

Vastaanottaja

Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Energiateollisuus ry (Adato Energia Oy), Kemiateollisuus ry, Rakennusteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry

Asiakirja

Oikeudellinen selvitys

Päiväys

13. maaliskuuta 2017

OIKEUDELLINEN SELVITYS
YVA-MENETTELYN SISÄLLYTTÄMINEN
HANKKEEN MUIHIN MENETTELYIHIN

EIA – COMBINATIONS

**OIKEUDELLINEN SELVITYS
YVA-MENETTELYN SISÄLLYTTÄMINEN HANKKEEN
MUIHIN MENETTELYIHIN**

Versio
Päiväys **13/03/2017**
Laatija **Tomi Rinne**
Kuvaus **Oikeudellinen selvitys**

Viite 1510031584

SISÄLTÖ

1.	TEHTÄVÄ	1
1.1	YVA-direktiivin täytäntöönpano	1
1.2	Toimeksiannon taustalla olleita ongelmia	1
2.	MENETTELYJEN YHDISTÄMINEN	2
2.1	YVA:n ja lupamenettelyjen yhdistäminen ja yhteensovittaminen EU-tasolla	2
2.1.1	Vaihtoehdot:	2
2.1.2	Yhteinen menettely	3
2.1.3	Yhteen sovitettu menettely	3
2.1.4	Yhdistetty menettely	4
2.2	YVA:n ja kaavamenettelyiden yhdistäminen EU-tasolla	4
2.3	Määritelmät	5
2.4	YVA-vaiheet	7
2.4.1	YVA-vaiheet EU-tasolla	7
2.4.2	YVA-vaiheiden erot Suomessa	8
2.5	YVA-velvolliset toiminnot ja toimialat	8
2.5.1	Euroopan unionin vaatimukset pakollisille ja tapauskohtaisille YVA-velvollisuuksille	8
2.5.2	Suomen kansalliset luettelot ja vaatimukset pakollisille ja tapauskohtaisille YVA-menettelyille	9
2.6	YVA ja lupamenettelyt Suomessa	11
2.6.1	Yleistä	11
2.6.2	Uudet hankkeet	12
2.6.3	Laajennus- ja muutostilanteet	12
2.6.4	Arvioinnin ajankohta	12
2.7	YVA ja kaavoitusmenettely Suomessa	13
2.7.1	Nykyinen YVA-laki ja YVA-lakiehdotus	13
2.7.2	YVA eri kaavatasoilla	14
2.7.3	YV-arvioinnin jakaminen kaavoitus- ja lupamenettelyjen välillä	15
2.7.4	YVA omana erillisenä menettelynä	16
3.	YHTEYSVIRANOMAINEN	17
3.1	YVA-direktiivin vaatimukset	17
3.2	Tarkoituksenmukaisin vaihtoehto	17
4.	OPTIMAALINEN YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI	19
4.1	YVA ja kaavoitus	19
4.1.1	Hankeluettelot	19
4.1.2	Tapauskohtainen arviointi ja/tai raja-arvot	19
4.1.3	YVA-suunnitelma ja scoping-lausunto	20
4.1.4	YVA-selostus	20
4.1.5	Arvioinnin kohdistaminen	20
4.1.6	Yleisön, jota asia koskee, kuuleminen, tiedottaminen ja muutoksenhaku	21
4.2	Kansallisen YVA-lainsäädännön lisävaatimukset	22
4.2.1	Arvioinnin ajankohta	22
4.2.2	Hankeluettelot	22
4.2.3	Tapauskohtainen arviointi	23
4.2.4	YVA-ohjelman sisältö	23
4.2.5	YVA-selostuksen sisältö	24
4.2.6	Prosessuaaliset YVA-menettelyn kansalliset hidasteet	25
4.3	Optimaalinen yhdistetty menettely Suomessa	25

5.	YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI ERÄISSÄ MUISSA EU-MAISSA	27
5.1	Yleistä	27
5.2	Alankomaat	27
5.3	Saksa	29
5.4	Ruotsi	30
5.5	Englanti	31
5.6	Viro	32
5.7	Latvia	33
5.8	Liettua	34
6.	YHTEENVETO KESKEISISTÄ HAVAINNOISTA	35
6.1	Keskeisiä sujuvoittamiskeinoja	35
6.2	Muita mahdollisia sujuvoittamiskeinoja	36

