Ympäristövaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ (HE 121/2021 vp) MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISEKSI

Seuraavassa esitän kunnioittavasti lausuntoni hallituksen esityksestä (HE 121/2021 vp) siltä osin kuin olen tunnistanut esityksessä täsmentämisen tarpeita erityisesti YVA-direktiivin (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, muut. direktiivillä 2014/52/EU) täytäntöönpanon varmistamisen näkökulmasta. EU-oikeudellisella tarkastelulla on tässä yhteys hallituksen esityksen taustalla osaltaan olevaan komission viralliseen huomautukseen (2019) YVA-direktiivin täytäntöönpanon johdosta.

1 YVA-direktiivissä asetettujen kuulemisvelvoitteiden täytäntöönpano

YVA-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan ”[y]leisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.”

Yleisöllä, jota asia koskee tarkoitetaan direktiivissä sen 1 artiklan 1 e -kohdan mukaisesti ”yleisöä, johon 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat; tämän määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua.” Yleisö viittaa direktiivin järjestelmässä yhteen tai useampaan luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiin, järjestöihin tai ryhmiin (1 artiklan 1 d -kohta).

’Luvalla’ tarkoitetaan direktiivissä puolestaan ”toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen”. Muun muassa unionin tuomioistuimen ratkaisut *C-201/02* (Wells, erit. kohta 52) ja *C-50/09* (komissio vs. Irlanti) osoittavat, että YVA-direktiivissä tarkoitettu lupa voi muodostua useammasta kansallisesta hyväksymispäätöksestä (kansallisesti säädetyistä luvista ja vastaavista ratkaisuista), jotka yhdessä oikeuttavat hankkeen aloittamisen. Suomen järjestelmässä YVA-hankkeet edellyttävät tyypillisesti useita eri lupia, *jotka yhdessä muodostavat YVA-direktiivissä tarkoitetun luvan*. Suomen järjestelmän erityispiirteenä on lisäksi se, että YVA-velvolliset hankkeet poikkeavat varsin usein toisistaan niihin liittyvän luvituskokonaisuuden osalta (vaihtelevat yhdistelmät sen suhteen, mitkä lupa- tai vastaavat menettelyt ovat tarpeen).

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä YVA-direktiivissä edellytetyn kuulemisvelvoitteen täytäntöönpano on pyritty varmistamaan lisäämällä MRL:iin (133 §) velvoite varata *kunnan jäsenille* ja *osallisille* mahdollisuus mielipiteen esittämiseen rakennuslupahakemuksesta niissä tapauksissa, joissa hakemus koskee rakennusta, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.

Kunnan jäsen on kuntalain 3 §:n mukaan 1) henkilö, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas), 2) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa sekä 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. *Osallinen* viittaa puolestaan maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä alueen maanomistajiin ja niihin, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava *saattaa huomattavasti* vaikuttaa, sekä viranomaisiin ja yhteisöihin, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (MRL 62.1 §).

YVA-velvolliset hankkeet ovat kooltaan merkittäviä ja niiden todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset voivat kohdistua toisen kunnan alueelle. Hallituksen esityksen mukainen sääntely (ehdotettu lisäys MRL 133 §:ään) ei kattaisi vaikutusalueen kuntien jäseniä. Vaikutusalueen kuntalaisista vain ne, jotka ovat MRL:n mukaisia osallisia voisivat osallistua YVA-direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla päätöksentekomenettelyyn. Osallisen käsite ei kuitenkaan vastaa huomattavuuskynnyksen vuoksi YVA-direktiivin käsitettä ”yleisö, jota asia koskee”. *Näin ollen valittu sääntelymalli ei vielä täytä kaikilta osin YVA-direktiivin vaatimusta ennakollisen osallistumismahdollisuuden järjestämisestä kaikille niille yleisöön kuuluville, joihin päätös vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa.*

Puutteen korjaamiseksi harkittavaksi voisi tulla ainakin kolme sääntelyvaihtoehtoa:

1) Osallistumaan oikeutettujen piiri (MRL 133 §:n mukainen kuuleminen) laajennettaisiin koskemaan hankkeen vaikutusalueen kuntien kuntalaisia.
2) MRL:n osallisen käsite laajennettaisiin vastaamaan YVA-direktiivin käsitettä ”yleisö, jota asia koskee”. Samalla voitaisiin korjata kaavoitusta koskevan SEA-direktiivin (2001/42/EY) ilmeistä täytäntöönpanovajetta. Vaikka MRL mahdollistaa ja ohjaa laaja-alaiseen osallistumiseen ja vuorovaikutukseen, osallisen suppean määritelmän vuoksi MRL ei täytä SEA-direktiivissä asetettua kuulemisvelvoitetta kaavojen osalta.[1] Muutos vaatisi laajempaa arviointia mm. siitä, mitä osallisen käsitteen muuttaminen merkitsi MRL:n järjestelmässä yleisemmin.
3) MRL 133 §:ssä viitattaisiin YVAL:iin siten, YVA-hankkeissa rakennuslupamenettelyn kuuleminen olisi järjestettävä samassa laajuudessa kuin YVAL:ssa säädetään arviointiselostuksesta kuulemisesta.

