuksessa. Koska perusteltu päätelmä annetaan hankkeesta vastaavalle ja se pitää ottaa huomioon lupamenettelyssä, on luontevaa pyytää liittämään se lupahakemukseen. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tämä myös sujuvoittaa hankkeen lupamenettelyä.
>
> YVA-lain voimassaolon aikana hankkeita, joissa YVA- ja lupamenettelyn kuuleminen on toteutettu yhtä aikaa, on ollut vähän. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä säilyttää edelleen mahdollisimman suuri joustavuus sujuvuuden varmistamiseksi niin, että myös yhtäaikainen kuuleminen on mahdollista.

Perusteltu päätelmä

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus esittää säilytettäväksi nykyisen yhteysviranomaisen lausunnon arviointiselostuksesta ja ehdottaa, että perusteltu päätelmä olisi tämän lausunnon osa.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus ja Kuntaliitto kaipaavat selvennystä perustellun päätelmän ajantasaistamista koskeviin viranomaisten tehtäviin. Esitetään myös kysymys, pitääkö lupaviranomaisen erikseen kysyä perustellun päätelmän ajantasaisuudesta.

Ympäristöministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa:

> Perusteltu päätelmä on uusi käsite YVA-direktiivissä ja se sisällytettäisiin näin ollen myös kansalliseen lainsäädäntöön. Perusteltu päätelmä korvaisi asiakirjana yhteysviranomaisen lausunnon arviointiselostuksesta. Päätelmäasiakirjaan tulisi kuitenkin sisällyttää vastaavia osia kuin nykyisessä lausunnossa. Laki edellyttäisi yhteysviranomaista tarkistamaan arviointiselostuksen laadun ja riittävyyden ja liittämään perusteltuun päätelmään yhteenvedon arviointiselostuksesta annetuista muista lausunnoista ja mielipiteistä. Tämän lisäksi asiakirjan tulisi sisältää yleiset tiedot vireille tulosta, asian käsittelystä, johtopäätökset merkittävistä ympäristövaikutuksista ja perustelut johtopäätöksille.
>
> Perustellun päätelmän ajantasaistamiseen liittyvistä viranomaistehtävistä on myös kuvattu 27 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lupaviranomainen tarkistaa perustellun päätelmän ajantasaisuuden ja ottaa tarvittaessa yhteyttä yhteysviranomaiseen tilanteen selvittämiseksi. YVA-direktiivin nimenomainen säännös edellyttää, että lupaviranomainen varmistaa perustellun päätelmän ajantasaisuuden luvan myöntämishetkellä. Saman vaatimuksen voidaan katsoa seuraavan hallintolain 31 §:n viranomaiselle asettamasta velvollisuudesta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Jo nykyisen lain aikana lupaviranomainen on lausuntopyynnössään ELY-keskukselle voinut pyytää kannanottoa YVA-selostuksen ajantasaisuuteen.

Perusteltua päätelmää voidaan joutua ajantasaistamaan esimerkiksi silloin, kun hankesuunnitelma on muuttunut arviointiselostuksen laatimisen jälkeen niin paljon, ettei lupahakemuksessa esitettyä hanketta voida pitää enää samana hankkeena. Jos arviointiselostuksen laatimisesta on kulunut aikaa, ovat ympäristöolosuhteet ja siten myös ympäristövaikutukset, voineet muuttua olennaisesti. Myös YVA-menettelyyn osallistuneet ja vaikutuksen kohteena olevat tahot ovat voineet muuttua huomattavan paljon. Ellei perusteltu päätelmä ole ajan tasalla, ilmoittaisi yhteysviranomainen lupaviranomaiselle miltä osin arviointiselostusta tulisi täydentää. Lupaviranomainen esittäisi täydennyspyynnön hankkeesta vastaavalle.

Täydennetyistä tiedoista järjestettäisiin kuuleminen YVA-lain 20 §:n mukaisesti ja sen edellyttämässä laajuudessa. Kuuleminen voitaisiin sovittaa yhteen lupahakemuksesta kuulemisen kanssa. Kuuleminen olisi mahdollista järjestää tarvittaessa myös erillisenä. Kun yhteysviranomainen on saanut kuulemisen yhteydessä annetut mielipiteet ja lausunnot käyttöönsä, antaisi se tämän jälkeen ajantasaistetun perustellun päätelmänsä 23 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan hankkeesta vastaava voisi pyytää yhteysviranomaiselta myös suoraan näkemystä perustellun päätelmän ajantasaisuudesta. Yhteysviranomaisen olisi tarvittaessa yksilöitävä, miltä osin päätelmä ei enää olisi ajan tasalla, ja mitä tietoja sen ajantasaistamiseksi tarvittaisiin. Hankkeesta vastaava voisi täydentää arviointiselostuksen tiedot tarvittaessa ennen lupahakemuksen jättämistä. Täydennetystä tiedoista kuultaisiin ja perusteltu päätelmä ajantasaistaminen tapahtuisi edellä 2 momentissa säädetyn mukaisesti.

Arvioinnin huomioon ottaminen luvassa

YVA-lain 26 §:ssä edellytetään 20 ja 29 §:n mukaisten kuulemisten tulosten huomioon ottamista. Viittaus lain 3 luvussa sijaitsevaan 20 §:ään saattaa kuitenkin käytännössä osoittautua tulkinnallisesti hankalaksi, koska hankekaavoituksen kanssa toimitettavassa yhteismenettelyssä 3 luvun soveltaminen on suljettu pois.

Edellä todetun johdosta ympäristöministeriö esittää, että mainittu 26 § täsmennettäisiin seuraavasti (muutokset lihavoitu):

> Lupapäätökseen on kirjattava perusteltu päätelmä, ja siinä on otettava huomioon **arviointiselostusta koskevat** ja 29 §:n **mukaiset** kuulemisten tulokset. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät 29 §:ssä tarkoitetut kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat on otettu huomioon.

YVA-menettelyn kesto

Suomen luonnonsuojeluliitto ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus huomauttivat lausunnoissaan arviointiohjelmavaiheen kuulemisajoista ja pitivät niitä haasteellisina. Luonnonsuojeluliitto pidentäisi arviointiselostusvaiheenkin kuulemisaikaa. Elinkeinoelämän keskusliitto oli huolissaan kokonaiskäsittelyajoista ja kuulemisten määrästä.

Ympäristöministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa:

> Saadun palautteen perusteella arviointiohjelmavaiheen kuulemisen lyhentäminen pääsääntönä 30 päivään saattaa joissain tapauksissa olla haasteellista erityisesti kunnan toimielinten päätöksenteon aikataulutukselle. On kuitenkin monia hankkeita, joissa 30 päivän kuulemisaika on ollut käytössä jo nykyisin. Mikäli kyseessä on erityinen syy, voidaan aikaa pidentää 60 päivään. Arviointiselostuksen kuulemisaika ehdotetaan säilytettäväksi nykyisellään (30-60 päivää).

Elinkeinoelämän keskusliitto oli esittänyt arvioita uuden YVA-lain mukaisen menettelyn kestosta. Arviossa oli laskettu mukaan poikkeustilanteet, mikä antaa virheellisen kuvan YVA-menettelyn kokonaiskestosta ja kuulemisten lukumääristä. YVA-menettely on kaksivaiheinen ja laissa on säädetty määräajat niin kuulemiselle kuin viranomaiskäsittelylle. Uudessa laissa arviointiohjelmavaihe kestäisi kokonaisuutena 2 kuukautta ja selostusvaihe 3-4 kuukautta, yhteensä siis 5-6 kuukautta. Natura-arvioinnin yhdistäminen YVAn yhteyteen lyhentää hankkeen käsittelyn kokonaiskestoa, koska erillistä Natura-arvioinnin 6 kuukauden lausuntoaikaa ei tarvita, kun lausunto annetaan samassa yhteydessä yhteysviranomaisen perustellun päätelmän kanssa.

Mikäli arviointiselostus on niin puutteellinen, ettei yhteysviranomainen voi tehdä perusteltua päätelmää hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista, joutuu hankkeesta vastaava täydentämään selostusta. Silloin aineistosta myös kuullaan, mutta kynnys puutteellisuudelle on määritelty korkeaksi ja kyseessä on erityistapaus. Jos hankkeesta vastaava noudattaa yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta antamaa lausuntoa ja ohjausta, ei tällaiseen menettelyyn ole tarvetta.