TAULUKOT JA KUVAT

Taulukko 2-1 Komission screening -tarkistuslista	5
Kaavio 2-2 Euroopan unionin YVA-portaat.....	7
Taulukko 2-3 Ehdotetun YVA-lain liitteen 1 erot YVA-direktiivin liitteeseen I ..	11
Kaavio 4-1 Optimaalinen yhdistetty menettely Suomessa	26

1. TEHTÄVÄ

1.1 YVA-direktiivin täytäntöönpano

EU:n uudistettu YVA-direktiivi (2014/52/EU) tullaan Suomessa laittamaan täytäntöön uudistetulla YVA-lailla, -asetuksella ja eräillä muilla lakimuutoksilla (lupalakien muutokset, joilla kansallinen lainsäädäntö laitetaan vastaamaan EU:n direktiiviä sen lupamenettelyä koskevien velvoitteiden osalta). HE kyseisistä lakimuutoksista on annettu 22.12.2016. Muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 16.5.2017.

Lakiehdotukset sisältävät säännökset YVA-arvioinnin tekemisestä erikseen ja kaavoituksen yhteydessä, mutta siitä jätettiin pois ehdotukset YVA-arvioinnista lupamenettelyn yhteydessä, toisin kuin työryhmän tehtävänannossa edellytettiin (dnro YM008:00/2015).

Selvityksen tavoitteena on tutkia hallitusohjelman täytäntöönpanoa tukeva optimaalisin kokonaisuus YVA-velvollisuuden sisällyttämiseksi hankkeen vaatimiin muihin menettelyihin.

1.2 Toimeksiannon taustalla olleita ongelmia

Ennen selvitystyön aloittamista käsiteltiin kokouksessa erityisiä ongelmia tehtävän taustalla:

- YVA-yksittäistapauksessa (mm. ennakoimattomuus, epäselvyys tarpeesta ja merkittävyysskriteereistä jne.). Yritykselle on aiheutunut ongelmia, kuten valitustarve tai -mahdollisuus tuomioistuimeen, hankkeen aikataulun muutos myöhäisessä vaiheessa jne.
- YVA-selvitysten laajuus ja tarkkuus ovat lupamenettelyn tasolla, selvitykset kohdentumattomia tai liian aikaisin lupamenettelyihin nähden
- Ns. tiiliskivi-ongelma eli käytännön kokemuksia, kuinka syvälle yksityiskohtiin ja kuinka laajasti YVA-arvioinnissa pahimmillaan mennään. Esimerkkinä viimeaikaisista kokemuksista mm. YVA "hylättiin" 526-sivuisessa lausunnossa 5.6.2014 (POPELY/7/07.04/2011), vaikka se tehtiin YVA-ohjelmalausannon mukaisesti. Viranomainen kertoi jälkikäteen, ettei sen lausunto sido. Koko prosessi oli vireillä yli kolme vuotta. Northland Mines Oy:n YVA-selostus 9.8.2013 oli n. 700 sivua ilman liitteitä. Tämä kuvaa jäävuorenhuippua, vastaavia monisatasivuisia selvityksiä ja lausuntoja laaditaan jatkuvasti.
- YVA irtoaa arvioimisesta eli että YVA:ssa tehdään lupatasolle kuuluvia tutkimuksia, mallinnuksia, analyyseja, lajien kappalelaskentoja jne. YVA:n jälkeen joutuu tekemään samoja selvityksiä edelleen tarkennettuina.
- Kuulemisia on liikaa. Tiedottaminen ja kuuleminen on niputettu toisiinsa.
- YVA- ja lupamenettelyt ovat peräkkäisiä (ns. jonotusongelma).
- YVA:n irtoaa lupamenettelyistä ja siihen liittyvistä selvityksistä kokonaan tai osittain, vaikka YVA:n on tarkoitus ja sen pitäisikin palvella luvitusta. YVA-arvioinnin hinta nousee, kun tuotetaan yleistä ympäristötietoa. YVA:n laajaa soveltamisalaa käytetään lakiperäisen tarkoituksensa vastaisesti palvelemaan kaikkea mahdollista tarvittavista luvista riippumatta. Tarkoitus, josta Suomessa on etäännytty kauas, on ollut, että soveltamisala riittää kattamaan eri jäsenvaltioiden lupamenettelyiden soveltamisalat, ei muuta.
- Sosiaalisten vaikutusten arviointi on saanut väärät mittasuhteet. Ne eivät ole arvioitavia staattisia suureita, vaan kyse on niiden hallinnasta. Sosiaalisia vaikutuksia lisätään arviointiin yleensä yleisötilaisuuksia varten. Julkiset kuulemis- ja tiedostustilaisuudet ovat hankkeesta vastaaville vaativia tilaisuuksia, jotka hankkeesta vastaavat kustantavat, mutta saattavat joutua itse hyvinkin ikävään valoon.
- Ns. perustutkimuksen ongelma: hanketta suunnittelevalla yrityksellä maksetaan yleisiä ympäristöselvityksiä. Arvioinnin pitäisi kytkeytyä vireille olevan hankkeen vaikutuksiin.
- Toiminnanharjoittajan oikeussuojan heikkous ja puute ilman muutoksenhakumahdollisuutta on keskeinen ongelma. Yrityksen on käytännössä pakko toteuttaa kohtuuttomat, epäselvät tai jopa lainvastaiseksi epäilemänsä vaatimukset, sillä hanke ei etene ilman, että viranomaisen vaatimuksia noudatetaan. YVA on ennakkoluvan asemassa.
- Investointeja ei suunnitella pitkällä aikavälillä kattamaan mahdollisia tulevaisuuden tarpeita vaan YVA hitaana ja kalliina "peikkona" sääntelee myös investointien mitoitusta.

2. MENETTELYJEN YHDISTÄMINEN

2.1 YVA:n ja lupamenettelyjen yhdistäminen ja yhteensovittaminen EU-tasolla

2.1.1 Vaihtoehdot:

Alkuperäisen YVA-direktiivin 85/337/EY, joka oli yhdenmukaista sääntelyä edellyttävä harmonisointidirektiivi, 2 artiklassa lausuttiin:

"2. Ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista, muihin menettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteen täyttämiseksi perustettaviin menettelyihin."

YVA-direktiivillä otettiin direktiivillä 2014/52/EU tehdyillä muutoksilla käyttöön yhteinen menettely (*the joint procedure*) ja yhteen sovitettu menettely (*the coordinated procedure*). Lisäksi mahdollisuus yhdistää menettelyt tarkoittaa, että kolmantena vaihtoehtona on myös yhdistetty menettely (*the combined procedure, the joint and coordinated procedures are combined*). YVA-direktiivissä 2011/92/EU näitä vaihtoehtoja ei vielä ollut.

Komissio antaa ohjeita YVA-direktiivin muutosdirektiivin 2014/52/EU 2 artiklan 3 kohdan 5 alakohdan nojalla niistä hankkeista, joille on tehtävä arviointi samanaikaisesti sekä YVA-direktiivin että direktiivien 92/43/ETY (habitaattidirektiivi)¹, 2000/60/EY (vesipuitedirektiivi)², 2009/147/EY (lintudirektiivi)³ tai 2010/75/EU (IE-direktiivi)⁴ nojalla, koskevien yhteen sovitettujen tai yhteisten menettelyiden käyttöön ottamisesta. IE-direktiivi liittyy erityisesti ympäristölupamenettelyihin, jotka ovat ympäristönsuojelulain liitteen 1 sarakkeessa 1 (direktiivilaitokset). Käytännössä kyse olisi Suomessa yhteisestä ympäristö- ja vesilupakäsittelystä, johon olisi yhdistetty YVA- ja Natura-arviointi. Muut eri viranomaisten toimivaltaan kuuluvat lupa-asiat voidaan tarpeen yhteen sovitaa tähän menettelyyn.

IE-direktiivissä tavoitellaan yhteensovittamista myös kemikaaliturvallisuutta koskevan lupa-asian tietojen kanssa (johdannon 11 kohta, IE-direktiivi 2010/75/EY):

"Toiminnanharjoittajien olisi toimitettava lupahakemus, jossa on kaikki toimivaltaisen viranomaisen lupaehtojen vahvistamiseen tarvitsemat tiedot. Toiminnanharjoittajien olisi voitava lupahakemusta toimittaessaan käyttää tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY(3) EYVL L 175, 5.7.1985, s. 40. ja vaarallisista aineista aiheutuvien suur- onnettomuusvaarojen torjunnasta 9 päivänä joulukuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/82/EY(4) EYVL L 10, 14.1.1997, s. 13. soveltamisesta saatuja tietoja."

IE-direktiivi edellyttää ottamaan huomioon YVA:ssa saadut tiedot lupaa myönnettäessä, mutta ei säädä muusta yhteen sovittamisesta (5 artiklan 3 kohta, IE-direktiivi 2010/75/EY):

"Kun on kyse uudesta laitoksesta tai olennaisesta muutoksesta, johon sovelletaan direktiivin 85/337/ETY 4 artiklaa, kaikki mainitun direktiivin 5, 6, 7 ja 9 artiklaa soveltamalla saadut asiaankuuluvat tiedot tai päätelmät tutkitaan ja otetaan huomioon lupaa myönnettäessä."

YVA- ja SEVESO-direktiivien tiedot voivat myös osoittaa suoraan IE-direktiivin vaatimusten täyttämisen lupahakemuksessa (12 artiklan lupahakemuksen 2 kohta, IE-direktiivi 2010/75/EY)

"Silloin kun direktiivissä 85/337/ETY säädettyjen vaatimusten mukaisesti hankitut tiedot tai direktiivin 96/82 mukaisesti laadittu turvallisuuskertomus tai muut mitä tahansa muuta lainsäädäntöä soveltamalla hankitut tiedot täyttävät jonkin 1 kohdassa säädetyn vaatimuksen, voidaan nämä tiedot esittää lupahakemuksessa tai liittää ne siihen."

¹ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, 21.5.1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, 23.10.2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, 30.11.2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (koodifioitu toisinto).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24.11.2010, teollisuuden päästöistä.

Jäsenvaltiot voivat YVA-direktiivin 2014/52/EU johdannon 37 kohdan mukaan ottaa käyttöön yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyjä, jotka täyttävät asiaa koskevan EU-lainsäädännön vaatimukset, kun velvollisuus tehdä ympäristöasioihin liittyviä arviointeja johtuu YVA-direktiivin lisäksi yhtäaikaaisesti EU:n muusta lainsäädännöstä, kuten vesipuitedirektiivistä 2000/60/EY, SEA-direktiivistä 2001/42/EY⁵, jätedirektiivistä 2008/98/EY⁶, IE-direktiivistä 2010/75/EU sekä Seveso III -direktiivistä 2012/18/EU⁷. EU ei ohjeista muuta sujuvoittamista yhdistämällä arviointeja kansallisten lupa-asioiden arviointeihin vaan se on jäsenvaltion asia. YVA-direktiivin hankeluettelo viittaa usein muiden direktiivien soveltumiseen.

Sujuvoittaminen on pakollista "tapauksen mukaan", kun kyseessä ovat YVA ja habitaattidirektiivin mukainen "asianmukainen arviointi" (*appropriate assessment*, Natura 2000 -arviointi) ja/tai lintudirektiivin mukainen arviointi (muutettu 2 artiklan 3 kohta). Komission mukaan jäsenvaltio päättää, sujuvoitetaanko arviointeja YVA-direktiivin ja vesipolitiikan puitedirektiivin tai teollisuus-päästädirektiivin yhteisillä tai yhteen sovitetuilla arvioinneilla.

2.1.2 Yhteinen menettely

Jos jokin jäsenvaltio valitsee yhteisen menettelyn, olisi syytä *mahdollistaa yhden yksittäisen arvioinnin tekeminen* tietyn hankkeen ympäristövaikutuksista. Tämä ei vielä edellytä koko lupaprosessin yhteistä menettelyä, joka kuitenkin on luontevaa silloin, kun kyse on samasta viranomaisesta.

Yhteisessä menettelyssä jäsenvaltiot järjestävät yhden arvioinnin tietyn hankkeen ympäristövaikutuksista. YVA-direktiivin mukaisesti tehtävä yksittäinen arviointi korvaa tietystä hankkeesta tehtävät eri arvioinnit. Yksittäisellä arvioinnilla varmistetaan, että hanke noudattaa sovellettavaa *EU:n lainsäädäntöä*. Komissio suosittaa valitsemaan yhden yhdistetyn ympäristökertomuksen (YVA-selostus), joka kattaa kaikista tehdyistä arvioinneista saadut tiedot.

Neuvoston YVA-direktiivissä 97/11/EY, 3.3.1997, muutettiin alkuperäistä YVA-direktiiviä 85/337/EY ottamalla 2 a artiklassa käyttöön yksi menettely YVA-direktiivin ja IPPC-direktiivin yhdistämiseksi: "Jäsenvaltiot voivat huolehtia siitä, että yhdellä menettelyllä täytetään tämän direktiivin ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24 päivänä syyskuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY vaatimukset." Komissio suosittelee molempien direktiivien vaatimukset täyttävää yhteistä menettelyä hankkeisiin, joissa olevat laitokset sisältyvät sekä YVA-direktiiviin että teollisuus päästädirektiiviin. Arviointimenettelyt olisi mahdollisuuksien mukaan tehtävä käyttäen yhteistä menettelyä. Tämä tehostaisi tietojen keräämistä, julkista kuulemista ja itse arviointiprosessia.

2.1.3 Yhteen sovitettu menettely

Jos jäsenvaltio valitsee yhteen sovitetun menettelyn, on syytä nimetä viranomainen, joka *koordinoi yksittäisiä arviointeja*.⁸ Tämä ei edellytä muiden lupamenettelyjen yhteensovittamista kokonaan, mutta arvioinnin yhteensovittaminen helpottaisi mm. luvista kuulemisen yhteensovittamista YVA- ja Natura-kuulemisiin.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, 27.6.2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, 19.11.2008, jätteistä.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU, 4.7.2012, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta.

⁸ Komission ohjeasiakirja 2016/C 273/01, EUVL 27.7.2016 C 273/2.

Nimetty viranomainen sovittaa yhteen tietyn hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnit. Yhteen sovitettu menettely edellyttää **koordinoivaa viranomaista**, joka hallinnoi eri arviointeja. Lisäksi arvioinnissa on noudatettava muun EU:n lainsäädännön säännöksiä. Yhden yhteysviranomaisen nimeäminen tarkoittaa komission mukaan vastuuta kaikista ympäristöarvioinneista. Koordinoiva viranomainen antaa ohjeistusta koko menettelyn ajan, joka parantaa selkeyttä ja tehokkuutta. Nimetyllä hallintoelimellä on keskeinen rooli yhteen sovittamisessa, ja se varmistaa, että ympäristöarvioinnit sujuvat moitteettomasti. Arviointeja on siten **useampia osia**, joista muodostuu **yksi koordinoitu YVA**. Erityisesti kemikaaliturvallisuuteen liittyvä lupa-asia liittyy EU-oikeuden mukaan direktiivilaitosten ympäristölupamenettelyihin.