2 YVA-direktiivin muutoksenhakusäännöksen täytäntöönpano

YVA-direktiivin 11 artiklassa säädetään muutoksenhausta seuraavasti:

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja:
a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;
b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,
on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.
2. Jäsenvaltioiden on määritettävä, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää.
3. Jäsenvaltioiden on määritettävä, mikä muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Edellä 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen edun

[1] SEA-direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan ”3 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille ja 4 kohdassa tarkoitetulle yleisölle on annettava hyvissä ajoin todellinen mahdollisuus esittää asianmukaisen ajan kuluessa mielipiteensä suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta sekä siihen liitetystä ympäristöselostuksesta ennen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä tai sitä koskevan lainsäädäntömenettelyn aloittamista.” 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.” SEA direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa yleisö määritetty samalla tavoin kuin YVA-direktiivissä: ”yhtä tai useampaan luonnollista tai oikeushenkilöä sekä kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä”.

katsotaan olevan tämän artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla riittävä. Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.
4. Tämän artiklan säännökset eivät estä mahdollisuutta, että hallinnollinen viranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten muutoksenhakumenettelyjen loppuunsaattamisesta, ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.
Kyseisen menettelyn on oltava oikeudenmukainen, tasapuolinen ja nopea, eikä se saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.
5. Tämän artiklan säännösten tehostamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.

Hallituksen esityksessä YVA-direktiivin muutoksenhakusäännös on pyritty huomioimaan siten, että MRL 192.1 §:ään lisättäisiin uusi 5 kohta, jonka mukaan valitusoikeus olisi lisäksi toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakennuslupa koskee rakennusta, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.

Valitusoikeus olisi MRL 192.1 § mukaan lisäksi 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla; 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi *olennaisesti* vaikuttaa; 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun *päätös välittömästi vaikuttaa* ja 4) kunnalla.

Vaikka jäsenvaltiot määrittävät itse sen, mikä muodostaa valitusoikeuteen vaikuttavan riittävän edun ja oikeuden heikentymisen, tätä harkintavaltaa rajoittaa YVA-direktiivin 11 artiklan 3 kohdan mukainen tavoite antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. MRL:n mukaista valitusoikeutta, jota täydennettäisiin hallituksen esityksen mukaisesti, ei voida pitää tämän tavoitteen mukaisena ainakaan siltä osin kuin muutoksenhakusäännöksessä edellytetään vaikutusten välittömyyttä. YVA-direktiivin 11 artiklan 4 kohtaan kirjatun tavoitteen mukaista laajaa valitusoikeutta edustaisi esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) 191.1 §:n mukainen valitusoikeus, joka kuuluu muun ohella niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (laaja asianosaiskäsite). *Valitusoikeuskynnystä olisi siten tarvetta madaltaa. Harkittavaksi voisi tulla muun muassa vaihtoehto, jossa valitusoikeussäännöksessä ei edellytettäisi YVAL:n piiriin kuuluvissa hankkeissa oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun kohdistuvilta vaikutuksilta välittömyyttä.*

3 Muita huomioita

Hallituksen esityksessä viitataan useammassa kohdassa *pakolliseen* YVAL:n mukaiseen arviointiin tai selvitykseen. Suomen järjestelmässä hankkeet joko kuuluvat YVAL:n mukaisen arvioinnin piiriin (hankeluettelon tai tapauskohtaisen, oikeusharkintaisen soveltamispäätöksen pohjalta) tai eivät kuulu. YVAL:n soveltamisala on hieman YVA-direktiivin soveltamisalaa laajempi. Ehdotetuissa säännöksissä ei ole tunnistettu tätä erottelua eikä sitä olekaan perusteltua tehdä, sillä tapaukset, joissa arviointivelvollisuus syntyisi vain kansallisen lain perusteella ovat hyvin harvinaisia. Pakollisuus-termi perusteluissa voinee aiheuttaa epäselvyyksiä eikä se ole joka tapauksessa johdonmukainen YVAL:n järjestelmän kanssa. Sitä ei ole perusteltua käyttää esityksessä (viittaus YVAL:n mukaiseen arviointiin riittää).

Joensuussa 27.9.2021

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori
Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto