

# **YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIEN SUJUVOITTAMINEN**

**TAUSTASELVITYS YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE**

*27.2.2015*

*Ismo Pölönen*

# SISÄLLYS

|   |    |
|---|----|
| <b>1 JOHDANTO</b> .....   | 3  |
| <b>2 YVA-LAINSÄÄDÄNNÖN TOIMIVUUDESTA AIKAISEMPIEN TUTKIMUSTEN JA SELVITYSTEN PERUSTEELLA</b> .....                | 4  |
| <b>3 ARVIOINTIVELVOLLISTEN HANKKEIDEN MÄÄRÄ JA HANKETYYPIT</b> .....  | 6  |
| <b>4 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIOHJELMAVAIHEEN SUJUVOITTAMINEN</b> .....                                       | 10 |
| <b>5 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTISELOSTUKSEN SISÄLTÖVAATIMUKSET</b> .....                                       | 12 |
| <b>6 YVA:N SUHDE KAAVOITUKSEEN, LUPAMENETTELYIHIN JA NATURA-ARVIOINTIIN</b> ...                                   | 16 |
| 6.1 YVA-direktiivissä asetetut reunaehdot.....  | 16 |
| 6.2 Yhteensovittamisen nykytilanne Suomessa.....  | 21 |
| 6.2.1 Ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaate lähtökohtana .....  | 21 |
| 6.2.2 YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittaminen.....  | 22 |
| 6.2.3 YVA-menettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittamista edistävät mekanismit voimassa olevassa sääntelyssä..... | 23 |
| 6.2.4 YVA-menettelyssä kerättyjen tietojen välittämisestä lupapäätöksentekoon.....                                | 24 |
| 6.2.5 Natura 2000 -alueita koskevan arvioinnin sisällyttämisestä YVA-menettelyyn .....                            | 26 |
| 6.3 Yhteensovittamisen kehittäminen.....  | 27 |
| 6.3.1 YVA:n suhde kaavoitukseen.....  | 27 |
| 6.3.2 YVA:n ja lupamenettelyiden suhteesta.....   | 39 |
| 6.3.3 Natura-arvioinnin ja YVA:n yhteensovittamisen kehittäminen .....  | 43 |
| <b>LÄHTEET</b> .....  | 46 |

# 1 JOHDANTO

Tämän selvityksen päätavoitteena on tarkastella ja kehittää potentiaalisia sääntelymalleja suurten ympäristönkäyttöhankkeiden ympäristövaikutusten arviointien sujuvoittamiseksi.<sup>1</sup> Tarkastelu kohdistuu erityisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin (468/1994, YVAL) ja asetukseen (713/2006, YVAA) sekä YVAL:n mukaisen arviointimenettelyn ja muiden säädösten mukaisten arviointien suhteisiin.

Aikaisempiin tutkimuksiin ja selvityksiin<sup>2</sup> pohjautuen ympäristövaikutusten arviointien sujuvoittamismahdollisuuksien tarkastelu on rajattu seuraaviin pääteemoihin: YVAL:n soveltamisala (arviointikynnys), arviointiohjelmavaiheen sujuvoittaminen, arviointiselostuksen sisältövaatimukset sekä YVA:n ja muiden menettelyjen (kaavoitus, lupamenettelyt ja Natura-arviointi) yhteensovittaminen. Pyrkimyksenä on tunnistaa erityisesti sellaisia sääntelyn sujuvoittamisvaihtoehtoja, jotka eivät heikentäisi ympäristönsuojelun tasoa<sup>3</sup> nykyisestä ja jotka mahdollistaisivat tehokkaat osallistumisoikeudet. Selvitys kohdentuu lähinnä lyhyen aikajänteen (seuraava hallituskausi) kehittämissvaihtoehtoihin.

Selvityksen on laatinut yliopistonlehtori, ympäristöoikeuden dosentti Ismo Pölönen Itä-Suomen yliopistosta. Työ on osa 15.12.2014 alkanutta ympäristöministeriön selvityshanketta ”Ympäristöä koskevien lupa- ja arviointimenettelyiden sujuvoittaminen”, jonka toteuttaa ympäristöoikeuden professori Tapio Määttä tutkimusryhmä Itä-Suomen yliopistosta.

---

<sup>1</sup> Sujuvoittamisen yleisiksi tavoitteiksi on tässä ymmärretty sääntelyn kustannustehokkuuden parantaminen (lainsäädännön tavoitteiden saavuttaminen vähemmällä resursseilla) sekä ympäristönkäyttöhankkeiden lupa- ja arviointimenettelyjen nopeuttaminen.

<sup>2</sup> Hokkanen 2007; Pölönen 2007; Jantunen & Hokkanen 2010; Haapanala 2010; Hollo 2011; Pölönen et al. 2011; Hokkanen & Jantunen 2012; Pölönen et al. 2013; Jalava 2014.

<sup>3</sup> Ympäristönsuojelun taso viittaa tässä sääntelyn kykyyn turvata haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisy ja poistaminen. Ympäristövaikutus -käsite on ymmärretty työssä laajasti. Se sisältää YVAL 2.1 §:n määritelmää seuraten hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella: a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

## 2 YVA-LAINSÄÄDÄNNÖN TOIMIVUUDESTA AIKAISEMPIEN TUTKIMUSTEN JA SELVITYSTEN PERUSTEELLA

Ennen Suomen YVA-lainsäädännön kehittämisvaihtoehtojen tarkastelua seuraavassa esitetään tiivistetysti YVA-menettelyn toimivuusarviointien päätelmiä.<sup>4</sup> Aikaisemmissa tutkimuksissa ja -selvityksissä YVA-lainsäädäntöä on pidetty lakiteknisesti onnistuneena seuraavien keskeisten elementtien osalta: 1) menettelyn kattavuus ja arviointivelvollisuuskynnys<sup>5</sup>, 2) YVA:n kaksivaiheisuus<sup>6</sup>, 3) sääntelyn riittävä joustavuus (hankkeiden ja alueiden erityispiirteiden huomioonottamismahdollisuus ja -velvollisuus selvitystarpeita määritettäessä)<sup>7</sup>, 4) yleisön osallistumismahdollisuuksien järjestäminen<sup>8</sup> ja 5) yhteysviranomaisjärjestelmä arviointimenettelyn yhtenäisyyden ja laadunvarmistuksen näkökulmista<sup>9</sup>. Vuonna 2010 valmistuneessa toimivuusarvioinnissa YVAL:n vahvuuksia kiteytettiin seuraavasti:

”Kokonaisuudessaan YVA-lain tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. YVA-laki toteuttaa onnistuneesti yhteislainsäädäntöä ja Suomessa tehdyt valinnat näyttävät toimivuusarvioinnin perusteella onnistuneilta. Eri osapuolet ovat oppineet YVA-menettelyn roolin ohjauskeinojen kentässä sekä nykyisen YVA-lainsäädännön, johon ei kohdistu suuria muutostarpeita. YVA-menettelyn kohteena olevat hanketyypit ovat korostuneen erilaisia ja sitä toteutetaan hyvin erilaisissa suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa. YVA-menettelyn toimivuudessa on tästä johtuen vaihtelua hanketyyppien välillä. YVA-lainsäädännön joustavuus on tärkeää ja sen tulee soveltua moniin erilaisiin tilanteisiin. Parhaimmillaan YVA-menettely näyttäisi olevan silloin, kun sitä käytetään riittävän varhaisessa vaiheessa hankkeen suunnittelutyökäytönä. YVA-menettelyä sovelletaan lukumääräisesti harvoin, mutta ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpiin hankkeisiin. Kynnys soveltaa YVA-menettelyä yksittäistapauksissa on korkea. YVA-menettelyyn käytetyt voimavarat ovat pääosin oikeassa suhteessa hankkeisiin ja YVA-menettelystä saatavaan hyötyyn. YVA-menettelyn kaksivaiheisuus toimii varsin hyvin. YVA-ohjelmavaihe on tärkeä YVA-menettelyn vaikuttavuuden ja laadun kannalta. YVA-ohjelmavaihe mahdollistaa osapuolten varhaisen osallistumisen. Keskeisillä toimijoilla on selkeät ja toimivat roolit ja vastuut. Yhteysviranomaisen rooli arviointimenettelyn ohjaajana ja laadunvarmistajana on osoittautunut toimivaksi.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Kokonaisvaltaisissa toimivuusarvioinneissa YVA-lainsäädännön kehittämistarpeita on arvioitu erityisesti YVAL:n tavoitteiston ja ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmista. Ks. Jantunen & Hokkanen 2010 ja Pölönen et al. 2011. Tässä suhteessa tämän selvityksen näkökulma (sujuvoittamismahdollisuuksien arviointi) poikkeaa osin painotukseltaan aikaisemmista töistä.

<sup>5</sup> Ks. esim. Pölönen et al. 2013 s. 122 Jalava 2014 s. 29.

<sup>6</sup> Ks. Jantunen & Hokkanen 2010 s. 45 ja Pölönen et al. 2013 s. 125–126.

<sup>7</sup> Pölönen 2007 s. 187–188 ja Jalava 2014 s. 29.

<sup>8</sup> Hokkanen 2007, passim.; Pölönen et al. 2011 s. 125–126; Hokkanen & Jantunen 2012.

<sup>9</sup> Yhteysviranomaisjärjestelmä, jossa yksi viranomaistaho erikoistuu YVA-kysymyksiin, on osoittautunut Suomen nykyisen YVA-järjestelmän erityiseksi vahvuudeksi, joka mahdollistaa alan asiantuntijuuden syntymisen ja tehokkaan hyödyntämisen. Jalava et al. 2010 p. 18–25; Pölönen et al. 2011 s. 123.

<sup>10</sup> Toimivuusarviointi perustui osaltaan haastatteluihin, joilla koottiin toimijoiden kokemuksia sekä YVA-lain käytännön toimivuudesta että hyväksyttävyydestä. Haastateltavina oli hankkeesta vastaavia (9), yhteysviranomaisia (6),

YVAL:n toimivuusarvioinnissa menettelyn kehittämis- ja lisäselvitystarpeita tiivistettiin puolestaan seuraavasti:

”Toimivuusarvioinnissa tunnistetuista kehittämiskohteista osa on sellaisia, joihin voi liittyä lainsäädännön tarkistamista, esimerkiksi YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista on syytä selkiyttää. Myös mahdollisuutta toteuttaa olemassa olevien hankkeiden muutosten ja laajennusten ympäristövaikutusten arviointi ympäristölupamenettelyn yhteydessä tulisi selvittää. Sektorilakeja voitaisiin yhdenmukaistaa siten, että ne ottaisivat paremmin huomioon YVA-menettelyssä tuotetun laaja-alaisen tietopohjan. Huomattava osa tunnistetuista kehittämiskohteista ei vaadi lainsäädäntömuutoksia, kuten vapaaehtoisten toimialakohtaisten ohjeiden tekeminen ja internetin nykyistä parempi hyödyntäminen kansalaisten osallistumisen parantamiseksi. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, että selvitykset kohdentuvat riittävällä tavalla erityisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin. Viranomaistoiminnan yhtenäisyyden turvaamiseksi yhteysviranomaisten koulutuksen ja ohjeistuksen on oltava jatkuvaa ja ajantasaista. Eri hankkeiden yhteisvaikutusten arvioinnissa on puutteita, myös seurannassa ja seurantatiedon hyödyntämisessä on kehittämistä. Toimivuusarvioinnin mukaan on myös perusteltua lisätä YVA-menettelyn soveltamisharkintaa yksittäistapauksissa.”<sup>11</sup>

Viimeisin ympäristövaikutusten arviointiselostusten laatua käsitellyt tutkimus antaa viitteitä siitä, että toimialakohtaiset erot YVA-menettelyn käytännön toimivuuden osalta ovat varsin suuria. Tutkimus ilmentää tarpeita YVA:n laadunvarmistuksen kehittämiseksi ja osaltaan myös YVA-menettelyn päättämisen ajoituksen uudelleenarvioinnille.<sup>12</sup>

---

konsultteja (4), järjestöjen edustajia (2) sekä erilaisia päätöksentekijöitä (10). Haastateltavat olivat pääosin kokeneita ympäristövaikutusten arvioinnin toimijoita.

<sup>11</sup> Jantunen & Hokkanen 2010, toimivuusarvioinnin tiivistelmä.

<sup>12</sup> Pölönen & Halinen 2014. YVA:n laadunvarmistuksen ongelmat selittyvät osin sillä, ettei YVA-lainsäädännössä ole säädetty arviointiselostuksen korjaamisesta ja sitä koskevasta menettelystä. Lisäksi ympäristövaikutusten arviointiselostusten laadulliset ongelmat ovat johtuneet osin siitä, että hankesuunnittelu on ollut YVA:n päättämisympäristössä menettelyn olennaisten vaikutusten tunnistamisen kannalta kesken.

### 3 ARVIOINTIVELVOLLISTEN HANKKEIDEN MÄÄRÄ JA HANKETYYPIT

Suomessa YVA-menettelyä on sovellettu 2000-luvulla n. 30–50 hankkeeseen vuosittain kattaen sekä hankeluetteloon että tapauskohtaisesti tehtyyn ELY:n päätökseen perustuvat arvioinnit. Määrä on useisiin muihin EU-maihin verrattuna vähäinen (ks. taulukko 1).

|               |      |
|---------------|------|
| Alankomaat    | 123  |
| Belgia        | 183  |
| Espanja       | 1054 |
| Irlanti       | 197  |
| Iso-Britannia | 334  |
| Itävalta      | 23   |
| Kreikka       | 425  |
| Kypros        | 117  |
| Latvia        | 11   |
| Malta         | 10   |
| Puola         | 4000 |
| Ranska        | 3867 |
| Saksa         | 1000 |
| Slovakia      | 670  |
| Suomi         | 38   |
| Tanska        | 125  |
| Tšekki        | 96   |
| Unkari        | 152  |
| Viro          | 80   |

*Taulukko 1. YVA-menettelyjen määrät eräissä EU-maissa (keskimäärin per vuosi v. 2005–2008)<sup>13</sup>*

Ruotsin osalta YVA-direktiivin mukaisten ympäristövaikutusten määrästä ei ole saatavissa tarkkoja seurantatietoja. Vuosina 2005 ja 2006 maassa tehtiin keskimäärin n. 1600 ympäristövaikutusten arviointia vuodessa (ks. taulukko 3). Osa näistä arvioinneista ei kuitenkaan täytä kaikilta osin YVA-direktiivin vähimmäisvaatimuksia.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> GHK 2010.

<sup>14</sup> Egon Enocksson, Naturvardsverket, vastaus sähköpostitiedusteluun 27.1.2015.

| <b>Verksamhet</b>            | <b>2005</b> | <b>2006</b> |
|------------------------------|-------------|-------------|
| Åtgärder i naturområden m.m. | 34          | 31          |
| Miljöfarlig verksamhet       | 1004        | 1000        |
| Vattenverksamhet             | 212         | 209         |
| Vägar                        | 119         | 112         |
| Järnvägar                    | 18          | 15          |
| Kraftledning                 | 103         | 103         |
| Bebyggelseprojekt m.m.       | 100         | 100         |
| Övriga verksamheter          | 27          | 30          |
| <b>Summa</b>                 | <b>1617</b> | <b>1600</b> |

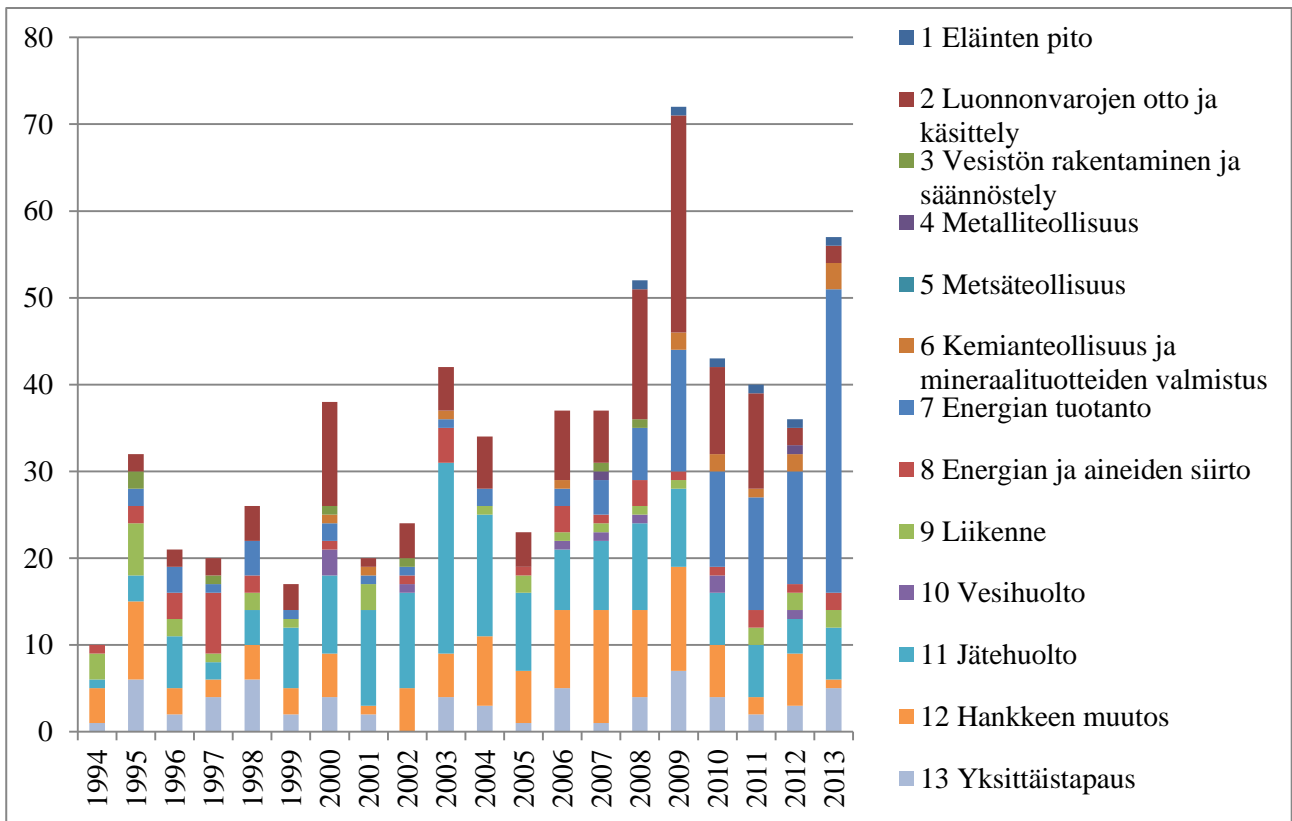
*Taulukko 2. Ympäristövaikutusten arviointien määrä Ruotsissa<sup>15</sup>*

SYKE:n keräämien seurantatietojen perusteella vuosina 1994–2013 YVA-menettelyitä on tullut vireille kaiken kaikkiaan 681 kappaletta. Yleisin hanketyyppi kyseisenä ajanjaksona on ollut jätehuolto (155 kpl). Yleisiä hanketyyppejä ovat olleet myös luonnonvarojen otto (124 kpl) ja energian tuotanto (116 kpl). Hankkeiden muutokset kattavat noin viidesosan ja yksittäistapaukset noin kymmenesosan kaikista vireille tulleista hankkeista.<sup>16</sup>

Yksittäistapauksissa sovellettujen YVA-menettelyjen vähäistä määrää (ks. kuva 1) selittää osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö (ks. esim. KHO 2010:38 ja KHO 2012:79). KHO:n ratkaisukäytännössä YVAA 6 §:n hankeluettelon rajoja pienemmät hankkeet on jätetty YVAL:n mukaisen arviointimenettelyn ulkopuolelle, ellei arviointivelvollisuudelle ole ollut YVAL 4.2 ja 4.3 § ja YVAA 7 § huomioon ottaen selkeitä perusteita (hankeluettelon hankkeisiin rinnastettavat vaikutukset).

<sup>15</sup> MKB Centrum 2008 s. 7.

<sup>16</sup> SYKE 2014.



Kuva 1: Vuosina 1994–2013 vireille tulleet YVA-menettelyt hanketyypeittäin lajiteltuna. (SYKE 2014)

YVAA 6 §:n mukaisessa hankeluettelossa ei näyttäisi olevan selviä muutostarpeita tai -mahdollisuuksia sujuvoittamisen näkökulmasta. Hankeluettelo perustuu suurelta osin suoraan YVA-direktiiviin. Hankeluettelon raja-arvojen nostaminen, niiltä osin kuin se on ylikansallisen oikeuden puitteissa mahdollista, merkitsisi käytännössä sitä, että useampi hanke tulisi velvoittaa arvioitavaksi tapauskohtaisen seulontapäätöksen pohjalta.

Suomessa YVA-menettelyä ei ole edellytetty pienen mittakaavan hankkeilta. Aikaisemmin tutkimuksen perusteella arviointia on lähtökohtaisesti edellytetty Suomessa (sekä hallinto- että tuomioistuinkäytännössä) vain silloin, kun arviointivelvollisuuden syntymiselle on ollut selkeät perusteet. Ongelmaksi on havaittu pikemminkin se, että menettelyn soveltamiskynnystä on pidetty paikoin liian korkealla suhteessa YVA-direktiivissä ja Suomen YVA-lainsäädännössä asetettuihin vaatimuksiin.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Käyhkö et al. 2007, Pölönen 2007, s. 258–265 ja Perho 2015.



Arviointikynnyksen osalta kehittämistarpeita arvioitaessa on myös huomioitava, että YVA-direktiivin uudistuksessa pyrittiin nostamaan arviointikynnystä säätämällä hankkeesta vastaaman mahdollisuudesta kuvata seulontavaiheessa (screening) niitä hankkeen ominaisuuksia ja haittojen ehkäisykeinoja, jotka huomioon ottaen hankkeella ei olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia (eli arviointivelvollisuutta ei syntyisi).<sup>18</sup> Uudistetun YVA-direktiivin<sup>19</sup> 4 artiklan 4 kohdan nojalla ”Hankkeen toteuttaja voi myös antaa kuvauksen hankkeen ominaisuuksista ja/tai toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään tai ehkäisemään jotakin sellaista, joka olisi muutoin voinut olla merkittävä haitallinen ympäristövaikutus.”. Hankkeesta vastaavan ilmoittamat hankkeen ominaisuudet ja haittojen ehkäisytoimet voidaan ottaa soveltamisharkinnassa huomioon. Tämä voi jossakin määrin madaltaa arviointikynnystä Suomessa nykytilaan nähden. Hankkeesta vastaavan ehkäisytoimien osalta on kuitenkin huomioitava, että niiden toimivuuden on oltava ennalta arvioiden luotettavia.

#### **Päätelmät**

*Suomessa YVA-menettelyä sovelletaan vain maan suurimpiin hankkeisiin (vuosittain n. 30–50 hankkeeseen kattaen kaikki ympäristönkäyttö- ja elinkeinohanketyypit). Määrää voidaan pitää vähäisenä sekä kansainvälisessä vertailussa että suhteutettuna esimerkiksi ympäristölupavelvollisten toimien määrään. YVAA 6 §:n mukaisessa hankeluettelossa on vain vähäisessä määrin muutosmahdollisuuksia EU-oikeuden puitteissa. Lisäksi hankeluettelon raja-arvojen nostaminen lisäisi tapauskohtaisten soveltamispäätösten määrää ja merkitsisi siten työmäärän kasvua hallinnossa. YVA-direktiivin täytäntöönpano (uusi sääntely haittojen vähentämistoimien huomioon ottamisesta seulontavaiheessa) vaikuttaa jatkossa jossakin määrin arviointimenettelyjen määrää vähentävästi.*

<sup>18</sup> Ks. KOM(2012) 628 lopullinen ja Pölönen 2013, s. 18–19.

<sup>19</sup> Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, muut. direktiivillä 2014/52/EU.

## 4 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIOHJELMAVAIHEEN SUJUVOITTAMINEN

Suomen järjestelmän mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin keston vaikuttaa osaltaan menettelyn kaksivaiheisuus kaksine kuulemisineen.<sup>20</sup> EU-oikeus ei tätä edellytä. Arviointiohjelmavaiheen poistaminen heikentäisi kuitenkin selkeästi yleisön tehokkaita osallistumismahdollisuuksia ja tätä kautta myös hankkeiden hyväksyttävyyttä. Kuuleminen tapahtuisi vasta silloin, kun selvitykset olisi jo tehty ja hankevaihtoehdot täsmentyneet. Varhaisen vaiheen osallistumisen puuttuminen vaikuttaisi myös selvitysten laatuun heikentävästi, sillä arviointiohjelmavaiheessa eri osapuolilta voidaan saada olennaista tietoa vaikutusten kohteista ja selvitystarpeista. Kaiken kaikkiaan arviointiohjelmavaiheen poistamisella olisi todennäköisesti heikentävä vaikutus nykymuotoista arviointia seuraavien lupamenettelyjen sujuvuuteen.<sup>21</sup>

Ympäristövaikutusten arviointiohjelmavaihetta voitaneen kuitenkin hieman keventää, heikentämättä olennaisesti ohjelmavaiheen tarkoituksen toteutumisedellytyksiä, lyhentämällä ohjelmasta annettavien lausuntojen ja mielipiteiden esittämistä koskevaa enimmäismääräaikaan 60 päivästä 30 päivään.<sup>22</sup> Tällöin mielipiteiden ja lausuntojen antamiseen varattava aika arviointiohjelmavaiheessa olisi puolet arviointiselostusvaiheen kuulemisen enimmäisajasta (60 päivää). Arviointiohjelma on asiakirjana selvästi arviointiselostusta suppeampi ja siten myös määräaika voisi olla lyhyempi. Käytännössä eri osapuolet voivat esittää kantojaan hankkeesta ja selvitystarpeista myös muun osallistumisen yhteydessä YVA-menettelyn aikana ja myös sen jälkeen lupamenettelyissä sekä mahdollisen kaavoitusmenettelyn yhteydessä.

EU-oikeus ei asettaisi muutokselle esteitä, sillä se ei edellytä arviointiohjelmavaiheen kuulemista, mikäli scoping-vaihe toteutuu. Arviointiselostusvaiheelle on asetettu sen sijaan määräaika. YVA-

---

<sup>20</sup> YVA-menettely kestää Suomessa keskimäärin n. 14–15 kk (arviointiohjelman vireilletulosta arviointiselostuslausunnon antamiseen). Menettelyn kesto on hieman hankala verrata suhteessa muihin maihin järjestelmien eroavaisuuksien vuoksi. YVA-direktiivin uudistamistyön tueksi laaditussa selvityksessä YVA-menettelyjen keskimääräiseksi kestoksi EU-maissa arvioitiin olevan 11,3 kk ja ilman seulontavaihetta 10,1 kk v. 2009 tehdyn kyselyn perusteella. GHK 2010, s. 18.

<sup>21</sup> Ks. myös YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi (Jantunen & Hokkanen 2010 s. 45), joka puoltaa selkeästi arviointimenettelyn kaksivaiheisuutta. Toimivuusarvioinnin yhteydessä tehdyissä asiantuntijahaastatteluisissa YVA:n kaksivaiheisuutta pidettiin lähes poikkeuksetta hyvänä periaatteena ja lähtökohtana laadukkaalle YVA-menettelylle. Myös kaikki arvioinnissa haastatellut YVA-konsultit pitivät ohjelmavaihetta tärkeänä ja toimivana. Sen sijaan lupaviranomaisille ”asialla ei ollut suurempaa merkitystä”.

<sup>22</sup> Nykytilanteessa arviointiohjelmasta annettavan ”Mielipiteet ja lausunnot on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää.” YVA-käytännössä suppeahko YVA-ohjelma on saattanut olla joissakin tapauksissa nähtävillä 60 päivää ja laajahko YVA-selostus vain 30 päivää. Ympäristöministeriö 2015 s. 25.

direktiivin 6 artiklan 7 kohdan nojalla määräaika yleisön, jota asia koskee, kuulemiselle ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ei saa olla alle 30 päivää.

Käytännön ongelma 30 päivän määräajasta voisi tulla kuitenkin silloin, jos arviointiohjelmavaiheen kuuleminen ajoittuisi kesälomakauteen (heinäkuu). Myös poikkeuksellisen laajojen hankkeiden ja arviointiohjelmien osalta pidempi nähtävilläolo- sekä mielipiteiden ja lausuntojen esittämisäika on perusteltu. Näitä tilanteita varten voitaisiin säätää, että nähtävilläolo- ja kuulemisäikää voidaan pidentää enintään yhdellä kuukaudella hankkeesta vastaavan suostumuksella tai ELY-keskuksen arvion mukaan erityisen painavista syistä. Lisäksi tarve pidemmälle kuulemisajalle on tarpeen rajat ylittävissä ympäristövaikutusten arvioinneissa. Yleissopimus rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioimisesta (Espoon sopimus) ei tosin aseta muodollista estettä nykyistä suppeammalle kuulemisajalle.<sup>23</sup>

Yhteysviranomaisen lausunnolle asetetussa määräajassa ei liene supistamisen mahdollisuuksia menettelyn laadunvarmistuksen olennaisesti heikentymättä. Yhteysviranomaisen on annettava lausuntonsa arviointiohjelmasta kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä (YVAL 9.1 §).

#### **Päätelmät**

*Ympäristövaikutusten arviointi on perusteltua säilyttää kaksivaiheisena. Arviointiohjelmavaiheen poistaminen vaikuttaisi heikentävästi selvitysten laatuun ja siten myös lupamenettelyjen sujuvuuteen ympäristövaikutusten arvioinnin jälkeen. YVA-menettelyn muuttamista yksivaiheiseksi ei voitaisi myöskään toteuttaa yleisön tehokkaiden osallistumismahdollisuuksien olennaisesti heikentymättä.*

*Ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta annettavien lausuntojen ja mielipiteiden esittämistä koskevaa enimmäismääräaikaakaan lienee kuitenkin mahdollisesta supistaa 60 päivästä 30 päivään arviointimenettelyjen keston lyhentämiseksi heikentämättä olennaisesti ohjelmavaiheen tarkoituksen toteutumisedellytyksiä. Määräaikaakaan tulisi kuitenkin voida pidentää enintään yhdellä kuukaudella hankkeesta vastaavan suostumuksella tai ELY-keskuksen arvion mukaan erityisen painavista syistä.*

<sup>23</sup> Ks. Craik 2008, s. 142–143 ja Pölönen – Koivurova 2011, s. 374.

## 5 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTISELOSTUKSEN SISÄLTÖVAATIMUKSET

Sujuvoittamisen näkökulmasta yksi relevantti kysymys liittyy siihen, miten laajoja ja yksityiskohtaisia tietoja hankkeesta vastaavan tulee esittää hankkeen YVA-selostuksessa. YVA-menettelyn laadun kannalta on keskeistä, ettei selostukseen sisällytetä epärelevantteja tietoja, jotka vaikeuttavat kokonaiskuvan saamista hankkeen olennaisista vaikutuksista ja vievät tarpeettomasti resursseja.<sup>24</sup>

Seuraavassa arvioidaan yleisellä tasolla YVA-selostuksen sisältövaatimukseen liittyviä lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia YVA:n sujuvoittamiskeinona. Yksityiskohtaisempi tarkastelu YVA-lainsäädännön muutostarpeista sisältövaatimusten osalta on perusteltua tehdä YVA-muutosdirektiivin täytäntöönpanotyön edetessä.

YVAL 2 §:n määritelmän mukaisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä tarkoitetaan laissa ”2 luvun mukaista menettelyä, jossa selvitetään ja arvioidaan tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea”. Ympäristövaikutusten arviointiselostuksella tarkoitetaan puolestaan ”asiakirjaa, jossa esitetään tiedot hankkeesta ja sen vaihtoehtoista sekä yhtenäinen arvio niiden ympäristövaikutuksista”.

Arviointiselostuksen laatimisesta on säädetty YVAL 10 §:ssä. YVAL 10.1 §:n mukaan hankkeesta vastaava ”selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta sekä laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen. Arviointiselostus on toimitettava yhteysviranomaiselle sekä liitettävä hanketta koskeviin hakemusasiakirjoihin siten kuin siitä erikseen säädetään.” Edelleen YVAL 10.2 §:n mukaan arviointiselostuksen sisällöstä ja rakenteesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun asetuksen 10 §:n mukaan arviointiselostuksessa on esitettävä *tarpeellisessa määrin*:

---

<sup>24</sup> Tuoreen YVAKELA-työryhmän loppuraportin (Ympäristöministeriö 2015, s. 30) mukaan yhteysviranomaistehtäviä hoitavat kokevat, että heidän edellyttämänsä vaatimustaso on perusteltu, eikä siinä ole tapahtunut suurempia muutoksia vuosien varrella. Sen sijaan hankkeesta vastaavat ”ovat kritisoineet yhteysviranomaisten edellyttämien selvitysten laajuutta, ja tuoneet esiin, että vaatimustasossa on eroja eri yhteysviranomaisten ja yksittäisten esittelijöiden välillä. [...] Hankkeesta vastaavien ja YVA-konsulttien puolelta on esitetty, että selvityksiä vaaditaan liikaa varmuuden vuoksi, eikä osata tai uskalleta kohdentaa selvityksiä olennaisiin asioihin. Lisäksi syynä eroihin voi esimerkiksi olla, että eri asiantuntijoiden sektorikohtainen substanssiosaaminen heijastuu liikaa vaatimustasoon.”

- 1) 9 §:ssä tarkoitetut tiedot tarkistettuina<sup>25</sup>;
- 2) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen suhteesta maankäyttösuunnitelmiin sekä hankkeen kannalta olennaisiin luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin;
- 3) hankkeen keskeiset ominaisuudet ja tekniset ratkaisut, kuvaus toiminnasta, kuten tuotteista, tuotantomääristä, raaka-aineista, liikenteestä, materiaaleista, ja arvio jätteiden ja päästöjen laadusta ja määristä ottaen huomioon hankkeen suunnittelu-, rakentamis- ja käyttövaiheet mahdollinen purkaminen mukaan lukien;
- 4) arvioinnissa käytetty keskeinen aineisto;
- 5) selvitys ympäristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, käytettyjen tietojen mahdollisista puutteista ja keskeisistä epävarmuustekijöistä, mukaan lukien arvio mahdollisista ympäristöonnettomuuksista ja niiden seurauksista;
- 6) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta;
- 7) ehdotus toimiksi, joilla ehkäistään ja rajoitetaan haitallisia ympäristövaikutuksia;
- 8) hankkeen vaihtoehtojen vertailu;
- 9) ehdotus seurantaohjelmaksi;
- 10) selvitys arviointimenettelyn vaiheista osallistumismenettelyineen;
- 11) selvitys siitä, miten yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta on otettu huomioon; sekä
- 12) yleistajuinen ja havainnollinen yhteenveto 1—11 kohdassa esitetyistä tiedoista.

Laadittuaan arviointiselostuksen hankkeesta vastaava toimittaa sen yhteysviranomaiselle, joka antaa siitä oman lausuntonsa saatuaan ensin selostusta koskevat muiden viranomaisten lausunnot ja yleisön mielipiteet. YVAL 12 §:n sanamuodon perusteella lausunnon tulee sisältää selostuksen riittävyysarviointi. YVAL 10 § huomioon ottaen arviointiselostuksen riittävyttä tulee arvioida vertaamalla arviointiselostusta arviointiohjelmaan ja siitä annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon sekä YVAA 10 §:ssä arviointiselostukselle asetettuihin sisältövaatimuksiin.