Suomessa tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi laajamittaisen kemikaalien varastointia ja käsittelyä koskevan lupa-asian soveltamisalalla YVA-osion liittämistä kemikaaliturvallisuuslupahakemukseen ja koordinoituun YVA-menettelyyn. Vastaavasti rakennuslupa-asian soveltamisalaan kuuluva YVA-osio olisi osa rakennuslupahakemusta, joka liitettäisiin myös koordinoituun YVA-menettelyyn. Ympäristölupa-asia voisi olla oma YVA-osio, johon kuuluisi myös Natura-arvio. YVA:n soveltamisala on lupamenettelyjen soveltamisalaa laajempi, mutta se johtuu sen varmistamisesta, ettei YVA jäisi jonkun lupa- tai hyväksyntämenettelyn ulkopuolelle. YVA saataisiin kohdistettua tarkemmin palvelemaan tarkoituksensa mukaisesti lupamenettelyjä. Nykyään YVA on sama jättipaketti jokaisessa lupamenettelyssä. Lupamenettelyjen ulkopuoliset pakolliset selvittävät vaikutukset olisi kuitenkin koordinoitava mukaan vaikutusten arviointiin.

2.1.4 Yhdistetty menettely

Yhdistetty menettely on yhteisen ja yhteen sovitettujen menettelyjen yhdistelmä. Esimerkiksi YVA ja asianmukainen arviointi (Natura 2000 -arviointi) voitaisiin tehdä yhdessä sekä yhteen sovitettusti IE-direktiivin ja mahdollisten muiden arviointien kanssa. Näistä muodostuu esimerkiksi YVA- ja Natura 2000 -arviointiosa sekä erilliset osat muihin lupamenettelyihin liittyvistä arvioinneista.

Suomessa tämä tarkoittaisi yhdenmukaista vesi-, ympäristö- ja ehkä maa-aineslupa-asiaan yhdenmukaista ympäristövaikutus- ja Natura-arviointia (yhdenmukaista YVA-osa), johon yhteen sovitettaisiin laajamittaista kemikaalien varastointia ja käsittelyä koskeva YVA-osio ja rakentamista koskeva YVA-osio. Kokonaisuus muodostaisi yhdistetyn menettelyn. Koordinoiva viranomainen voisi olla yhdenmukaistetun menettelyn valtion viranomainen, joka olisi myös lupaviranomainen. Viranomaisen sisällä voisi olla erilaisia asiantuntijatehtäviä eli perustellun päätelmän tietojen riittävydestä voi tehdä toinenkin henkilö.

”Pää-YVA-osioon” yhteen sovitettavissa YVA-osioissa osapäätelmiä tekisi luontevimmin lupaviranomainen ja myös YVA:n mahdollinen täydentäminen olisi kohdennettu lupa-asian soveltamisalaan. Lupaviranomainen voi myös parhaiten kontrolloida, milloin kyse on lupahakemuksen ja milloin merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamiseen liittyvästä YVA:n täydennystarpeesta. Nykyisin tämä raja on hämärtynyt.

2.2 YVA:n ja kaavamenettelyiden yhdistäminen EU-tasolla

SEA-direktiivissä (2001/42/EY) säädetään:

”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 yhteen sovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimukset.”

SEA-direktiivi sisältää myös kaavoituksen ja se antoi suoraan mahdolliseen sekä yhteiseen että yhteen sovitettuun menettelyyn YVA:n lisäksi mm. IPPC-direktiivin 96/61/EY ja LCP-direktiivin 2001/80/EY (nykyisin IE-direktiivi 2010/75/EU) mukaisten lupa-asioiden selvityksiin.

YVA-direktiivin muutosdirektiivin 2014/52/EU johdannon kohdassa 32 lausutaan:

”Päällekkäisten arviointien välttämiseksi olisi soveltuviin tapauksiin otettava huomioon unionin lainsäädännön, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY (1) tai direktiivin 2009/71/Euratom, tai kansallisen lainsäädännön nojalla tehtyjen muiden arviointien tulokset.”

YVA-direktiivin muutosdirektiivin 2014/52/EU johdannon kohdassa 37 lausutaan:

”Kun velvollisuus tehdä ympäristöasioihin liittyviä arvioiteja johtuu yhtäaikaaisesti sekä tästä direktiivistä että... direktiivistä 2001/42/EY... jäsenvaltiot olisi voitava ottaa käyttöön yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyjä, jotka täyttävät asiaa koskevan unionin lainsäädännön vaatimukset.”