Viranomaisen pätevyysvaatimukset

Etelä-Pohjanmaan ELY esitti kysymyksen lakiin otetun yhteysviranomaisen asiantuntemusta koskeva vaatimuksen välttämättömyydestä (33 §:n 2 momentti).

Ympäristöministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa:

Yhteysviranomaisen asiantuntemusta koskevalla vaatimuksella on haluttu varmistaa YVA-direktiivin uuden 5.3 artiklan b-alakohdan täytäntöönpano, jossa ”toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että sillä on, tai sillä on tarvittaessa käytettävissään, riittävä asiantuntemus ympäristövaikutusten arviointiselostuksen tarkistamista varten;”.

YVA-lakiehdotuksen vastaavuus YVA-direktiiviin

Elinkeinoelämän keskusliitto tuo esiin, ettei YVA-lain valmistelussa olisi noudattu kansallisen lisäsääntelyn välttämistä hallitusohjelman mukaisesti. Suurimpina eroina mainitaan hankeluettelo, YVA-menettelystä päättäminen yksittäistapauksessa, menettelyn kaksivaiheisuus, YVA-ohjelman ja selostuksen sisältövaatimukset ja osallistumisen laajuus.

Ympäristöministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa:

YVA-direktiivin muutosten täytäntöönpanon valmistelussa noudatettiin hallituksen kirjausta lisäsääntelyn välttämisestä. Työryhmä, johon elinkeinoelämän keskusliittokin osallistui, teki yksityiskohtaisen tarkastelun lakiehdotuksen direktiivinmukaisuudesta. Tarkastelun tulokset vaikuttivat olennaiselta osin lakiehdotukseen. Tiettyjä lain perusrakenteita ei ehdoteta muutettavaksi, koska lain toimivuus on ollut näiltä osin hyvä ja vakiintunut eivätkä direktiivimuutokset koskeneet näitä osia.

Elinkeinoelämän keskusliitto ehdottaa Suomen järjestelmän kehittämistä YVA-menettelyn yksittäistapauksellisessa soveltamisessa niin, että Suomessa otettaisiin tapauskohtaisen tarkastelun sijaan käyttöön direktiivin liitteen II mukainen hankeluettelo kansallisesti määritellyin raja-arvoin. Ympäristöministeriö kannattaa Suomen nykyistä järjestelmää, jossa YVA-menettelyä sovelletaan kaikkiin sellaisiin hankkeisiin, jotka todennäköisesti aiheuttavat merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä on myös ympäristönsuojelun kannalta tarkoituksenmukaista ja valittu järjestelmä on osoittautunut

YVA-direktiivin soveltamisalan kannalta toimivaksi ratkaisuksi. Suomen malli on yhtälailla direktiivissä säädetyn mukainen (4 artikla 2-3 alakohdat). Soveltamisen raja on pysynyt korkealla ja selvitysten perusteella voidaan todeta, että arviointia on lähtökohtaisesti edellytetty Suomessa vain silloin, kun arviointivelvollisuuden syntymiselle on ollut selkeät perusteet.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut osoittavat, että ns. II-liitteen kansallinen säätäminen raja-arvoineen on aiheuttanut runsaasti tulkintaepäselvyyksiä. Jäsenmaan tulee voida osoittaa, ettei II-liitteen raja-arvojen alle jää liitteessä III lueteltujen päätöksentekoperusteiden pohjalta hankkeita, joilla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. On lisäksi huomattava, että liite II on todella laaja sisältäen hankeluettelon (liite I) raja-arvoja pienemmät hankkeet ja sen lisäksi paljon muita, muun muassa eläin- ja kasvituotteiden pakkaamisen ja purkittamisen, meijerituotteiden valmistuksen, oluenpanon ja mallastuksen, huvivenesatamat, lasketterlurinteet, hiihtohissit, pysyvät leirintä- ja asuntovaunualueet ja huvipuistot. Olisi todennäköistä, että aloitteet YVA-menettelyn soveltamisesta näihin hankkeisiin lisääntyisivät merkittävästi ja hallinnollinen taakka kasvaisi, mikäli luettelo liitettäisiin lain liitteeksi. Suomen soveltamistapa, hankeluettelo täydennettynä YVA-menettelyn soveltamisella yksittäistapauksissa, on ollut tarkoituksenmukainen ja toimiva.