Suomen YVA-lainsäädännöstä poiketen YVA-direktiivin (2011/92/EU, muut. 2014/52/EU) ehdottomiin vähimmäisvaatimuksiin (arviointiselostuksessa kuvattavien ympäristövaikutusten osalta) on liitetty merkittävyyssynnys. YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan:

”Kun ympäristövaikutusten arviointia vaaditaan, hankkeen toteuttajan on laadittava ja toimitettava ympäristövaikutusten arviointiselostus. Hankkeen toteuttajan toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin:

---

<sup>25</sup> YVAA 9 §:n mukaan arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin: 1) tiedot hankkeesta, sen tarkoituksesta, suunnitteluvaiheesta, sijainnista, maankäyttötarpeesta ja hankkeen liittymisestä muihin hankkeisiin sekä hankkeesta vastaavasta; 2) hankkeen vaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen, jollei tällainen vaihtoehto erityisestä syystä ole tarpeeton; 3) tiedot hankkeen toteuttamisen edellyttämistä suunnitelmista, luvista ja niihin rinnastettavista päätöksistä; 4) kuvaus ympäristöstä, tiedot ympäristövaikutuksia koskevasta laadituista ja suunnitelluista selvityksistä sekä aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävistä menetelmistä ja niihin liittyvistä oletuksista; 5) ehdotus tarkasteltavan vaikutusalueen rajauksesta; 6) suunnitelma arviointimenettelyn ja siihen liittyvän osallistumisen järjestämisestä; sekä 7) arvio hankkeen suunnittelu- ja toteuttamisaikataulusta sekä arvio selvitysten ja arviointiselostuksen valmistumisajankohdasta.

- a) hankkeen kuvaus, joka sisältää tiedot hankkeen sijainnista, suunnitelmasta, koosta ja muista olennaisista ominaisuuksista;
- b) kuvaus hankkeen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista;
- c) kuvaus hankkeen ominaisuuksista ja/tai toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään tai vähentämään ja, jos mahdollista, poistamaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia;
- d) kuvaus hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehdoista, jotka ovat hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta varteen otettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon hankkeen ympäristövaikutukset;
- e) yleistajuinen yhteenveto a–d alakohdassa tarkoitetuista tiedoista; ja
- f) liitteessä IV mainitut lisätiedot, jotka olennaisesti liittyvät tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisominaisuuksiin ja ympäristön erityispiirteisiin, joihin todennäköisesti kohdistuu vaikutuksia.”<sup>26</sup> (kurs. tässä)

Sujuvoittamisen näkökulmasta on merkillepantavaa, että YVAL 2 §:n määritelmät ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja arviointiselostuksesta viittaavat direktiivistä poiketen sanamuodoltaan kaikkien ympäristövaikutusten selvittämiseen ja arvioimiseen.<sup>27</sup>

YVAL 10 § ja YVAA 10 § viittaavat puolestaan tapauskohtaisen arvioinnin vaatimukseen arviointiselostuksen sisältövaatimuksia määritettäessä. Tätä ilmentävät YVAL 10 §:n mukaisesti arviointiohjelmalla ja yhteysviranomaisen arviointiohjelmalausunnolle annettava merkitys sekä YVAA 10 §:n muotoilu ”tarpeellisessa määrin”.

YVA-direktiivin puitteissa kansallista YVA-lainsäädäntöä voitaisiin kehittää menettelyn sujuvoittamiseksi siten, että YVAL ohjaisi selvemmin kohdentamaan selvitykset vain kussakin tapauksessa relevantteihin vaikutuksiin. YVA-sääntelyn kehittämisvaihtoehtona on tältä osin ensinnäkin YVAL:n tavoitesäännöksen täsmentäminen siten, että siitä ilmenisi menettelyn tavoite hankkeen todennäköisesti merkittävien vaikutusten tunnistamiseen. Lisäksi ympäristövaikutusten arvioinnin ja arviointiselostuksen määritelmiä sekä mahdollisesti YVAL 10 §:ää ja/tai YVAA 10 §:ää voitaisiin muuttaa siten, että niistä ilmenisi lähtökohta tunnistaa arviointiselostuksen avulla hankkeen todennäköisesti merkittävät vaikutukset ottaen huomioon muiden lakien edellyttämät selvitykset. Säännökset ohjaisivat menettelyn sisältövaatimusten tulkintaa siten, että selvitykset

<sup>26</sup> Myös liitteessä IV (kohta 5) täsmennetyissä lisätiedoissa viitataan hankkeen todennäköisesti merkittävien vaikutusten kuvaukseen.

<sup>27</sup> Ympäristövaikutus-käsite on puolestaan hyvin laaja. Se tarkoittaa YVAL 2 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamiin välittömiin ja välillisiin vaikutuksiin Suomessa ja sen alueen ulkopuolella:

- a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen;
- b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen;
- c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön;
- d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä
- e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

kohdennettaisiin nykyistä paremmin kussakin tapauksessa relevantteihin vaikutuksiin päätöksenteon ja olennaisten vaikutusten tunnistamisen näkökulmista.<sup>28</sup>

Sen sijaan YVA-direktiivissä säädetyn merkittävyyskynnyksen kirjaamista YVAL:iin ei voitane pitää perusteltuna, mikäli YVA-lainsäädäntöä pyritään sujuvoittamaan sen ympäristöllistä vaikuttavuutta heikentämättä. Olennaisten vaikutusten tunnistaminen, arvioiminen ja arvioinnin päätelmien laadukas perusteleminen lähtökohtaisesti edellyttävät, että myös direktiivin mukaisen merkittävyyskynnyksen alittavia vaikutuksia riittävässä määrin selvitetään ja kuvataan.

### **Päätelmät**

*YVA-lainsäädäntöä on mahdollista kehittää menettelyn sujuvoittamiseksi ensinnäkin täsmentämällä YVAL:n tavoitesäännöstä siten, että siitä ilmenisi menettelyn tavoite hankkeen todennäköisesti merkittävien vaikutusten tunnistamiseen. Lisäksi ympäristövaikutusten arvioinnin ja arviointiselostuksen määritelmiä sekä mahdollisesti YVAL 10 §:ää ja/tai YVAA 10 §:ää voitaisiin muuttaa siten, että niistä ilmenisi lähtökohta tunnistaa arviointiselostuksen avulla hankkeen todennäköisesti merkittävät vaikutukset ottaen huomioon muiden lakien edellyttämät selvitykset. Muutosten avulla laki ohjaisi kohdentamaan selvitykset nykyistä paremmin vain kussakin tapauksessa relevantteihin asioihin todennäköisesti merkittävien vaikutusten tunnistamisen ja päätöksenteon näkökulmista.*

*Tämän vaihtoehdon mukainen sääntely ei poistaisi velvollisuutta kuvata arviointiselostuksessa riittävässä määrin myös muita kuin todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia. Olennaisten vaikutusten tunnistaminen, arvioiminen ja arvioinnin päätelmien laadukas perusteleminen lähtökohtaisesti edellyttävät, että myös muita kuin todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia tarpeellisessa määrin selvitetään ja kuvataan.*

*Lisäksi YVA-selvitysten kohdentamista vain relevantteihin, erityisesti merkittäviin vaikutuksiin on tärkeää tukea myös yhteysviranomaisille ja hankkeesta vastaaville suunnatuilla oppailla, ohjeistuksella ja merkittävyyden arvioinnin työkaluilla.*

<sup>28</sup> YVAL:n muutosten lisäksi YVA-selvitysten kohdentamista vain relevantteihin, erityisesti merkittäviin vaikutuksiin on tärkeää tukea myös yhteysviranomaisille ja hankkeesta vastaaville suunnatuilla oppailla, ohjeistuksella ja merkittävyyden arvioinnin työkaluilla. Ks. myös YVAKELA-työryhmän loppuraportin suositukset. Ympäristöministeriö 2015, s. 30–31.

## 6 YVA:N SUHDE KAAVOITUKSEEN, LUPAMENETTELYIHIN JA NATURA-ARVIOINTIIN

Jäljempänä tarkastellaan YVA-menettelyn suhdetta kaavoituksen, lupa- ja sitä vastaaviin menettelyihin sekä Natura-arviointiin menettelyjen yhteensovittamisen edistämismahdollisuuksien näkökulmasta. Ennen kehittämisvaihtoehtojen käsittelyä luvussa tarkastellaan uudistetun YVA-direktiivin asettamia reunaehtoja<sup>29</sup> ja menettelyjen yhteensovittamista koskevan sääntelyn nykytilaa Suomessa.

### 6.1 YVA-direktiivissä asetetut reunaehdot

#### *Arviointien yhteensovittamista koskeva sääntely*

YVA-direktiivin uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli EU-säädösten mukaisten ympäristövaikutusselvitysten<sup>30</sup> yhdistäminen päällekkäisten arviointien välttämiseksi, hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja talouden tehokkuuden lisäämiseksi. Komissio ehdotuksen mukaisesti jäsenvaltiolle olisi asetettu velvollisuus ns. yhteensovitettujen tai yhteisten menettelyjen kehittämiseen erilaisten arviointien yhdistämiseksi. Komission ehdotus tähtäsi myös ajalliseen yhteensovittamiseen (ns. EIA one-stop shop -malli).<sup>31</sup>

Hyväksytyssä ja voimaan tullessa YVA-direktiivin muutoksessa päädyttiin kuitenkin selvästi jäsenmaille enemmän harkintavaltaa jättävään yhteensovittamissääntelyyn. Voimaan tulleen direktiivimuutoksen mukaisesti useanlaiset kansalliset järjestelyt menettelyjen yhteensovittamiseksi ovat mahdollisia. Seuraavassa tarkastellaan ensiksi uudistetun YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan asettamia vaatimuksia ja säännöksen antamia mahdollisuuksia arviointien yhteensovittamiselle. Tämän jälkeen esitetään näkökohtia eräistä muista YVA-direktiivin säännöksistä, jotka on syytä ottaa huomioon tarkasteltaessa vaihtoehtoja arvioinnin integroimiseksi nykyistä paremmin

---

<sup>29</sup> Uudistettua YVA-direktiiviä tarkastellaan erityisesti siltä osin kuin se direktiivissä on säädetty YVA:n ja muiden menettelyjen yhteensovittamisesta. Lisäksi erityisenä tarkastelukohteena on YVA-direktiiviin sisällytetty toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus antaa jatkossa perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä vaikutuksista, sillä kyseinen vaatimus vaikuttaa arviointimenettelyn päättämisen ajoitukseen, jos perusteltu päätelmä sisällytetään yhteysviranomaisen arviointiselostuslausuntoon.

<sup>30</sup> Komission ehdotuksessa (s. 4 ja 14) mainitaan esimerkkeinä muusta EU-lainsäädännöstä, jossa edellytetään ympäristövaikutusten arviointeja, teollisuuden päästädirektiivi (2010/75/EU), luontodirektiivi (92/43/ETY) ja SEA-direktiivi (2001/42/EY), lintudirektiivi (2009/147/EY) ja vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY).

<sup>31</sup> Perustelujen mukaan “As regards the risks of **inconsistencies**, it is proposed to [...] introduce a mechanism, a kind of EIA one-stop shop to ensure coordination or joint operation of the EIA with the environmental assessments required under other relevant EU legislation, e.g. Directives 2010/75/EU, 92/43/EEC, 2001/42/EC.”



kaavoitukseen ja/tai ympäristölupamenettelyyn. Kokonaisvaltaista YVA-direktiivin tarkastelua ei tässä yhteydessä kuitenkaan tehdä.

Uudistettu YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohta kuuluu seuraavasti:

3. Jos on kyse hankkeista, joissa velvoite tehdä ympäristövaikutusten arviointeja johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että neuvoston direktiivistä 92/43/ETY<sup>32</sup> ja/tai Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2009/147/EY<sup>33</sup>, jäsenvaltioiden on tapauksen mukaan varmistettava, että käyttöön otetaan yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyitä, jotka täyttävät kyseisessä unionin lainsäädännössä säädetyt vaatimukset.

Jos on kyse hankkeista, joissa velvoite tehdä ympäristövaikutusten arviointeja johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että muusta unionin lainsäädännöstä kuin ensimmäisessä alakohdassa luetelluista direktiiveistä, jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyitä.

Ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitettussa yhteen sovitetussa menettelyssä jäsenvaltioiden on pyrittävä sovittamaan yhteen tietyn hankkeen ympäristövaikutusta koskevat yksittäiset arvioinnit, joita asiaa koskeva unionin lainsäädäntö edellyttää, nimeämällä viranomaisen tähän tarkoitukseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten vastakkaisten säännösten soveltamista, jotka sisältyvät unionin muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön.

Ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitettussa yhteisessä menettelyssä jäsenvaltioiden on pyrittävä siihen, että tietyn hankkeen ympäristövaikutuksesta tehdään yksi arviointi, jota asiaa koskeva unionin lainsäädäntö edellyttää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten vastakkaisten säännösten soveltamista, jotka sisältyvät unionin muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön.

Komissio antaa ohjeita niitä hankkeita, joille on tehtävä arviointi samanaikaisesti sekä tämän direktiivin että direktiivien 92/43/ETY, 2000/60/EY, 2009/147/EY tai 2010/75/EU nojalla, koskevien yhteen sovitettujen tai yhteisten menettelyiden käyttöön ottamisesta.

YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohta ei näyttäisi aiheuttavan olennaisia muutostarpeita Suomessa vähimmäisvaatimusten näkökulmasta. Sääntelyimme näyttäisi vastaavan jo nykytilanteessa varsin pitkälle ehdotusta. Säännöksen asettamat reunaehdot arviointien yhteensovittamiselle riippuvat siitä, mistä arvioinneista on kysymys. Varsinainen integrointivaatimus näyttäisi käytännössä koskevan vain YVAL:n mukaisen arvioinnin ja luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen Natura-arvioinnin

---

<sup>32</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).

<sup>33</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7).

yhteensovittamista. Tältä osin “jäsenvaltioiden on tapauksen mukaan [where appropriate] varmistettava, että käyttöön otetaan yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyitä, jotka täyttävät kyseisessä unionin lainsäädännössä säädetty vaatimukset”. Säännöksen muotoilu “where appropriate” jättää tietyssä määrin tilaa tapauskohtaiselle harkinnalle. Toisaalta on huomioitava, että ”where appropriate” ei anna vapaata harkintaa jäsenmaille. Direktiiviudistuksen (ja kyseisen nimenomaisen säännöksen) tavoitteet huomioon ottaen voitaneen ajatella, että yhteensovittamatta jättämiselle on oltava tältä osin erityiset perusteet. Tulkintaa puoltaa direktiivin tavoitteiston lisäksi systemaattiset argumentit. Direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa on selkeästi erotettu luonto- ja lintudirektiiveihin liittyvä yhteensovittamisvelvollisuus (“on tapauksen mukaan varmistettava, että käyttöön otetaan yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyitä”) muihin säädöksiin perustuvista arvioinneista, joiden osalta yhteensovittaminen on jäsenvaltioiden vapaassa harkinnassa ”voivat ottaa käyttöön yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyitä”.

Muiden kuin Natura-arvioinnin osalta direktiivi jättää siten laajan harkintavallan. Yhteensovittamisen vapausasteita lisää osaltaan muotoilu ”ja/tai” arviointien integrointitavan osalta. Siten esimerkiksi yhteinen menettely (coordinated procedures) riittää täyttämään yksin säännöksessä asetetun yhteensovittamisvaatimuksen. Integrointi voidaan tehdä siis kokonaan yhdistetyllä menettelyllä tai osin yhdistetyllä ja osin koordinoimalla taikka kaikilta osin koordinoimalla (Suomen nykysääntelyä lähimpänä oleva malli).

Arvioitaessa jäljempänä erilaisia vaihtoehtoja arvioinnin integroimiseksi nykyistä laajemmin kaavoitukseen ja/tai ympäristölupamenettelyyn on syytä huomioida myös YVA-direktiivin 2 artiklan 2 kohta, jota ei muutettu direktiiviudistuksessa. Sen mukaan ”Ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista, muihin menettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteiden täyttämiseksi käyttöön otettaviin menettelyihin.” Myös kyseinen säännös huomioon ottaen YVA-direktiivi mahdollistaa arvioinnin yhteensovittamisen muihin menettelyihin.

#### **Päätelmä**

*YVA-direktiivi, sen tavoitteisto huomioon ottaen, ohjaa jäsenmaita yhteensovittamaan eri EU-säädöksistä johtuvia ympäristövaikutusten arviointeja. Varsinaista velvollisuutta yhteensovittaminen ei kuitenkaan ole muutoin kuin hanke-YVA:n ja Natura-arvioinnin osalta ja tältäkin osin jäsenvaltioille on jätetty harkintavaltaa.*

*Vaatimus toimivaltaisen viranomaisen perustellusta päätelmästä*

Yhteensovittamiskysymystä arvioitaessa on tarpeen ottaa huomioon myös toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus antaa jatkossa perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä vaikutuksista. Perusteltua päätelmää koskevan vaatimuksen taustalla on osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa alkuperäisen YVA-direktiivin katsottiin sisältävän, direktiivin sanamuodoista poiketen, viranomaisen laajan arviointivelvollisuuden. Komission ehdotus uudeksi YVA-direktiiviksi sisälsi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä seuraten viranomaisen arviointivelvollisuuden, joka muuttui direktiivin valmisteluprosessin aikana velvollisuudeksi tehdä ”perusteltu päätelmä”.<sup>34</sup>

Velvollisuus perustellun päätelmän tekemiseen ilmenee YVA-direktiivin uudessa ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmässä. Ympäristövaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan YVA-direktiivin 1 artiklan 2-g kohdan mukaan menettelyä, joka käsittää:

- i) hankkeen toteuttajan suorittaman 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatiminen;
- ii) 6 artiklassa tarkoitettujen kuulemisten toteuttamisen ja tarvittaessa 7 artiklassa tarkoitettujen neuvottelujen käymisen;
- iii) toimivaltaisen viranomaisen tarkastelun ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa esitetyistä tiedoista ja hankkeen toteuttajan tarvittaessa 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti antamista lisätiedoista sekä 6 artiklan mukaisista kuulemisista ja 7 artiklan mukaisista neuvotteluista saaduista mahdollisista asiaan liittyvistä tiedoista;
- iv) iii alakohdassa tarkoitetun tarkastelun ja tapauksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen oman lisätarkastelun tulokset huomioon ottaen tehty toimivaltaisen viranomaisen perustellun päätelmän hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista; ja
- v) toimivaltaisen viranomaisen perustellun päätelmän sisällyttämisen 8 a artiklassa tarkoitettuihin päätöksiin.

Perusteltuun päätelmään viitataan lisäksi direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään hankkeesta vastaavan pyynnöstä annettavan scoping-lausunnon (Suomessa yhteysviranomaisen arviointiohjelmalausunto) huomioonottamisesta arviointiselostusta laadittaessa. Kohdan mukaan ”Kun on annettu lausunto 2 kohdan nojalla, ympäristövaikutusten arviointiselostuksen on

---

<sup>34</sup> Ks. laajemmin Pölönen 2013 a ja b.

perustuttava mainittuun lausuntoon ja sisällettävä tiedot, joita voidaan kohtuudella vaatia, jotta voidaan tehdä perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista, ottaen huomioon nykytietämys ja arviointimenetelmät.” Lisäksi ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laadunvarmistusta koskevassa 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”toimivaltaisen viranomaisen on tarvittaessa pyrittävä saamaan hankkeen toteuttajalta liitteen IV mukaisia lisätietoja, joilla on välitöntä merkitystä perustellun päätelmän tekemiselle hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista.”<sup>35</sup>

Direktiivin 8 a artiklan 1a-kohdassa säädetään puolestaan velvollisuudesta sisällyttää perusteltu päätelmä ”luvan myöntämispäätökseen”. Direktiivin 8 a artiklan 6 kohdassa lisäksi edellytetään, että perustellun päätelmän tulee olla lupapäätöstä tehtäessä ajantasainen.<sup>36</sup>

Direktiivi ei sisällä sääntelyä perustellun päätelmän sisällöstä. Sanamuodoista voi lähinnä päätellä, että velvollisuus päätelmän tekemiseen on toimivaltaisella viranomaisella, päätelmän tulee olla perusteltu, päätelmä tehdään arviointiprosessissa hankkeesta vastaavalta ja osallisilta saatujen ja mahdollisesti viranomaisen itse hankkimien tietojen tarkastelun pohjalta ja, että päätelmä kohdistuu merkittäviin ympäristövaikutuksiin. Kyse on eräänlaisesta viranomaisen velvollisuudesta tehdä päätelmä arvioinnin keskeisistä tuloksista hankkeesta vastaavan laatiman arviointiselostuksen, eri osapuolten esittämien tietojen ja viranomaisen oman arvioinnin pohjalta.

---

<sup>35</sup> Sanamuoto kuvastaa yhdessä direktiivin 5 artiklan 3-f kanssa sitä, että liitteessä IV mainittujen tietojen toimittamisvelvollisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti, ja että tietojen vaatimisvelvollisuudessa lähtökohtana on tarve saada riittävät tiedot merkittävien vaikutusten tunnistamiseksi.

<sup>36</sup> Säännöksen mukaan ”Toimivaltaisen viranomaisen on varmistuttava siitä, että 1 artiklan 2 kohdan g alakohdan iv alakohdassa tarkoitettu perusteltu päätelmä tai mikä tahansa tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettu päätös on edelleen ajan tasalla, kun päätös luvan myöntämisestä tehdään. Jäsenvaltiot voivat tätä tarkoitusta varten asettaa aikarajat 1 artiklan 2 kohdan g alakohdan iv alakohdassa tarkoitettujen perustellun päätelmän tai minkä tahansa tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen päätösten voimassaololle.”

## **Päätelmät**

*YVA-direktiivin uudistus (erityisesti uuden ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmän kautta) korostaa osaltaan sitä, että ympäristövaikutusten arviointimenettely ja sen tulokset tulee nähdä arviointiselostusta ja sen päätelmiä laajempana kokonaisuutena, jonka keskeiseen sisältöön kuuluu eri osapuolten menettelyssä tuottama tieto ja toimivaltaisen viranomaisen perusteltu päätelmä. Mikäli YVA-direktiivin mukainen perusteltu päätelmä sisällytetäisiin nykymuotoiseen YVA-menettelyyn, tämä edellyttäisi ympäristövaikutusten arviointiselostusvaiheen ajoituksen uudelleenarviointia. Nykykäytännössä arviointi on voitu päättää myös silloin, kun hankesuunnittelu on vielä olennaisten vaikutusten tunnistamisen kannalta kesken. Näissä tilanteissa perusteltua päätelmää ei voitaisi tehdä arviointiselostuslausunnossa.*

## **6.2 Yhteensovittamisen nykytilanne Suomessa**

### *6.2.1 Ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaate lähtökohtana*

Voimassa olevassa YVA-lainsäädännössä eri lakien mukaisten arviointien yhteensovittamistarve päällekkäisten selvitysten välttämiseksi on otettu huomioon ensinnäkin lain 3 §:ään kirjatussa yhteensovittamisperiaatteessa (YVAL 3 §). Säännöksessä edellytetään, että *lakia sovellettaessa otetaan huomioon aikaisemmat hanketta ja sen ympäristövaikutuksia koskevat selvitykset sekä mahdollisuuksien mukaan sovitetaan yhteen YVAL:ssa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset.*<sup>37</sup> Säännös ilmentää yhdessä muun muassa YVAL 5 §:n, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen (713/2006, YVAA) 9 §:n ja SOVAL 7.3 §:n kanssa *ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaatetta.*<sup>38</sup>

Periaate ohjaa integroimaan YVA-menettelyn muihin arviointeihin ensinnäkin siinä merkityksessä, että YVAL:a sovellettaessa hyödynnetään hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista muissa yhteyksissä tehtyjä selvityksiä. Erityisesti kaavoituksen yhteydessä laaditaan usein selvityksiä, joita

<sup>37</sup> Vastaavasti viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005, SOVAL) 7.3 §:ssä säädetään, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon suunnitelmasta tai ohjelmasta ja sen ympäristövaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset. SOVAL:ssa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset ja ympäristövaikutusten arviointi sovitetaan mahdollisuuksien mukaan yhteen.

<sup>38</sup> Yhteensovittamisperiaatetta tukee myös YVAL 16.3 §, jonka mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on oltava keskenään yhteistyössä YVAL:n mukaisen arviointimenettelyn toteuttamiseksi ja sovittamiseksi hanketta koskevien muiden lakien mukaisiin menettelyihin.

voidaan hyödyntää myöhemmin hankekohtaisissa ympäristövaikutusten arvioinnissa.<sup>39</sup> Lisäksi arviointiselostus tulisi laatia siten, että siihen sisältyviä selvityksiä hankkeen ympäristövaikutuksista voidaan käyttää hyväksi hanketta koskevissa lupa- tai sitä vastaavissa menettelyissä.<sup>40</sup> Eri lakien mukaisten selvitysvelvollisuuksien yhteensovittamista tukee useisiin sektorilakeihin kirjattu säännös, jonka mukaan siltä osin kuin arviointiselostukseen sisältyy kyseisen lain soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, samaa selvitystä ei vaadita uudestaan.

### *6.2.2 YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittaminen*

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja kaavoituksen suhteen osalta yhteensovittamisperiaate täsmentyy YVAL 5.1 §:ssä. Säännöksen mukaan yhteysviranomaisen, kaavaa laativan kunnan tai maakunnan liiton ja hankkeesta vastaavan on oltava riittävässä yhteistyössä hankkeen arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamiseksi.<sup>41</sup> Hallituksen esityksen perusteella säännöksessä tarkoitettu yhteensovittaminen edellyttää sitä, että hankkeella on hankkeesta vastaava ja, että kaavaa laaditaan keskeisiltä osin suunnitteilla olevan YVA-velvollisen hankkeen toteuttamiseksi.<sup>42</sup> Selvitystyötä koskevasta vastuunjaosta sovitaan kussakin tapauksessa erikseen hankkeesta vastaavan, kaavoittajan ja yhteysviranomaisen kesken. Lähtökohtana on, että hankkeesta vastaava vastaa hankkeensa ympäristövaikutusten selvittämisestä sillä tarkkuudella kuin YVAL edellyttää ja vastaavasti kaavoittaja tekee kaavoituksen edellyttämät selvitykset. Työnjako voidaan kirjata YVAL:n mukaiseen arviointiohjelmaan.<sup>43</sup>

YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittaminen voi merkitä myös sitä, ettei erillistä YVA-menettelyä tarvitse lainkaan tehdä. YVAL 5.2 §:n nojalla menettelyn suorittamisesta voidaan YVAL 4.2 §:ssä tarkoitettujen hankkeiden tai toteutetun hankkeiden muutosten osalta poiketa, mikäli vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä YVAL:ssa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä

---

<sup>39</sup> Ks. myös HE 182/1998 vp, s. 3, jossa painotetaan myös YVAL 24 §:ssä (nyk. SOVAL 3 §:ssä) tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksista tehtyjen selvitysten hyödyntämistä YVA-menettelyssä.

<sup>40</sup> Ks. myös HE 319/1993 vp, s. 14.

<sup>41</sup> Kaavoitukseen liittyvien arviointi- ja vuorovaikutusmenettelyjen ja hankekohtaisen YVA:n vastaavien menettelyjen (ainakin osittaiseen) integroimistarpeeseen viitataan myös maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä. Ks. HE 101/1998 vp, s. 64.

<sup>42</sup> Tästä riippumatta kaavoittaja tai muusta suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavat viranomaiset voivat tehdä yhteistyötä hankkeesta vastaavan kanssa päällekkäisten selvitysten välttämiseksi.

<sup>43</sup> Ks. HE 182/1998 vp, s. 4. YVA:n ja osayleiskaavojen yhteensovittamiskäytännöistä tuulivoimapuistohankkeissa ks. Seppälä 2011.

yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.<sup>44</sup> Lisäksi poikkeamisen edellytyksenä on, ettei hankkeella ole YVAL 14.3 §:ssä tarkoitettuja todennäköisesti toisen valtion lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella ilmeneviä merkittäviä ympäristövaikutuksia. Näissä tapauksissa YVA on aina tehtävä.<sup>45</sup>

Hallituksen esityksen perusteella poikkeaminen YVAL 5.2 §:n nojalla voisi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun hanke on suunniteltu yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydessä ja kaavalliset selvitykset vastaavat YVAL:n vaatimuksia ympäristövaikutusten selvittämisestä, ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.<sup>46</sup> YVAL 5.2 §:n mukaan yhteysviranomaisen arvioi tarvittaessa muun lain mukaisten selvitysten ja kuulemisten riittävyyden ennen hankkeen toteuttamista koskevan lupa- tai vastaavan päätöksen tekemistä. Muutoin laissa ei säädetä poikkeamista koskevasta menettelystä.<sup>47</sup>

### *6.2.3 YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen yhteensovittamista edistävät mekanismit voimassa olevassa sääntelyssä*

Voimassa olevassa lainsäädännössä YVA:n ja lupamenettelyjen integroimista tukee ensinnäkin edellä käsitelty ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaate (YVAL 3 §). Tämän lisäksi yhteensovittamista tuetaan ja siihen ohjataan seuraavilla mekanismeilla:

- 1) Hankkeesta vastaavan tulee esittää arviointiohjelmassa tiedot hankkeen toteuttamisen edellyttämistä suunnitelmista, luvista ja niihin rinnastettavista päätöksistä (YVA-asetuksen 9 §:n 3 kohta).
- 2) Yhteysviranomaisen on huolehdittava siitä, että arviointiohjelmasta pyydetään tarvittavat

---

<sup>44</sup> Kyseessä on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointi tehdään Suomessa erillisenä menettelynä, eivätkä muiden lakien mukaiset arvioinnit lähtökohtaisesti korvaa YVAL:n mukaista arviointivelvollisuutta.

<sup>45</sup> Ks. HE 319/1993 vp, s. 15.

<sup>46</sup> Ks. HE 319/1993 vp, s. 15.

<sup>47</sup> Johdonmukainen järjestys poikkeamisasiassa on se, että ennen poikkeamiskysymyksen arvioimista ELY-keskus tekee päätöksen menettelyn soveltamistarpeesta. YVAL 6 §:n mukainen soveltamispäätös voi sisältää poikkeamisratkaisun, jolloin päätöksessä otetaan kantaa sekä YVA-menettelyn soveltamistarpeeseen että poikkeamisen edellytysten täyttymiseen. Poikkeamissäännöstä sovellettaessa on kuitenkin syytä huomioida, että YVA-lainsäädäntö ei sanamuotonsa perusteella mahdollista, että viranomaisen voisi etukäteen sitovasti päättää YVA-menettelyn korvaamisesta muulla menettelyllä, kuten kaavoituksella. YVAL 5.2 §:n muotoilu viittaa siihen, että yhteysviranomaisen arvioi muun lain mukaisen menettelyn riittävyyttä sen päätyttyä.

lausunnot (YVAL 8 a §). Lausuntoa tulee pyytää vaikutusalueen kunnilta ja arviointiohjelman kannalta keskeisiltä viranomaisilta, joihin kuuluvat hanketta käsittelevät lupaviranomaiset.<sup>48</sup>

3) Yhteysviranomaisen arviointiohjelmalausunnosta on käytävä YVAL 9.1 §:n nojalla ilmi, kuinka YVAL:n mukaisten tarpeellisten selvitysten hankkiminen sekä niistä tiedottaminen ja kuuleminen järjestetään ja sovitetaan tarpeen mukaan yhteen hanketta koskevien muiden lakien mukaisten menettelyjen kanssa.

4) YVA-lainsäädäntö mahdollistaa arviointiselostuksesta tiedottamisen ja kuulemisen järjestämisen hanketta koskevan muun lain mukaisen tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä (YVAL 13.3 §).

Nämä säännökset edistävät sitä, että hankkeesta vastaavilla on tieto tulevista lupamenettelyistä jo YVA-ohjelmavaiheessa ja vastaavasti lupaviranomaiset saavat tässä vaiheessa tiedon vireillä olevasta YVA-hankkeesta ja voivat esittää kantansa lupamenettelyjen kannalta tarpeellisista selvityksistä. Lisäksi YVAL edellyttää, että yhteysviranomainen ohjaa eri menettelyjen yhteensovittamisesta. Nykysäätely mahdollistaa lisäksi tiedottamisen ja kuulemisen yhteensovittamisen arviointiselostusvaiheessa.

#### *6.2.4 YVA-menettelyssä kerättyjen tietojen välittämisestä lupapäätöksentekoon*

YVA:ssa kerättyjen tietojen välittymistä lupapäätöksentekoon on pyritty tukemaan YVA:n tulosten huomioonottamisvelvoitteella (YVA-direktiivin 8 artikla ja YVAL 13.2 §). Tältä osin kyse on kuitenkin puhtaasti menettelyllisestä vaatimuksesta, joka asettaa perusteluvelvollisuuden lupapäätöksen tekijälle (päätöksestä ilmettävä, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto otettu huomioon). Käytännössä arvioinnin tulosten huomioonottamismahdollisuuden ja -velvollisuuden ratkaisee lupaharkinnassa sovellettavien sektorilakien<sup>49</sup> aineellisten säännösten sisältö.

Suomessa sektorilakien aineellinen normisto mahdollistaa tyypillisesti arvioinnissa ennakoitujen olennaisten ympäristövaikutusten huomioon ottamisen erityisesti lupamääräysten kautta.

---

<sup>48</sup> HE 319/1993 vp, s. 17.

<sup>49</sup> Hanketyypistä riippuen relevantteja sektorilakeja ovat muun muassa ympäristönsuojelulaki (86/2000), vesilaki (587/2011), maantielaki (503/2005), ratalaki (110/2007), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), lunastuslaki (603/1977), maa-aineslaki (555/1981), kaivoslaki (621/2011), ydinenergialaki (990/1987), vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005) ja ilmailulaki (864/2014).



Arviointimenettelyssä kerättyä tietoa hyödynnetään laaja-alaisesti muun muassa ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä, jonka piiriin kuuluu valtaosa YVAA 6 §:n hankeluettelossa luetelluista hankkeista. Myös arviointimenettelyn soveltamiskäytännössä pääosa hankkeista on ollut päästötyyppisiä ja niiden toteuttaminen on edellyttänyt myös ympäristölupaa. YVA:ssa kerätty tieto on keskeisessä asemassa arvioitaessa ympäristöluvan myöntämisedellytysten täyttymistä ja asetettaessa tarvittavia lupamääräyksiä. Tässä YVA-velvollisiin hankkeisiin liittyviä lupa- ja sitä vastaavia hyväksymismenettelyjä kattavasti tarkastelematta todettakoon, että myös vesilain (587/2011) ja kaivoslain (621/2011) mukaisessa lupamenettelyissä arvioinnin tulokset voidaan ja tulee ottaa laajasti huomioon.

Viime vuosina sektorilakeja on muutettu siten, että YVA:n tulokset voidaan ottaa huomioon selvästi aikaisempaa laajemmin lupa- ja sitä vastaavassa päätöksenteossa. Erityisesti uusi kaivos- ja ratalainsäädäntö sekä tietyiltä osin esimerkiksi viimeisin ympäristönsuojelulain uudistus<sup>50</sup> on merkinnyt YVA:n ja päätöksenteon yhteyden vahvistumista.

Osa YVA-menettelyssä kerätystä vaikutustiedosta jää kuitenkin sektorilakien mukaisissa lupamenettelyissä säädösten soveltamisalaan liittyvien rajoitteiden vuoksi lupaharkinnan ulkopuolelle. Erityisesti hankkeiden sosiaaliset vaikutukset (vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyisyyteen), joita YVA-menettelyssä tulee laajan ympäristövaikutus-käsitteen (YVAL 2.1 §) vuoksi tarkastella, kuuluvat usein sektorikohtaisten ympäristöllisten lupamenettelyjen katvealueisiin. Kyse on menettelyllisen YVA-lainsäädännön ja aineellisen lainsäädännön osittaisesta vastaamattomuudesta, mikä rajoittaa hanketyypistä riippuen ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten välittymistä oikeudelliseen päätöksentekoon.

Myös YVA:ssa tehdyn vaihtoehtotarkastelun (voi sisältää sijoituspaikkavaihtoehtoja eri paikkakunnilla) tulosten välittymiseen liittyy rajoitteita. Uuden YSL 11.2 §:ssä edellytetään kumotun ympäristönsuojelulain 6.2 §:n tapaan, että toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun ohella ”muut mahdolliset sijoituspaikat alueella”. YSL 11.2 §:n sanamuoto yhdessä vuoden 1999 hallituksen esityksen kanssa viittaa siihen, että lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon vain samalla kiinteistöllä tai lähialueella sijaitsevat sijoituspaikkavaihtoehdot.<sup>51</sup> Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaista

---

<sup>50</sup> Ympäristönsuojelulain (527/2014) 13 §:n sääntely turvetuotannon sijoittamisesta.

<sup>51</sup> Hallituksen esityksessä (HE 84/1999 vp, s. 44–45) todetaan, että säännöksessä ”tarkoitettaisiin erityisesti vaihtoehtoisia sijoittumiskohtia samalla kiinteistöllä”. Vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen tulisi sijaita niin lähellä

vaihtoehtoselvitystä ja -vertailua ei ole rajattu lähialueen sijoituspaikkavaihtoehtoihin. Toisaalta oikeuskäytännössä myös muut kuin saman kiinteistön sijoituspaikkavaihtoehdot ovat voineet tulla huomioon otetuksi YSL 6 §:ää sovellettaessa. Esimerkiksi ratkaisun *KHO 2004:100* perusteluissa ei viitata lähialueen vaihtoehtoihin, vaan muihin sopiviin sijoituspaikkoihin yleisesti.<sup>52</sup> Oikeustila on tältä osin jossakin määrin epäselvä.

#### *6.2.5 Natura 2000 -alueita koskevan arvioinnin sisällyttämisestä YVA-menettelyyn*

Euroopan yhteisössä luonnon monimuotoisuuden säilymistä pyritään edistämään suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä sekä kasvistoa Natura 2000 -verkoston avulla. Natura 2000 -verkostoa koskeva EU-sääntely on pantu täytäntöön Suomessa luonnonsuojelulalla, jonka 65.1 §:ssä (553/2004) säädetään verkoston luonnonarvoja koskevasta arviointivelvollisuudesta. Säännös kuuluu seuraavasti:

”Jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Edellä tarkoitettu vaikutusten arviointi voidaan tehdä myös osana ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä.”

Säännöksen mukainen arviointi on menettelyllisesti olennaisesti kevyempi kuin YVAL:n mukainen arviointi. Se on myös sisällöltään merkittävästi suppeampi rajoittuen koskemaan vaikutuksia sen kannalta, miten ne kohdistuvat niihin luonnonarvoihin, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai

---

ajateltua sijoittumispaikkaa, ettei tästä aiheutuisi kokonaan uutta hanketta. Niin ikään esityksen mukaan vaihtoehtoinen sijoituspaikka tulisi olla ensisijaisesti toiminnanharjoittajan hallussa ja muiden sijoituspaikkojen osalta tulisi kiinnittää huomiota muun muassa lunastusmahdollisuuksiin. Sen sijaan hallituksen esitystä edeltäneissä ympäristölupatoimikunnan ja ympäristöoikeustoimikunnan mietinnöissä sijoituspaikkaharkintaa ei esitetty rajattavaksi mikrotasolle. Ks. KM 1996: 11 ja 12 s. 82–83 ja mietintöihin sisältyvän lakiehdotuksen s. 2.

<sup>52</sup> Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei luvan myöntäminen moottoriturheiluradalle lupamääräyksiä tiukentamalla ollut ilmeisesti mahdollista hankkeen tarkoitusta ja luonnetta muuttamatta. Koska kysymyksessä oli uusi toiminta, jolle oli, erityisesti kunnan ollessa luvan hakijana, mahdollista löytää muitakin sijoituspaikkoja, ei ympäristöluvan myöntämiselle haettuun paikkaan ollut edellytyksiä. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset kumottiin ja ympäristölupahakemus hylättiin. KHO mainitsi sovellettuina oikeusohjeina muun ohella YSL 6.1 §:n ja 6.2 §:n 1 ja 3 kohdat. Päätöksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että luvan hakijana oli kunta. Ympäristönsuojelulain järjestelmässä kunta ei ole kuitenkaan muihin nähden erilaisessa oikeudellisessa asemassa luvanhakijana. Merkitystä voidaan antaa sen sijaan sille, että kunnalla on usein tosiasialliset edellytykset sijoittaa toiminta muualle kuin haettuun paikkaan. Laaja vaihtoehtojen huomioonottamisvelvollisuus koskenee siten myös niitä tilanteita, joissa yksityinen taho hakee lupaa, jos tämän hallussa on toimintaan paremmin soveltuvia alueita.

on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.<sup>53</sup> LSL:n mukaisen arvioinnin toteuttamista koskevana vaatimuksena on se, että arviointi suoritetaan asianmukaisella tavalla.<sup>54</sup> Tämä merkitsee sitä, että hankkeen tai suunnitelman vaikutukset Natura-alueeseen tulee arvioida hyväksyttävällä menetelmällä ja tulosten pitää ilmetä selvästi asiakirjoista. Asianmukaisuusedellytykseen kuuluu myös arvioinnin lopputuloksen perusteluvelvollisuus.<sup>55</sup>

Luonnonsuojelulain 65 §:n säännöksen alkuperäistä muotoilua muutettiin YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin suhteen osalta Euroopan unionin tuomioistuimeen päätyneen komission valvontamenettelyn vuoksi.<sup>56</sup> Aikaisemmin LSL:n sanamuoto yhdessä lain esitöiden kanssa viittasi siihen, että LSL:n mukainen arviointi *tehdään* YVA-velvollisten hankkeiden osalta YVAL 2 luvun mukaisessa menettelyssä. Nykyinen muotoilu lähtee siitä, että LSL:n tarpeet täyttävä arviointi *on mahdollista tehdä* YVA-menettelyn yhteydessä. YVA:n ja Natura-arvioinnin yhteyksistä todettakoon myös se, että YVA:n kautta voidaan saada tieto LSL:n 65 §:n mukaisen arvioinnin tarpeesta.

### 6.3 Yhteensovittamisen kehittäminen

#### 6.3.1 YVA:n suhde kaavoitukseen

##### *YVA:n ja kaavoitusmenettelyn yhdistämisen perusteista*

Nykytilanteessa ongelmana voidaan pitää sitä, että saman hankkeen ympäristövaikutusten arviointi osallistumismenettelyineen saattaa toteutua sekä ns. hankekaavan laatimisen yhteydessä että erillisessä YVA-menettelyssä samalla tai lähes samalla laajuudella ja tarkkuustasolla. Hankekaavalla tarkoitetaan tässä kaavaa, joka laaditaan tai sitä muutetaan yksinomaan tai

---

<sup>53</sup> Toisaalta suunnitelman tai hankkeen ekologisia vaikutuksia ei ole välttämättä mahdollista riittävästi arvioida ottamatta huomioon myös muita YVAL:n 2.1 §:n ympäristövaikutus-käsitteen piiriin kuuluvia ympäristötekijöitä, kuten maaperää ja vettä. Ks. myös komissio 2000 s. 36. Tarve ottaa huomioon muut kuin Natura 2000 -verkostoon kuuluvat luonnonarvot voi myös johtua lajien välisistä riippuvuussuhteista.

<sup>54</sup> LSL:n mukainen arviointi on tehtävä luontotyyppien ja lajien tarkkuudella. Tarkasteltavat luontotyyppit ja lajit ovat samoja, joiden perusteella alue on otettu Natura 2000 -alueeseen. Ks. HE 79/1996 vp, s. 47.

<sup>55</sup> Arviointivelvollisuudesta laajemmin ks. esim. Suvantola 2006 s. 563–569 viitteineen.

<sup>56</sup> Ratkaisussa C-407/03 (*komissio vs. Suomi*) EYTI katsoi, ettei Suomi ollut noudattanut direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut edellyttänyt lainsäädännössään riittäväällä oikeudellisella varmuudella, että kaikista hankkeista, myös ympäristövaikutusten arvioinnin kohteena olevista, on tehtävä luontodirektiivissä tarkoitettu asianmukainen arviointi.

olennaisilta osin tietyn hankkeen toteuttamiseksi. Kehittämistarpeet ovat ilmeisiä sekä resurssien tehokkaan käytön että mielekkään kansalaisosallistumisen näkökulmista.

Päällekkäisten selvitysten ja kuulemisten välttämiseksi aikaisemmin on ollut esillä YVAL 5.2 §:n kaltaisen poikkeamismahdollisuuden laajentaminen siten, että myös hankeluettelon hankkeiden YVA-menettely voitaisiin integroida tietyissä tilanteissa kokonaan kaavoitukseen.<sup>57</sup> Ehdotuksen taustalla on arvio YVA:n ja kaavoitusmenettelyn riittävästä yhteensovittamisedellytyksistä. Maankäyttö- ja rakennuslain joustavan sääntelyn puitteissa kaavoissa on usein mahdollista tehdä selvitykset ja kuulemiset siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella kuin YVA-lainsäädännössä edellytetään. Hyvän lähtökohdan arviointien yhdistämiselle antavat korostunut vuorovaikutteisen suunnittelun lähtökohta sekä pyrkimys kokonaisvaltaiseen ympäristövaikutusten ja haittojen ehkäisykeinojen tunnistamiseen molemmissa menettelyissä.

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen laajentamisesta ei ole perusteltua pidättäytyä sen perusteella, että kaavoitukselliset selvitykset eivät usein täytä kaikilta osin YVAL:n vaatimuksia, sillä aikaisemmassa kaavoituskäytännössä on hyvin harvoin pyritty YVAL 5.2 §:n mukaiseen menettelyjen yhteensovittamiseen. Integroinnin esteenä ei ole perusteltua pitää myöskään pienien kuntien vähäisiä resursseja.<sup>58</sup> Yhdistetyssä menettelyssä vastuu YVA-lainsäädännössä edellytettyjen tietojen toimittamisesta ja niiden kustannuksista kohdennettaisiin hankkeesta vastaavalle.<sup>59</sup>

Vaikka YVAL:n mukainen arviointi voidaan lähtökohtaisesti käytännössä toteuttaa MRL:n säännöksiä soveltaen, riittävä oikeudellisen varmuus YVA-lainsäädännön vaatimusten täyttymisestä yhteensovittamistilanteissa edellyttää YVAL 5.2 §:n kaltaista muotoilua täsmällisempää sääntelyä. Kyse on osaltaan EU-oikeudessa (YVA-direktiivi) asetettujen vaatimusten riittävän konkreettisen täytäntöönpanemisen varmistamisesta. Lakiteknisesti harkittavaksi voisi tulla erillisen YVA:n ja

---

<sup>57</sup> Pölönen 2011. Kaavoituksen ja YVA:n suhdetta arvioitiin laajasti myös Haapanalan (2010) selvityksessä. Tässä selvityksessä (s. 49) päädyttiin siihen, että ”YVAL 5.2 §:n mukaisen periaatteen ulottaminen myös hankeluettelon hankkeisiin merkitsisi kuitenkin verraten merkittävää muutosta nykyiseen lainsäädäntöön eikä lainsäädännön muuttamista tältä osin ole pidettävä tarpeellisenä”.

<sup>58</sup> Tähän viitattiin epävarmuustekijänä YVAL:n toimivuusarvioinnissa (Jantunen & Hokkanen 2010 s. 74).

<sup>59</sup> Lisäksi kaavoitukseen liittyvistä kuluista voidaan sopia hankkeesta vastaavan ja kaavoitusviranomaisen kesken. Ks. Haapanala (2010 s. 50), jonka mukaan ”[k]aavoitusviranomaisen ja hanketta suunnitteleva taho voivat maankäytösopimuksessa tai muulla sopimuksella sopia, että hankkeesta vastaava vastaa myös vaikutusten arvioinnin kustannuksista. Näin on käytännössä usein menetelty varsinkin silloin, kun kyseessä on ollut tiettyä hanketta varten laadittava kaava.”

kaavoituksen yhdistämistä koskevan sääntelyn sisällyttäminen MRL:iin (mahdollisesti erillinen luku, johon viitattaisiin YVAL:ssa ja muissa säädöksissä).

Yhdistetyn menettelyn avulla integroitaisiin arviointeihin liittyviä asiakirjoja<sup>60</sup> sekä näihin liittyviä kuulemisia sekä viranomaislausuntoja<sup>61</sup>. Yhdistämissääntelyn soveltaminen edellyttäisi, että hankesuunnitelma olisi kaavoitusvaiheessa niin konkreettinen, että selvitykset voitaisiin tehdä YVAL:n edellyttämällä tarkkuudella.

Yhdistetyssä menettelyssä MRL:iin perustuva suunnittelu (kaavoitusviranomaisen työ) asettaisi puitteet hankkeesta vastaavan hankesuunnittelulle. Yhdistämismahdollisuutta koskevalla sääntelyllä ei puututtaisi kunnan harkintavaltaan kaavoituksessa. Käytännössä kaavoituksellinen suunnittelu ja hankkeesta vastaavan tekemä hankesuunnittelu voisivat edetä ajallisesti rinnakkain ja vuorovaikutteisesti.

YVA:n ja kaavoituksen yhteensovittamisen jatkokehittelyssä perusteltuna lähtökohtana voidaan pitää sitä, että YVA:n integroiminen hankekaavaan ei heikentäisi YVA:n ympäristönsuojelu- ja osallistumisfunktioita ja kaavan vaikutusten arviointi sekä osallistuminen täyttävät yhteensovittamistilanteessa kaikilta osin myös YVA-direktiivin vaatimukset. Jäljempänä pyritään tunnistamaan keskeisiä MRL:ia koskevia muutostarpeita näiden kriteerien täyttymiseksi. Yksityiskohtaisia säännösmuutosehdotuksia ei tässä yhteydessä esitetä. Konkreettisempia muutosehdotuksia on perusteltua kehittää YVA-direktiivin täytäntöönpanotyön edetessä.

#### *Yhteensovittamissääntelyn käyttöala*

YVA:n integroimismahdollisuus koskisi sekä hankeluettelon (YVAL 4.1 § ja YVAA 6 §) että ELY-keskuksen seulontapäätökseen (YVAL 4.2, 4.3 ja 6 §, YVAA 7 §) perustuvia arviointeja. Yhdistämismahdollisuus ei siten olisi nykyiseen tapaan sidoksissa arviointivelvollisuuden perusteeseen.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> YVAL:n mukainen arviointiohjelma MRL:n osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan ja YVAL:n mukainen arviointiselostus MRL:n mukaiseen kaavaselostukseen.

<sup>61</sup> ELY-keskuksen lausunnot arviointiohjelma- ja -selostuksesta MRL:n mukaisesti annettaviin ELY:n lausuntoihin osallistumis- ja arviointisuunnitelma- sekä kaavaehdotuksesta/-selostuksesta.

<sup>62</sup> YVA-menettelyn ja kaavoituksen aktiivisempi integroiminen on perusteltua hankeluettelon hankkeisiin samoin perustein (päällekkäisten selvitysten ja kuulemisten välttämistavoite) kuin integrointi yksittäistapauksia koskevien arviointien osalta (YVAL 4.2 §:ssä tarkoitettut hankkeet ja hankkeiden muutokset).

Kaavoituksen ja YVAL:n mukaisen arvioinnin yhdistäminen voisi tulla kysymykseen niissä tilanteissa, joissa YVA-velvollinen hanke edellyttäisi kaavan laatimista tai muuttamista ja erilliselle YVA-menettelylle ei olisi hankkeen luonteen vuoksi tarvetta. YVA:n integroiminen kaavoitukseen voisi olla perusteltua useissa hanketyypeissä, erityisesti tiettyyn sijoituspaikkaan sidoksissa olevissa hankkeissa. Sen sijaan eräisiin pitkittäishankkeisiin integrointi saattaisi soveltua huonosti (esimerkiksi tiet, joiden kaavalliset edellytykset saatetaan ratkaista useita vuosia ennen kuin hankkeen mahdollistavat rahoituspäätökset tehdään). Näissä tapauksissa olisi kiinnitettävä huomiota YVA:n mahdolliseen vanhenemiseen. Pitkittäishankkeissa (tiet, rautatiet, kaasu- ja muut putket ja voimajohdot) haasteeksi voi muodostua myös hankkeen toteutuminen useammassa kunnissa tai maakunnissa, jolloin YVA-menettely ei olisi yhdistettävissä tiettyyn kuntakaavaan tai edes yhteen maakuntakaavaan.