Vastauksena kommenttiin kaksivaiheisesta arviointimenettelystä, ministeriö viittaa YVA-direktiivin artiklan 5 alakohtaan 2, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oltava käytössään järjestelmä, jossa toimivaltainen viranomainen antaa lausunnon arviointiohjelmaa vastaavasta asiakirjasta, mikäli hankkeesta vastaava sitä pyytää ja kuultava siinä tapauksessa muita viranomaisia. Suomi on täytäntöönpannut tämän direktiivin velvoitteen YVA-lain 16-18 §:llä, jotka koskevat arviointiohjelmaa, siitä kuulemista ja yhteysviranomaisen lausuntoa.

Ministeriö painottaa, että arviointiohjelmavaihe on YVA-menettelyn vaikuttavuuden kannalta keskeisessä asemassa, sillä siinä määritetään ja rajataan selvitykset, hankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä tarkasteluun tuleva vaikutusalue. Ohjelman rooli kasvaa jatkossa, kun arviointia kohdennetaan merkittäviin vaikutuksiin. Toiminnanharjoittaja voi laatia arviointiselostuksen rajatumpana kokonaisuutena, kun sillä on viranomaisen ohjeistus ja sidosryhmien näkemykset tiedossaan. Näin voidaan välttää liian laajoja, varmuuden vuoksi tehtyjä selvityksiä. Arviointiohjelmavaihe antaa toiminnanharjoittajalle myös mahdollisuuden aloittaa vastuullinen vuorovaikutus vaikutusalueen asukkaiden ja muiden toimijoiden kanssa.

Ympäristöministeriö katsoo, että YVA-selostuksen sisältövaatimukset eivät olennaisesti eroa direktiivin vaatimuksista. Sisältövaatimuksista säädetään yleisesti laissa ja varsinainen sisältöluettelo on YVA-asetuksessa. Direktiivin liitettä IV, jossa arviointiselostuksen sisältövaatimukset on lueteltu, on muutettu huomattavan paljon yksityiskohtaisemmaksi. Näin ollen sisältövaatimuksia on jouduttu tarkentamaan myös kansallisesti. Ympäristöministeriö liittää vastineeseensa valiokunnalle luonnoksen uudeksi YVA-asetukseksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto tuo lausunnossaan lisäksi esiin, että YVA-laissa olisi direktiiviin verrattuna asianosaisten ja muun yleisön osallistumistapojen laajennuksia. Ympäristöministeriö katsoo, että Suomen YVA-laissa on direktiiviä vastaavasti turvattu tiedottaminen vaikutusalueella (yleisölle), ja lisäksi kuuleminen koskee viranomaisten lisäksi niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. Määritelmä on myös osallistumisoikeusdirektiivin mukainen.

YVA-lainsäädännön edelleen kehittäminen

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan suurimpana puutteena esityksessä voidaan pitää sitä, ettei se sisällä YVA-menettelyn ja hankkeen vaatimien lupamenettelyiden yhdistämistä koskevia ehdotuksia. Keskusliitto toivoi lisäksi YVA-menettelyä edellyttävien hankkeiden läpikäyntiä työn yhteydessä.

ELY-keskukset toivat lausunnoissaan esiin lukuisia yksityiskohtaisia kysymyksiä liittyen uuden YVA-lain soveltamiseen.

Ympäristöministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa:

> Ympäristöministeriö asetti 14.10.2016 lainsäädäntöhankkeen, jossa valmistellaan kuluvan vuoden loppuun mennessä hallituksen esitys ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palveluista. Tässä yhteydessä on tarkasteltavana YVA-menettelyn ja keskeisten ympäristöllisten lupamenettelyjen sujuvoittamisen vaihtoehdot.
>
> YVA-menettelyä edellyttävien hankkeiden luetteloon liittyvät muutostarpeet käydään läpi erillisenä selvityksenä tämän vuoden aikana.
>
> Lapin ja Etelä-Suomen ELY-keskukset toivat esiin kysymyksiä uuden YVA-lain soveltamiseen liittyen. Ympäristöministeriö valmistautuu uuden lain toimeenpanoon järjestämällä tiedotusta ja koulutusta YVA-yhteysviranomaisille, kaavoitusviranomaisille, muille viranomaisille, toiminnanharjoittajille, konsulteille ja muille sidosryhmille.