Kaikkia kaavamuotoja (maakunta-, yleis- ja asemakaavat) voidaan pitää YVA:n integroimisen suhteen potentiaalisina menettelyinä. Kaavamuotojen erot eivät ole lähtökohtaisena esteenä integroinnille, sillä kaikissa kaavoissa on mahdollista tehdä selvitykset ja kuulemiset siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella kuin YVA-lainsäädännössä edellytetään. Myös maakuntakaava (osa- tai vaihekaavan muodossa) on mahdollista tehdä yksityiskohtaisena hankekaavana.<sup>63</sup> Poikkeuksena tältä osin on kuitenkin sijoituspaikkavaihtoehtojen tarkastelu, joka ei välttämättä kaikissa tapauksissa toteudu, varsinkaan asemakaavoissa, YVAL:n mukaisesti. Kuntakaavoissa ei tarkastella muissa kunnissa sijaitsevia vaihtoehtoja, vaikka muiden kuntien alueelle kohdistuvat olennaiset vaikutukset tuleekin tunnistaa. YVAL:n mukaiseen vaihtoehtotarkastelun voi olla tarpeen sisällyttää hankevaihtoehtoja useamman kuin yhden kunnan alueelta. Sen sijaan YVA-direktiivi ei näyttäisi olevan tältä osin esteenä YVA:n ja kaavoituksen integroimiselle. Direktiivissä arviointiselostuksen vähimmäisvaatimuksista säädetään sen 5 artiklan 1 kohdassa. Säännöksen nojalla hankkeen toteuttajan toimittamissa tiedoissa on oltava, muun ohella ainakin ”*kuvaus hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehtoista*”, jotka ovat hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta varteen otettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon hankkeen ympäristövaikutukset” (kurs. tässä).<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Esimerkkinä verrattain yksityiskohtaisesta maakuntakaavasta voidaan mainita Kainuun 1. vaihemaakuntakaavaa, jossa käsiteltiin puolustusvoimien ampuma- ja harjoitustoimintaan Kainuussa liittyvät alueidenkäyttöratkaisut. Käytännössä kyse oli hankekaavasta (Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen laajentumishankkeen kaava). Kaavaselostus osoitteessa:

[http://www.kainuunliitto.fi/files/atoms/files/vaihemaakuntakaavaselostus\\_mv\\_19032012\\_0.pdf](http://www.kainuunliitto.fi/files/atoms/files/vaihemaakuntakaavaselostus_mv_19032012_0.pdf)

<sup>64</sup> Ks. myös direktiivin liite IV, jossa on säädetty arviointiselostuksessa esitettävistä lisätiedoista. Vaihtoehtotarkastelua koskevassa kohdassa (liitteen kohta 2) sisältää seuraavan muotoilun; ”kuvaus hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehtoista (jotka liittyvät esimerkiksi hankesuunnitelmaan, teknologiaan, sijaintiin, kokoon ja

Mikäli yhdistämismallissa halutaan korostaa nykymuotoista laajaa YVAL:n mukaista vaihtoehtotarkastelua, yhteensovittamissääntelyn soveltaminen voidaan rajata niihin hankkeisiin, joissa riittävä vaihtoehtojen tarkastelu voidaan tehdä kaavoitusmenettelyn puitteissa. Vaihtoehtoisesti YVA-direktiivin asettamat vaatimukset voitaisiin toteuttaa käytännössä esimerkiksi siten, että hankkeesta vastaava tekee tarvittaessa makrotason (kaava-alueen rajat ylittävän) vaihtotarkastelun ennen kaavoitusmenettelyn käynnistämistä. OAS-vaiheessa ja vastaavasti kaavaselostuksessa esitetään kuvaus hankkeesta vastaavan selvittämistä kohtuullisista makrotason vaihtoehdoista ja valintojen perusteet.

#### *Yhdistetystä menettelystä päättäminen*

Arvioinnit yhdistävässä sääntelyssä lähtökohtana voisi olla se, että YVA olisi integroitavissa YVA:n kanssa samaan aikaan vireille tulevaan hankekaavoitukseen. Tämä edellyttäisi kuitenkin hankkeesta vastaavan ja kaavoitusviranomaisen halukkuutta menettelyjen yhdistämiseen.<sup>65</sup> Lisäksi ELY-keskuksella olisi toimivalta edellyttää erillistä YVA-menettelyä, mikäli hankkeen tai kaavan luonteen vuoksi kaavoitusmenettely ei soveltuisi YVA-menettelyn integroimiselle. Käytännössä yhdistetyn menettelyn soveltamisesta sovittaisiin hankkeesta vastaavan, kaavoittajan ja ELY-keskuksen kesken ennen kaavoituksen käynnistymistä. Tämä tukisi sitä, että kaavoitusprosessi täyttäisi alusta alkaen myös YVA-lainsäädännön vaatimukset.

Hankeluettelon hankkeiden osalta ELY-keskus voisi antaa hankkeesta vastaavan tai kaavoitusviranomaisen pyynnöstä lausunnon YVA:n ja kaavoituksen yhteensovittamismahdollisuudesta ennen kaavoitusprosessin vireilletuloa. Lausunto annettaisiin vain niissä tilanteissa, joissa yhdistämismahdollisuudesta olisi epäselvyyttä. Vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita säännönmukaista ilmoitusmenettelyä. Tässä vaihtoehdossa ELY-keskus antaisi hankkeesta vastaavan tai kaavoitusviranomaisen ilmoituksen pohjalta lausunnon menettelyjen yhdistämismahdollisuudesta tietyssä määräajassa, mikäli se katsoisi erillisen YVA-menettelyn olevan tarpeen. ELY-keskus voisi myös ennen määräajan päättymistä ilmoittaa, ettei se aio antaa lausuntoa erillisen YVA-menettelyn tarpeesta.

---

laajuuteen), jotka ovat ehdotetun hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta vartenotettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä, mukaan luettuna ympäristövaikutusten vertailu”.

<sup>65</sup> YVA:n ja kaavoituksen yhdistämismahdollisuutta koskevalla sääntelyllä ei puututtaisi kunnan laajaan harkintavaltaan kaavoituksessa. Kunnalla ei ole lähtökohtaista oikeudellista velvollisuutta tehdä tietynsisältöistä kaavaa ja sillä on laaja harkintavalta myös kaavoituksen käynnistämisen suhteen.

Jos kyse olisi YVAL 4.2 §:ssä tarkoitettusta hankkeesta (YVA:n soveltamisvelvollisuus yksittäistapauksessa), ELY-keskuksen kannanotto YVA:n ja kaavoituksen yhteensovittamismahdollisuudesta voisi sisältyä YVAL 6 §:n mukaiseen soveltamis päätökseen.

### *Vastuiden jako*

Hankkeesta vastaavan ja kaavoitusviranomaisen välinen vastuiden jako olisi tärkeää ilmetä selkeästi yhdistämissäännöksistä. Tältä osin pohdittavaksi on syytä ottaa myös YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan täytäntöönpano. Säännös lähtee sanamuotonsa mukaisesti siitä, että ”hankkeen toteuttajan on laadittava ja toimitettava ympäristövaikutusten arviointiselostus”. Säännös ei kuitenkaan näyttäisi estävän sisällyttämästä arviointiselostusta kaavoitusasiakirjoihin otteen huomioon myös YVA-muutosdirektiivin tavoite yhdistää eri säädöksistä johtuvia arviointeja.

Rajoitetta yhdistämiselle ei näyttäisi syntyvän myöskään SEA-direktiivistä<sup>66</sup>. Sen sijaan SEA-direktiivin yhtenä nimenomaisena tavoitteena on välttää kaksinkertaisia arviointeja. Tavoite konkretisoituu erityisesti SEA-direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan ”Jotta vältetään muun muassa kaksinkertainen arviointi, jäsenvaltiot voivat sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta, joita koskeva velvoite tehdä arviointeja ympäristövaikutuksista johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että muusta yhteisön lainsäädännöstä, säätää yhteensovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimukset.”

Muodollisesti YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohta voitaisiin täytäntöönpanna säätämällä hankkeesta vastaavan velvollisuudesta laatia ja toimittaa arviointiselostus kaavoitusviranomaiselle, joka sisällyttäisi asiakirjan kaavaselostukseen.<sup>67</sup> YVAL:n mukainen arviointiselostus olisi yksi kaavaselostuksen osa.<sup>68</sup> Kaavoitusviranomaisen esittäisi kaavaselostuksessa täydentävää selvitystä ehdotetun kaavaratkaisun (käytännössä hankkeen) vaikutuksista MRL:n pohjalta. Tähän olisi myös velvollisuus, jos arviointiselostus ei olisi riittävä MRL:n näkökulmasta. Samoja tietoja ei kuitenkaan toistettaisi.

Selvitysten tekemistä ohjaisi osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS). Tähän kirjattaisiin hankkeesta vastaavan ja kaavoitusviranomaisen välinen työnjako. Lähtökohtana olisi se, että

---

<sup>66</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY).

<sup>67</sup> Tämä ei poistaisi velvollisuutta toimittaa selostusta myös lupaviranomaisille myöhemmissä vaiheissa.

<sup>68</sup> Harkittavaksi voisi tulla myös ympäristövaikutusten arviointiselostuksen luonnoksen esittäminen kaavaluonnosvaiheessa.



hankkeesta vastaava vastaisi hankkeensa ympäristövaikutusten selvittämisestä sillä laajuudella ja tarkkuudella kuin YVAL edellyttää ja vastaavasti kaavoittaja tekisi kaavoituksen edellyttämät selvitykset. *Yhdistämissäntely ei asettaisi kuitenkaan estettä sille, että hankkeesta vastaava (tai sen konsultti) laatisi sisällöltään sekä YVAL että MRL:n vaatimukset täyttävän vaikutusten arvioinnin.* Tällöin erillistä kaavoitusviranomaisen laatimaa osuutta kaavaratkaisun/hankkeen vaikutuksista ei tarvittaisi.

### *Selvitysten rajausta ja ELY-keskuksen scoping-lausunto*

Yhdistetyssä mallissa maankäyttö- ja rakennuslakia olisi tarpeen täydentää osallistumis- ja arviointisuunnitelmavaiheen osalta siten, että OAS sisältäisi YVAA 9 §:ssä tarkoitettut tiedot, mikäli YVA integroitaisiin kaavaan.

ELY-keskus antaisi lausunnon OAS:n riittävydestä YVAL:n vaatimusten näkökulmasta. ELY-keskuksen tulisi lausunnossaan tarvittaessa todeta, miltä osin arviointia ja osallistumista koskevia suunnitelmia on tarkistettava.<sup>69</sup> Sama lausunto voisi sisältää (eriytettyinä YVAL:n mukaisesta tarkastelusta) myös ELY-keskuksen mahdolliset kannanotot MRL:n asettamien vaatimusten näkökulmasta.

### *Kuuleminen ja osallisen käsite*

Käytännössä eri osapuolten riittävä kuuleminen voidaan pääosiltaan toteuttaa MRL:n säännöksiä soveltaen. Kuulemisten riittävyyden varmistamiseksi MRL:ssä voitaisiin säätää, että yhdistämistilanteissa kuulemisten tulee vastata YVAL 8a ja 11 §:ssä ja YVAA 11 §:ssä asetettuja vaatimuksia. Kuulutuksista tulisi ilmetä lisäksi hankkeen YVA-menettelyn sisältyminen kaavoitusmenettelyyn (tieto yhdistetyn menettelyn soveltamisesta).

Periaatteellisesti merkittävämpi MRL:n muutostarve koskee osallisen käsitettä. Voimassa olevan MRL:n suppea osallisen käsite<sup>70</sup> ei vastaa SEA-direktiivin ja YVA-direktiivin ”yleisön” ja ”yleisön, jota asia koskee” määritelmiä<sup>71</sup>. MRL:n osallisen määritelmä aiheuttaa oikeudellista epäselvyyttä

---

<sup>69</sup> Tältä osin OAS-lausunto vastaisi YVAL 9 §:ssä arviointiohjelmalausunnolle asetettuja vaatimuksia.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> Sekä SEA- että YVA-direktiivillä ”yleisöllä” tarkoitetaan ”yhtä tai useampaan luonnollista tai oikeushenkilöä sekä kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä”. SEA-direktiivin 6

osallistumaan oikeutettujen piiristä, vaikka käytännössä eri osapuolilla olisi kaavoitusprosessissa YVA-lainsäädäntöä vastaavat osallistumismahdollisuudet. MRL:n mukaiset osallistumisoikeudet kaavoitusmenettelyssä määrittyvät osittain kunnan jäsenyyden mukaan<sup>72</sup>. Kunnan jäsenyys laajentaa osallisen määritelmään nähden osallistumaan oikeutettujen piiriä, mutta YVA-lainsäädännön näkökulmasta osallistumisoikeuksia ei voida rajata kunnan jäsenyyden perusteella. YVAL:n järjestelmässä osallistumaan oikeutettujen piiri on laaja ja se määrittyy vaikutusperusteisesti (ne, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä yhteisöt ja säätiöt, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea).

MRL:n mahdollisessa uudistamisessa harkittavaksi voisi tulla YVA-lainsäädännön ja MRL:n kaavoitusta koskevan sääntelyn yhtenäistäminen ennakkolliseen osallistumaan oikeutettujen piiriin osalta. Tämä edellyttäisi samalla MRL:n osallistumissääntösten uudelleentarkastelua (esimerkiksi siltä osin kuin MRL 65 §:ssä on säädetty neuvottelujen käymisestä OAS:sta osallisen aloitteesta). Vaihtoehtoisesti YVA:n ja kaavoituksen yhdistämistä koskevista säännöksistä voisi ilmetä, että yhdistämistilanteissa osallistumaan oikeutetun yleisön piiri määrittyy YVAL:n mukaan. Toisaalta MRL:n osallistumissääntelyä (osallisen käsitettä) näyttäisi joka tapauksessa olevan tarvetta tarkistaa siten, että se vastaisi paremmin SEA-direktiivin käsitteistöä.<sup>73</sup> MRL:n muutostarve näyttäisi tältä osin siis tarpeelliselta YVA:n ja kaavan integroimisesta riippumatta.

#### *Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laadunvarmistus*

YVA-lainsäädännössä arviointiselostukselle asetetut vaatimukset olisi tarvetta saattaa koskemaan yhdistämistilanteita. Tältä osin on otettava huomioon myös arvioinnissa kerättyjen tietojen laadunvarmistus. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa arviointiselostuksen laadunvarmistuksesta säädetään seuraavasti:

---

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 tarkoitettua 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”.

<sup>72</sup> Ks. esim. MRL 65.1 §, jonka nojalla kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä (*muistutus*) kaavaehdotuksesta.

<sup>73</sup> Ks. myös Kokko 2003(a) s. 19–27.

”Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen perusteellisuuden ja laadun takaamiseksi  
a) hankkeen toteuttajan on varmistettava, että ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laativat pätevät asiantuntijat;  
b) toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että sillä on, tai sillä on tarvittaessa käytettävissään, riittävä asiantuntemus ympäristövaikutusten arviointiselostuksen tarkistamista varten; ja  
c) toimivaltaisen viranomaisen on tarvittaessa pyrittävä saamaan hankkeen toteuttajalta liitteen IV mukaisia lisätietoja, joilla on välitöntä merkitystä perustellun päätelmän tekemiselle hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista.”

Säännöksen osalta ensinnäkin huomioitava, että laadunvarmistusvastuu on osittain asetettu hankkeesta vastaavalle.<sup>74</sup> Yhteensovittamistilanteissa hankkeesta vastaavalla olisi velvollisuus varmistaa arvioinnin laativien tahojen (käytännössä YVA-konsultit) pätevyys. Riittävä viranomaisasiantuntemus laadunvarmistuksessa voitaisiin varmistaa puolestaan siten, että ELY-keskus toimisi kaikissa yhteensovittamistapauksissa YVA-selostuksen sisältävän kaavaselostuksen riittävyden ja laadun tarkistajana YVA-lainsäädännön näkökulmasta. Pienissä kunnissa kaavoitusviranomaisten oma asiantuntemus ei olisi välttämättä yksin riittävä YVA-direktiivin 5 artiklan 3(b) kohdan täytäntöönpanon näkökulmasta. Tämä turvaisi myös sen, että yhdistettyyn menettelyyn päätyvät hankkeet olisivat laadunvarmistuksen kannalta samassa asemassa kuin erilliseen YVA-menettelyyn päätyvät hankkeet.

Riittävä oikeudellinen varmuus laadunvalvonnan toteutumiseksi, ja yhteensovittamismallin riittävä selkeys, edellyttäneet ELY-keskuksen roolin täsmentämistä lainsäädännössä YVAL:n täytäntöönpanon valvojana integrointitilanteissa. ELY-keskukselle voitaisiin säätää velvollisuus tehdä YVAL 12 §:ää vastaava riittävyysarviointi kaavaehdotusvaiheessa, jolloin kaavaselostus (ja siihen sisällytetty hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostus) olisi valmis. ELY-keskuksella tulisi olla myös toimivalta ja velvollisuus edellyttää tarvittaessa (YVA-lainsäädännön vaatimusten täyttämiseksi) selvitysten täydentämistä tai kokonaan uutta ympäristövaikutusten arviointiselostusta. Tästä säätäminen varmistaisi YVA-direktiivin 5 artiklan 3(c) kohdan täytäntöönpanon ja siihen olisi perusteita myös yhteysviranomaisten käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Kokonaan uuden arviointiselostuksen toimittamisvelvollisuudesta ei ole nykyisin nimenomaisia säännöksiä ja osaltaan tästä johtuen yhteysviranomaisten laadunvarmistuskäytännöissä on ollut vaihtelevuutta. Tilanteen korjaamiseksi on ehdotettu säädettäväksi uuden arviointiselostuksen edellyttämisvelvollisuutta silloin, kun arviointimenettely ei täytä kokonaisuutena arvioiden YVA-

---

<sup>74</sup> Tämä ei sinänsä estä kaavoituksen käyttöä yhteensovittamisvälineenä (otettava huomioon direktiivin 2 artiklan 3 kohta, joka ohjaa menettelyjen yhdistämiseen ja yhteensovittamiseen).

lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia ja selostuksessa on YVAA 10 § ja yhteysviranomaisen arviointiohjelmalausunto huomioon ottaen merkittäviä puutteita.<sup>75</sup>

#### *Yhdistetyn arvioinnin yhteydestä päätöksentekoon*

YVA-menettelyn kytkeminen tiiviimmin ja useammin kaavoitukseen parantaisi YVA-menettelyssä kerättyjen tietojen välittymistä päätöksentekoon. Kaavojen sisältövaatimussäännökset (MRL 28, 39 ja 54 §) mahdollistavat YVAL:ssa tarkoitettujen ympäristövaikutusten huomioon ottamisen laajalaisemmin kuin sektorikohtaiset lupamenettelyt. Toisin kuin lupamenettelyissä, myös sosiaaliset vaikutukset tulee ottaa kaavoissa monipuolisesti huomioon. Lisäksi esimerkiksi luonto- ja maisemiarvojen suojelun osalta kaavoitusmenettely mahdollistaa lupamenettelyihin nähden monipuolisemman tarkastelun ja tarvittaessa rajoitteiden asettamisen. Kaavoihin voi sisältyä sektorilakien vaatimuksia pidemmälle meneviä kaavamääräyksiä kaavojen sisältövaatimusten pohjalta.

YVA:ssa kerätyn tiedon välittymisen näkökulmasta YVA voisi olla perusteltua integroida myös sellaisiin hankekaavoihin, joissa osoitetaan hankkeen toteuttamiseen ja haittojen lieventämiseen liittyviä aluevarauksia määräyksineen myös varsinaisen hankealueen ulkopuolelle (haittojen minimointi alueen lähiympäristön suunnittelulla (suojavyöhykkeet) sekä hankkeeseen liittyvien teiden, voimajohtojen ja rautateiden ja näiden liittymien suunnittelu).

#### *Muutoksenhausta*

Säädettäessä YVA:n yhdistämisestä hankekaavaan tulisi ottaa huomioon myös muutoksenhakusäännösten muutostarpeet. Muutoksenhakusäännöksistä voisi ilmetä, että myös kaavapäätöksestä voidaan valittaa yhdistämistilanteissa sillä perusteella, että YVA-lainsäädännössä tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti. ELY-keskus ja se, jolla muutoin olisi oikeus hakea kaavapäätökseen valittamalla muutosta, voisi valituksessa vedota olennaisiin puutteisiin YVA-lainsäädännön kannalta.

---

<sup>75</sup> Ks. laajemmin Pölönen & Halinen 2014.

## *Jatkoselvitystarpeista*

Edellä käsitelty vaihtoehto YVA-menettelyn ja kaavoituksen tiiviimmästä integroimisesta näyttäisi edellyttävän melko yksityiskohtaista sääntelyä YVA-direktiivin velvoitteiden tehokkaan ja riittävän konkreettisen täytäntöönpanon varmistamiseksi sekä kaavoittajan ja hankkeesta vastaavan vastuiden erottamiseksi. Yksityiskohtia on tarvetta tarkastella lähemmin mahdollisessa jatkoselvitystyössä.<sup>76</sup>

Kokonaisuutena yhdistämissääntely monimutkaistaisi YVA-lainsäädäntöä. Tähän liittyen mahdollisissa jatkoselvityksissä on tarve ennakoida lähemmin mahdollisten yhdistämistilanteiden määrää käytännössä selvittämällä muun muassa yhdistämisen kannalta relevanttien toimintojen hankesuunnittelun erityispiirteitä sekä hankkeesta vastaavien ja kaavoitusviranomaisten halukkuutta yhdistettyyn menettelyyn. Luvun 3 tarkastelut YVA-menettelyiden jakautumisesta hanketyypeittäin antavat viitteitä siitä, että lähtökohtaista estettä yhdistämissääntelyn soveltamiselle yleisimpien hanketyyppien osalta (jätehuolto, energian tuotanto ja luonnonvarojen otto) ei olisi.

Mahdollisessa jatkoselvitystyössä olisi syytä myös selvittää yhdistetyn arvioinnin soveltuvuutta rajat ylittäviin vaikutusten arviointeihin kaksinkertaisten kansainvälisten kuulemisten välttämiseksi.

Lisäksi tarpeen olisi arvioida mahdollisen yhdistämissääntelyn suhdetta viimeisimpään MRL:n muutosehdotukseen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista arviointia määrittävää MRL 9 §:ää on ehdotettu muutettavaksi seuraavansisältöiseksi<sup>77</sup>:

”Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.”

---

<sup>76</sup> Muun muassa yhdistetyn YVA:n ja päätöksenteon suhde sekä muutoksenhakuun liittyvät kysymykset edellyttävät yksityiskohtaisempaa jatkotarkastelua.

<sup>77</sup> HE 334/2014 vp.

Tältä osin lainsäädännössä voitaisiin tarvittaessa selventää, että yhdistämistilanteissa vaikutusarviointien tarkkuus tulee vastata YVAL:n vaatimuksia.

## **Päätelmät**

*Kansallisessa lainsäädännössämme voitaisiin säätää YVA-menettelyn yhdistämismahdollisuudesta kokonaisuudessaan kaavoitusmenettelyyn, jos kaavaa laadittaisiin tai sitä muutettaisiin yksinomaan tai olennaisilta osin tietyn YVA-velvollisen hankkeen toteuttamista varten. Yhdistetyn menettelyn avulla saman hankkeen vaikutuksia ei tarkasteltaisi erikseen hankekaavassa ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Lisäksi erillisiä YVA-menettelyyn liittyvää kuulemisia ei tarvittaisi. Kaikki kaavam muodot soveltuisivat lähtökohtaisesti yhteensovittamiseen. ELY-keskus voisi edellyttää myös erillistä YVA-menettelyä, mikäli hankkeen tai kaavan luonteen taikka kaavoitusmenettelyn ajoituksen vuoksi yhdistetyssä menettelyssä ei olisi mahdollista täyttää YVA-lainsäädännön vaatimuksia.*

*Yhdistämistilanteissa YVAL:n mukainen arviointiselostus olisi yksi kaavaselostuksen osa. Kaavaselostukseen sisältyisi lisäksi tarpeellisessa määrin MRL:n mukaisia selvityksiä ja arviointeja. Käytännössä YVA:n hankkeesta vastaava (tai sen konsultti) voisi myös laatia sisällöltään MRL:n vaatimukset täyttävän vaikutusten arvioinnin. Mikäli kaavoitusviranomaisen katsoisi arviointiselostuksen täyttävän MRL:n vaatimukset, erillistä kaavoitusviranomaisen laatimaa osuutta hankkeen vaikutuksista ei kaavaselostukseen tarvittaisi.*

*Yhdistetyssä menettelyssä MRL:iin perustuva suunnittelu (kaavoitusviranomaisen työ) asettaisi puitteet hankkeesta vastaavan hankesuunnittelulle. Yhdistämismahdollisuutta koskevalla sääntelyllä ei puututtaisi kunnan harkintavaltaan kaavoituksessa. Käytännössä kaavoituksellinen suunnittelu ja hankkeesta vastaavan tekemä hankesuunnittelu voisivat edetä ajallisesti rinnakkain ja vuorovaikutteisesti.*

*Riittävä oikeudellisen varmuus YVA-lainsäädännön vaatimusten täyttymisestä sekä kaavoittajan ja hankkeesta vastaavan vastuiden jako edellyttäisivät erillisiä yhdistämistilanteita koskevia säännöksiä. Nämä koskivat muun muassa arviointiohjelmalle ja -selostukselle YVA-lainsäädännössä asetettujen vaatimusten soveltamista yhdistämistilanteissa sekä ELY-keskuksen ohjausta ja laadunvarmistusta YVAL:n näkökulmasta. Mahdollisessa jatkoselvitystyössä olisi tarve muun muassa ennakoida lähemmin yhdistämistilanteiden määrä käytännössä. Lähtökohtaista estettä yhdistämissääntelyn soveltamiselle ei näyttäisi kuitenkaan yleisimpien hanketyyppien (jätehuolto, energian tuotanto ja luonnonvarojen otto) osalta olevan.*

### 6.3.2 YVA:n ja lupamenettelyiden suhteesta

*YVA-selostuksesta tiedottamisen ja kuulemisen yhdistämisestä lupalaeissa säädettyihin menettelyihin*

Vuonna 2011 valmistuneessa prof. Hollon selvityksessä ehdotettiin seuraavankaltaista säännöstä YVA-selostuksesta tiedottamisen ja kuulemisen yhdistämiseksi lupalakien menettelyihin:

”Säännösehdotus: YSL 38a §/VL 16:6a (VL-Ehd. 277/2009 11:10a) tai vaihtoehtoisesti YVAL 11 a §:

Kun hanketta varten vaaditaan ympäristönsuojelulain ja/tai vesilain säännösten nojalla viranomaisen lupa, arviointiselostus kuulutetaan lupahakemuksen yhteydessä siten kuin näissä laeissa ja soveltuvien osin tämän lain 11 §:ssä säädetään.

Lupaviranomainen toimittaa esitetyt mielipiteet ja annetut lausunnot yhteysviranomaiselle. Yhteysviranomaisen lausunto annetaan hankkeesta vastaavalle ja lupaviranomaiselle noudattaen muutoin mitä tämän lain 12 §:ssä säädetään.”<sup>78</sup>

YVA-menettelyyn ja lupamenettelyihin liittyvien tiedottamisten ja kuulemisten yhteensovittamisedellytyksiä arvioitaessa on tarpeen ottaa huomioon lupa- ja muiden hyväksymismenettelyjen kokonaisuus. Tarkastelu liittyy myös pohdintoihin YVA-menettelyn integroimisesta kokonaisuudessaan lupamenettelyihin.

Suomen järjestelmässä YVA-hankkeet edellyttävät tyypillisesti useita eri lupia, jotka yhdessä muodostavat YVA-direktiivissä tarkoitettua luvaa<sup>79</sup>. 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).

YVA-velvolliset hankkeet voivat edellyttää, hanketyypistä riippuen ainakin seuraavia lupia tai vastaavia hyväksymisratkaisuja sekä näiden yhdistelmiä<sup>80</sup>:

---

<sup>78</sup> Hollo 2011.

<sup>79</sup> YVA-direktiivissä (1 artiklan 2-c kohta) luvalla ”tarkoitetaan toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen”. YVA-direktiivissä tarkoitettua luvaa käsitteeseen sekä arvioinnin ja luvan ajalliseen suhteeseen on otettu kantaa muun muassa unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-201/02 (Wells, erit. kohta 52), C-508/03 (komissio vs. Iso-Britannia) ja C-50/08 (komissio vs. Irlanti). Ratkaisut osoittavat, että YVA-direktiivissä tarkoitettu lupa voi muodostua useammasta kansallisesta hyväksymispäätöksestä (kansallisesti säädetyistä luvista ja vastaavista ratkaisuista), jotka yhdessä oikeuttavat hankkeen aloittamisen.

<sup>80</sup> Ks. myös YVAL:n hallituksen esityksen (HE 319/1993 vp, s. 19) listaus, joka sisälsi esimerkkeinä 13 eri säädöksiin perustuvaa päätöstä, joissa YVA-selostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto tuli ottaa huomioon.

- 1) ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa (aluehallintovirasto)
- 2) vesilain (2011) mukainen (vesitalous)lupa (aluehallintovirasto)
- 3) maa-aineslain (555/1981) mukainen maa-aineslupa (kunnan määräämä viranomaisen / jatkossa yhteiskäsittely ympäristöluvan kanssa)
- 4) kaivoslain (621/2011) mukainen kaivoslupa (turvallisuus- ja kemikaalivirasto)
- 5) sähkömarkkinalain (588/2013) mukainen hankelupa (energiamarkkinavirasto)
- 6) lunastuslain (603/1977) mukainen lunastuslupa (valtioneuvosto)
- 7) ydinenergialain (990/1987) mukainen lupa (valtioneuvosto)
- 8) maantielain (503/2005) mukainen yleissuunnitelma ja sen hyväksymispäätös (liikennevirasto)
- 9) ratalain (110/2007) mukainen yleissuunnitelma ja sen hyväksymispäätös (liikennevirasto)
- 10) ilmailulain (864/2014) mukainen rakentamislupa (liikenteen turvallisuusvirasto Trafi)
- 11) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukainen lupa (turvallisuus- ja kemikaalivirasto)
- 12) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiset rakennus-, toimenpide-, purkamis- ja maisematyöluvut (kunnan rakennusvalvontaviratonomainen)
- 13) päästökauppain (311/2011) mukainen kasvihuonekaasujen päästölupa

Suomen järjestelmässä toiminta voidaan lähtökohtaisesti aloittaa vasta kun kaikki eri säädöksiin perustuvat lupamenettelyt on tehty ja toimenpiteet sallivat lupapäätökset ovat lainvoimaisia.<sup>81</sup> Toimintaan voidaan kuitenkin ryhtyä ennen kuin lupapäätös on saanut lainvoiman, jos hankkeesta vastaavalle on myönnetty lupapäätöksen yhteydessä ns. aloituslupa (lupa aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta). Hankkeiden luvat ovat toisiinsa nähden pääsääntöisesti riippumattomuussuhteessa siinä merkityksessä, ettei yhden lain mukaisen luvan saaminen vaikuta oikeudellisesti sitovalla tavalla toisen lain mukaiseen lupamenettelyyn ja siihen sisältyvään sallittavuusharkintaan.<sup>82</sup> Pääsääntöisesti lupia voidaan hakea vapaassa järjestyksessä. Tähän on kuitenkin eräitä poikkeuksia. Esimerkiksi kaivosturvallisuusluvan myöntämisaikajankohta on sidoksissa kaivosluvan voimaantumiseen.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Ks. esim. kaivoslain 168 §, jonka mukaan kaivoslupaan perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun: 1) kaivoslupapäätös on lainvoimainen, 2) kaivosluvassa annetut toimenpiteiden aloittamiseen liittyvät määräykset on toteutettu, 3) kaivoslain 84 §:ssä tarkoitettu lunastuspäätös on lainvoimainen ja päätöksessä luvanhaltijalle määrätty lopulliset korvaukset on suoritettu, 4) vakuus on asetettu kaivosluvassa määrätyn mukaisesti ja 5) muualla laissa vaaditut luvat ovat lainvoimaisia tai toiminnan aloittamiseen on saatu oikeus asiassa toimivaltaiselta viranomaiselta. Kaivoksen rakentamisen ja tuotannollisen toiminnan aloittaminen edellyttää kuitenkin kaivosturvallisuusluvan lainvoimaisuutta. Valitus kaivostoimituksessa määrättyistä korvauksista ei estä kaivoslupaan ja kaivosturvallisuuslupaan perustuvien toimenpiteiden aloittamista.

<sup>82</sup> Ympäristöllisten hankelupien lähtökohtaisesta riippumattomuussuhteista ks. Suvantola 2004, s. 446–449 ja siinä viitatu lähteet.

<sup>83</sup> Kaivosturvallisuuslupaa ei voida myöntää ennen kuin kaivoslupa on lainvoimainen ja alueet ovat toiminnanharjoittajan hallinnassa (Kaivoslain 124.3 §). MRL 134.3 §:ssä puolestaan säädetään, että jos rakentamisen tarkoitamaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa, rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua.



Tähän mennessä pääosa YVA-hankkeista on ollut Suomessa ”päästötyyppisiä” ja niiden toteuttaminen on edellyttänyt ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa.<sup>84</sup> Osa yleisistä hanketyypeistä toteutetaan kuitenkin ilman ympäristölupaa (tuulivoimahankkeet, voimajohdot, kaasuputket, tiehankkeet, ratahankkeet sekä useat vesitaloushankkeet). Myös ne tilanteet, joissa hanke ei edellytä ympäristölupaa eikä vesilain mukaista lupaa (tai VL:n mukainen lupa koskee vain rajallista osaa hankkeesta), ovat melko yleisiä.

Suomen ympäristökeskuksen keräämien seurantatietojen perusteella vuosina 1994-2013 ”ympäristöluvattomia” hankkeita on ollut YVA-menettelyistä yhteensä 24 % (liikenne 5%, energian siirto 5 % ja tuulivoima 14 %). Viime vuosina näiden hankkeiden määrä on ollut kuitenkin selvästi suurempi. Vuonna 2012 ”ympäristöluvattomia” hankkeita oli 43 % YVA-menettelyistä (liikenne 3 %, energian siirto 3 % ja tuulivoima 37 %) ja vuonna 2013 ”ympäristöluvattomia” oli puolestaan 67 % YVA-menettelyistä (liikenne 3 %, energian siirto 3% ja tuulivoima 61 %).<sup>85</sup>

YVA-velvollisten hankkeiden tyypillinen monilupaisuus, erilaisten luvituskokonaisuuksien vaihtelevuus sekä lupien lähtökohtainen vapaa hakemisjärjestys vaikeuttavat arviointiselostuksesta tiedottamisen ja kuulemisen yhdistämistä systemaattisella ja selkeällä tavalla lupa- ja sitä vastaaviin menettelyihin. Kaikkia hankkeita koskevaa yhdistämistä ei voida toteuttaa säätämällä YVAL:n suhteesta VL:iin ja YSL:iin, sillä useat hankkeet eivät näiden edellytä VL:n ja YSL:n mukaisia lupia. Lisäksi haasteena on se, että vaikka toiminta edellyttäisikin YSL:n ja/tai VL:n mukaista lupaa, jokin muu lupamenettely voisi tulla vireille ennen YSL:n tai VL:n mukaista menettelyä (esimerkiksi kaivoshankkeissa kaivoslupamenettely). Tällöin YVA-selostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen olisi välttämätöntä yhdistää kaivoslain mukaiseen menettelyyn. Lupien vapaaseen hakemisjärjestykseen puuttuminen puolestaan jäykistäisi hankesuunnittelua ja saattaisi voisi olla myös hankkeesta vastaavien intressien vastaista. Esimerkiksi kaivoshankkeiden osalta toiminnanharjoittajalla voi olla intressi hakea ensiksi kaivoslupaa ja myydä kaivosoikeus hakematta itse ympäristölupaa.<sup>86</sup>

Huomionarvoista on, että vaikeus yhdistää YVA-menettelyn kuulemista lupamenettelyjen kuulemisiin tunnistettiin YVA-menettelystä saatujen alkukokemusten jälkeen vuoden 1999 lakiuudistuksessa. Alkuperäisessä YVAL 11.2 §:ssä edellytettiin, että arviointiselostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen *on järjestettävä*, mikäli se on mahdollista, hanketta koskevassa muussa

---

<sup>84</sup> Pölönen 2007 s. 166.

<sup>85</sup> Tiedot johtava asiantuntija Jorma Jantuselta, SYKE (21.1.2015).

<sup>86</sup> Kaivosluvalla syntyvä kaivosoikeus on siirrettävissä kolmansille ja myös panttavissa itsenäisenä varallisuusoikeytena.

laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä.<sup>87</sup> Vuoden 1999 muutoksessa (edelleen voimassa) säännöstä muutettiin siten, että YVA-selostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen *voidaan järjestää* hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä.

### ***Päätelmät***

*YVA-selostusvaiheen tiedottamisen ja kuulemisen säännönmukaista yhdistämistä nykyuotoisiin lupamenettelyihin olisi vaikea toteuttaa selkeällä ja systemaattisella tavalla. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa tiedottamisen ja kuulemisten yhdistämisen tapauskohtaisen harkinnan pohjalta, muttei edellytä sitä. Sääntelyn muuttamiselle ei näyttäisi olevan erillisenä uudistuksena selkeitä perusteita. Mikäli yhteensovittamista halutaan tältä osin kehittää, se lienee perusteltua tehdä samassa yhteydessä kuin lupamenettelyjä mahdollisesti myöhemmin integroidaan.*

*Nykyilänsäädännön osalta on syytä huomioida myös se, että YVAL mahdollistaa lupahakemuksen vireille panemisen ennen kuin arviointiselostuslausunto on annettu. Selostuslausunto voidaan toimittaa myöhemmin lupaviranomaiselle. Lausunto on oltava viimeistään käytössä, kun lupapäätös tehdään.*

### *YVA-menettelyn ja sektorilakien aineellisen sääntelyn yhteyden kehittäminen*

Nykytilanteessa YVA:n keskeiset tulokset voidaan ottaa pääsääntöisesti laajasti huomioon lupa- ja sitä vastaavassa päätöksenteossa. Lupamenettelyjen olennaiset ”katvealueet”<sup>88</sup> näyttäisivät liittyvän lähinnä YVA-menettelyyn kuuluvaan sosiaalisten vaikutusten arviointiin (YVAL 2 §:n 1a-kohdassa tarkoitettut vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen). YVA:ssa tarkasteltavien sosiaalisten vaikutusten osalta on kuitenkin syytä erityisesti huomioida, että käytännössä SVA:ssa voi olla kysymys myös esimerkiksi koettujen vaikutusten selvittämisestä, monipuolisen tiedon tuottamisesta paikallisille ja muille toimijoille hankkeen vaikutuksista (myös myönteisistä vaikutuksista, kuten

<sup>87</sup> Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 319/1993 vp) ”Pykälän 2 momentin mukaan arviointiselostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen olisi järjestettävä, mikäli se on mahdollista, hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä. Tämä voisi tulla kyseeseen, jos muussa laissa säädettyä tiedottamista ja kuulemistä ei ole vielä järjestetty ja arviointiselostuksesta kuuleminen voitaisiin järjestää tässä yhteydessä riittävän varhaisessa vaiheessa ottaen huomioon hanketta koskevat muut menettelyt. Ajankohdalla on tärkeä merkitys sen vuoksi, että arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto olisi oltava viranomaisen käytössä ennen kuin tehdään hanketta koskeva 13 §:ssä tarkoitettu lupa- tai siihen rinnastettava päätös. Tällainen menettelyjen yhdistäminen keventäisi ja jouduttaisi hanketta koskevaa viranomaiskäsitelyä ja lähentäisi ympäristövaikutusten arviointimenettelyä varsinaisiin lupamenettelyihin.”

<sup>88</sup> Katvealue viittaa tässä siihen, ettei millään hanketta koskevalla lupa- tai sitä vastaavalla viranomaisilla ole toimivaltaa ottaa huomioon ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja/tai yhteysviranomaisen selostuslausunnon tiettyä osaa.

hankkeesta seuraavista verotuloista, paikallisten työllistymisestä jne.). Tämä tieto ei ole, eikä sen tarvitse olla, välttämättä relevanttia oikeusharkintaisessa päätöksenteossa, mutta se voi olla tärkeää hankkeen kokonaisvaikutusten tunnistamiseksi sekä esimerkiksi konfliktien käsittelemiseksi ja ns. sosiaalisen toimiluvan saamiseksi. Tieto voi olla tarpeen myös poliittisen päätöksenteon ja kaavoituksen näkökulmasta (kunnan harkintavallan käyttö). Sosiaalisten vaikutusten osalta YVA:ssa kerätyn tiedon ja lupa- ja sitä vastaavassa päätöksenteossa suoraan hyödynnettävän aineiston laajuudessa voi olla perustellusti eroja. YVA:n tavoite monipuoliseen vaikutusten tunnistamiseen ja hallintaan on syytä ottaa huomioon myös arvioitaessa YVA:n ja lupamenettelyjen kokonaisintegroitivaihtoehdon perusteltavuutta. YVA:n selvitysten sisältö ja lupaharkinnassa relevanttien tietojen eroavaisuudet eivät näyttäydy välttämättä ongelmana, kun otetaan huomioon YVA:n osin erilaiset funktiot lupamenettelyihin nähden.

#### **Päätelmät**

*Nykytilanteessa YVA:n keskeiset tulokset voidaan ottaa pääsääntöisesti laajasti huomioon lupa- ja sitä vastaavassa päätöksenteossa. Arvioitaessa YVA:n ja sektorilakien aineellisen sääntelyn yhteyden vahvistamistarvetta on tarpeen ottaa huomioon YVA:n osin erilaiset funktiot lupamenettelyihin nähden. YVA:n tehtävänä on palvella kokonaisvaltaisesti tiedon tuottamista, hankesuunnittelua, vaikutusten hallintaa ja päätöksentekoa. Esimerkiksi sosiaaliin vaikutuksiin liittyvä tieto voi olla tärkeää hankkeen kokonaisvaikutusten tunnistamiseksi, konfliktien käsittelemiseksi ja sosiaalisen toimiluvan saamiseksi. Oikeusharkintaisten ympäristöllisten lupamenettelyjen alaan kaikkia YVA-menettelyyn kuuluvia selvityksiä ja näkökohtia ei liene perusteltua saattaa.*

#### *5.3.3 Natura-arvioinnin ja YVA:n yhteensovittamisen kehittäminen*

Natura-arvioinnin ja YVA-menettelyn yhteensovittamista olisi mahdollista tehostaa edellyttämällä luonnonsuojelulaissa, että LSL 65 §:n mukainen arviointi *tehdään aina* YVA-velvollisten hankkeiden osalta YVAL 2 luvun mukaisessa menettelyssä (tai YVA:n ja kaavoituksen yhdistävässä menettelyssä), mikäli Natura-arvioinnin tarve on YVA-vaiheessa tiedossa.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Natura-arvioinnin tekeminen YVA-menettelystä irrallaan voisi kuitenkin konkretisoida niissä tilanteissa, joissa vasta myöhemmin havaittaisiin, että hanke on luonnonsuojelulain mukaisen Natura-arvioinnin tarpeessa. Tämän ei tulisi edellyttää kokonaan uuden arviointiselostuksen laatimista.

Natura-arvioinnin säännönmukaisessa yhdistämisessä YVA-menettelyyn olisi osaltaan kyse uudistetun YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta ja se edistäisi myös YVA-menettelyn laatua luontovaikutusten osalta. Natura 2000 -alueiden valinnan perusteena olevat luonnonarvot sisältyisivät aina YVA:ssa tehtävään tarkasteluun vähintään samalla tarkkuudella kuin LSL edellyttää.<sup>90</sup> Lisäksi muutos lisäisi kansalaisten tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuuksia, sillä LSL:ssa ei ole säädetty yleisön osallistumisesta Natura-arviointiin liittyen.<sup>91</sup> Tältä osin muutos tukisi myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 tehokasta täytäntöönpanoa, sillä säännökseen sisältyy viittaus kansalaisten kuulemiseen (tarvittaessa).<sup>92</sup> Vastaava muotoilu puuttuu LSL:sta.

Natura-arvioinnin yhteensovittaminen säännönmukaisesti YVA-menettelyyn edellyttäisi, että YVAL:n mukainen arviointi ajoitettaisiin sen päättymisen osalta siten, että luonnonsuojelulain kannalta riittävä selvitys voitaisiin tehdä YVA-vaiheessa. Nykykäytännössä hankkeet eivät aina ole YVA-vaiheessa vielä niin täsmentyneitä (sijoituspaikaltaan ja teknisiltä ratkaisuiltaan), jotta arviointia olisi mahdollista tehdä LSL:n edellyttämällä tarkkuudella. Muutos kytkeytyy yleisempään tarpeeseen kehittää YVA-menettelyn laatua siten, ettei menettelyä päätetä, mikäli hankesuunnittelu on olennaisten vaikutusten tunnistamisen kannalta liian täsmentymätön. Nykyistä yksityiskohtaisemman hankesuunnittelun edellyttäminen YVA-vaiheessa lienee myös tarpeen, mikäli edellä käsitelty, YVA-direktiivin edellyttämä, viranomaisen perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä vaikutuksista halutaan sisällyttää systemaattisesti YVA-menettelyn osaksi.

---

<sup>90</sup> Toisaalta on huomioitava, että arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisessa määrin selvitystä myös niiden vaikutusten kohteena olevien luonnonarvojen osalta, jotka eivät ole Natura-arvoja tai muutoin luonnonsuojelulla suojattuja. Arvioinnissa on otettava huomioon luontoarvot ja luonnon monimuotoisuus kokonaisvaltaisesti.

<sup>91</sup> Ks. myös suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointityöryhmän mietintö (Ympäristöministeriö 2003 s. 10), jonka mukaan ”YVA-menettelyn yhteydessä tehtävän arvioinnin vahvuutena on, että säädetty määrämuotoisuus tukee Natura-arvioinnin kirjallista raportointia ja varmistaa riittävän julkisuuden”. Vastaavasti Kokon (2003(b) s. 194) mukaan yleisön mahdollisuudet osallistua ovat parhaimmat silloin, kun Natura 2000 -alueita koskevat vaikutukset arvioidaan YVA-menettelyssä.

<sup>92</sup> Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan ”kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.” (kurs. tässä). Ks. myös komission tulkinta: “Article 6 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive does not oblige authorities to consult the public before taking a decision on a plan or project potentially affecting significantly a special area of conservation. However, Member States are not allowed to exclude public consultation for all such plans or for all such projects but should address this issue appropriately within the implementation of the Habitats Directive. Competent authorities should for example see on a case by case basis whether public consultation is appropriate.” Official Journal of the European Union, C11E/114, 15.1.2004. Answer given by Mrs. Wallström on behalf of the Commission.

Harkittavaksi voisi lisäksi tulla LSL 65.2 §:ssä tarkoitetun ELY-keskuksen lausunnon yhdistäminen yhteysviranomaisen arviointiselostuslausuntoon YVA-hankkeissa (LSL:n mukaisesta lausunnosta yksi arviointiselostuslausunnon osa). Tällöin myös lausuntojen antamiselle asetetut määräajat olisi tarve yhtenäistää. Nykytilanteessa luonnonsuojelulain 65.2 §:n mukaiselle lausunnolle annettu enimmäismääräaika näyttäytyy varsin pitkänä. Luonnonsuojelulain 65.2 §:n mukaan ”Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus itse on hankkeen toteuttaja, lausunnon antaa sen sijasta ympäristöministeriö. *Lausunto on annettava viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.*” (kurs. tässä)

Natura-arviointien ja niistä annettavien lausuntojen suppeus (suhteutettuna esimerkiksi YVA-selostuksen ja siitä annettavan lausunnon laajuuteen) huomioon ottaen kuuden kuukauden enimmäisaika on pitkä. Lausunnon antamisen enimmäisaikaa lienee mahdollista lyhentää ilman, että Natura-arvioinnin laadunvarmistusfunktio heikkenee, joskin 2 kk määräajan riittävyyttä on vielä tarve arvioida mahdollisissa jatkoselvityksissä.

## **Päätelmät**

*Natura-arvioinnin ja YVA-menettelyn yhteensovittamista olisi mahdollista tehostaa edellyttämällä luonnonsuojelulaissa, että lain 65 §:n mukainen arviointi tehdään aina YVA-velvollisten hankkeiden osalta YVAL 2 luvun mukaisessa menettelyssä, mikäli Natura-arvioinnin tarve on tiedossa.*

*Natura-arvioinnin yhteensovittaminen säännönmukaisesti YVA-menettelyyn vähentäisi joustavuutta Natura-arvioinnin ajoituksen suhteen. Joustamattomuudesta mahdollisesti aiheutuvia ongelmia ja niiden ratkaisukeinoja (esim. poikkeussäännöksen tarve) on tarpeen arvioida mahdollisessa jatkoselvitystyössä.*

*Natura-arvioinnin yhteensovittaminen säännönmukaisesti YVA-menettelyyn edellyttäisi, että YVAL:n mukainen arviointi ajoitettaisiin siten, että luonnonsuojelulain kannalta riittävän yksityiskohtainen selvitys olisi tehtävissä YVA-vaiheessa. Muutos kytkeytyy yleisempään tarpeeseen kehittää YVA-menettelyn laatua siten, ettei menettelyä päätetä, mikäli hankesuunnittelu on olennaisten vaikutusten tunnistamisen kannalta liian täsmentymätön.*

*Harkittavaksi voisi tulla myös LSL 65.2 §:ssä tarkoitetun ELY-keskuksen lausunnon yhdistäminen yhteysviranomaisen arviointiselostuslausuntoon YVA-hankkeissa. Mikäli YVA-menettelyyn yhdistettäisiin myös LSL 65.2 §:ssä tarkoitettu ELY-keskuksen lausunto, tämä edellyttäisi lausunnon antamiselle asetetun enimmäismääräajan (6 kk) huomattavaa lyhentämistä. Siihen saattaa olla perusteet olemassa, sillä Natura-arviointien ja niistä annettavien lausuntojen laajuus huomioon ottaen (suhteutettuna esimerkiksi YVA-selostuksen ja siitä annettavan lausunnon laajuuteen) lausunnon antamisen enimmäisaika on nykytilanteessa varsin pitkä. Muutos yhtenäistäisi enimmäismääräaikoja koskevaa sääntelyä. Vaihtoehdon perusteltavuus on tarvetta suhteuttaa mahdollisessa jatkoselvitystyössä ELY-keskusten resursseihin.*

## LÄHTEET

GHK 2010. Collection of information and data to support the Impact Assessment study of the review of the EIA Directive. Final Report. A study for DG Environment.

Craik, Neil 2008. The International Law of Environmental Impact Assessment. Process, Substance and Integration. Cambridge University press. Cambridge.

Haapanala, Auvo. YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde. Ympäristöministeriön raportteja 16/2010.

HE 319/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 182/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 334/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Hokkanen, Pekka 2007. Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Acta Universitatis Tamperensis 1285. Tampere University Press.

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, 1250024.

Hollo, Erkki, J. 2011. Selvitys ympäristövaikutusten arviointimenettelyn integroimiseksi ympäristölupamenettelyyn. 4.4.2011.

Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna 2013. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki.

Jalava, Kimmo 2014. Quality of Environmental Impact Assessment in Finland. Jyväskylä Studies in Biological and Environmental Sciences 289. University of Jyväskylä.

Jantunen, Jorma & Hokkanen, Pekka 2010. YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 18/2010.

KM 1996: 11 ja 12. Ympäristölupatoimikunnan ja ympäristöoikeustoimikunnan mietinnöt. Helsinki.

KOM(2012) 628 lopullinen. Euroopan komission ehdotus tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (2011/92/EU) muuttamisesta.

Kokko, Kai 2003(a). Osallistuminen ja kaavoitus – erityisesti eräiden kansainvälisten sitoumusten valossa. Ympäristöjuridiikka 4/2003, s. 16–51.

Kokko, Kai 2003 (b). Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 243. Jyväskylä.

Käyhkö, Ulla-Riitta – Pölönen, Ismo – Grönlund, Elisabeth 2007. YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksissa – Soveltamisratkaisujen laatu ja yhtenäisyys 1994–2006. Suomen ympäristö 18/2007.

MKB Centrum 2008. MKB-tillämping i Sverige. Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006. Ulf Lindblom och Johan Rodéhn. Saatavilla osoitteessa: [http://www.slu.se/Documents/externwebben/centrumbildningar-projekt/mkb/centrum%20dokument/cpubl/SOL%201\\_2008.pdf](http://www.slu.se/Documents/externwebben/centrumbildningar-projekt/mkb/centrum%20dokument/cpubl/SOL%201_2008.pdf)

Perho, Juha 2015. YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksissa – ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 6 §:n mukainen päätöksenteko ja hallintokäytäntö. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015 (tulossa).

Pölönen, Ismo 2007. Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 280. Jyväskylä 2007.

Pölönen, Ismo – Hokkanen, Pekka – Jalava, Kimmo. The Effectiveness of the Finnish EIA system – What works, what doesn't, and what could be improved? Environmental Impact Assessment Review (31) 2011, s. 120–128.

Pölönen, Ismo 2013(a). YVA-direktiivin tulkinnasta unionin tuomioistuimessa – aiheuttamisperiaatteesta päällekkäisiin arviointivelvoitteisiin? Ympäristöjuridiikka 3-4/2013, s. 32–48.

Pölönen, Ismo 2013(b). YVA-direktiivin uudistaminen – Euroopan komission muutosehdotuksen arviointi. Ympäristöministeriön raporteja 18/2013.

Pölönen, Ismo – Koivurova, Timo 2011. Rajat ylittävä ympäristövaikutusten arviointi – vaihtoehtotarkastelun riittävyys ja suhde lupapäätöksentekoon. Lakimies 3/2009, s. 371–393.

Pölönen, Ismo – Koivurova, Timo – Lesser, Pamela 2013. EIA Directive at the Crossroads – Analysis of the Commission's Proposal from the Finnish Developer's Perspective. Nordic Environmental Law Journal. 2013:2, s. 49–66.

Pölönen, Ismo – Halinen, Arja. Turvetuotanto- ja kaivoshankkeiden YVA-selostusten laadunvalvonta (2007–2014) ja puutteiden korjaamismenettelyt (Quality control of the EIA reports in the peat production and mining cases (2007–2014) and procedures for the quality assurance). Ympäristöjuridiikka 3/4-2014, s. 10–37.

Seppänen, Kaija 2011. Tuulivoimahankkeisiin vauhtia yleiskaavalla. Yleiskaavoitus tuulivoimahankkeissa Raahessa. Alustus YVA-päivillä 24.3.2011. Saatavilla osoitteessa: <http://www.yvary.fi/> (20.8.2011).

Suvantola, Leila 2004. Vaaran vyöhykkeellä. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVII, s. 437–509.

Suvantola, Leila 2006. Kuoleman katse – ympäristönkäytön luontovaikutusten selvittämisvelvollisuus. LM 4/2006, s. 560–585.

SYKE 2014. Tilastoja YVA-menettelyn soveltamisesta vuoteen 2013 saakka. Suomen ympäristökeskus.

Ympäristöministeriö 2003. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiryhmän mietintö. Suomen ympäristö 643. Helsinki

Ympäristöministeriö 2015. YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen. Työryhmän raportti.