Komissio teetti vuonna 2005 selvityksen YVA:n ja SEA:n keskinäisestä suhteesta. Jos sekä hanke-YVA että SEA johtuvat samasta hankkeesta, yhteistä menettelyä (joint EIA/SEA procedures) pitää harkita.⁹ Saattaa olla järkevää säätää yhteen sovitetuista menettelyistä, jotka täyttävät sekä ympäristövaikutusten arvioinnin että strategisen ympäristöarvioinnin vaatimukset. YVA- ja SEA-direktiivin perusvaatimukset ovat samankaltaiset, niissä otetaan toisaalta huomioon hankkeen ominaispiirteet ja toisaalta suunnitelma tai ohjelma.¹⁰

Myös alueiden komitea katsoi, ettei raja ole aina selkeä kahden menettelyn välillä ja arviointi tulisi voida suorittaa kahdessa osassa.¹¹ YVA- ja kaavamenettelyiden välillä, hankekaavoissakin, on eroja. Niiden yhdistäminen ei ole luontevaa samalla tavoin kuin YVA- ja lupamenettelyiden yhdistäminen. Jos kaava kuitenkin lähtee yksinomaan hankkeen tarpeesta, YVA ja SEA tulisi voida yhdistää. Yhdistämisessä on varmistettava molempien direktiivien vaatimusten täyttyminen.¹² Yhdistettäessä menettelyt hankkeesta vastaava toimittaa tiedot. Kaavoitusviranomaiset EU:n alueella käyttävät paljon yksityisiä konsultteja, mutta niiden on kilpailutettava hankintansa.

2.3 Määritelmät

Screening¹³ (YVA-tarvearviointi) on prosessi, jossa tehdään päätös, vaaditaanko hankkeelle ympäristövaikutusten arviointia vai ei. YVA-tarvearviointia varten toimitettavat tiedot on määritelty direktiivillä 2014/52/EU uudistetussa YVA-direktiivin 4(4) artiklassa ja liitteessä II. *Screening - päätös on tehtävä 90 päivässä riittävistä tiedoista (Suomessa 30 päivää). Se ei tarkoita mitään, koska tietoja voi pyytää aina lisää.* Jos YVA toteutetaan, samoja tietoja voi hyödyntää scoping -vaiheessa. YVA-tarpeen kriteerit on määritelty direktiivillä 2014/52/EU uudistetussa YVA-direktiivin 4(3) artiklassa ja liitteessä III. Liitteen III kriteerien (hankkeen ominaisuudet, sijainti sekä mahdollisten vaikutusten laatu ja ominaisuudet) komissio on laatinut tarkistuslistan:

Screening -tarkistuslista komission screening -ohjeen mukaan:
1. Aiheutuuko ympäristöolosuhteissa laaja muutos?
2. Ovatko uudet ominaispiirteet väärässä mittakaavassa olemassa olevan ympäristön kanssa?
3. Ovatko vaikutukset alueella epätavallisia tai epätavallisen monitahoisia?
4. Ulottuvatko vaikutukset laajalle alueelle?
5. Onko mitään potentiaalia rajat ylittävälle (<i>transfrontier</i>) vaikutuksille?
6. Ulottuvatko vaikutukset moniin ihmisiin?
7. Ulottuvatko vaikutukset muihin reseptoreihin (fauna ja flora, liiketoiminnat, laitokset / palvelut)?
8. Ulottuvatko vaikutukset arvokkaisiin tai harvinaisiin ominaispiirteisiin tai resursseihin?
9. Onko riski, että ympäristönormeja rikotaan?
10. Onko riski vaikutuksista suojeltuihin sijaintipaikkoihin, suojelualueisiin tai ominaispiirteisiin?
11. Onko vaikutusten esiintymiselle korkea todennäköisyys?
12. Ilmenevätkö vaikutukset pitkän ajan?
13. Onko vaikutus pysyvä vain tilapäinen?
14. Onko vaikutus ennemminkin pysyvä kuin ajoittainen (<i>intermittent</i>)?
15. Jos se on toistuva, onko se ennemminkin säännöllisesti toistuva kuin harvinainen?
16. Onko vaikutus peruuttamaton (<i>irreversible</i>)?
17. Onko vaikutusta vaikea välttää, vähentää, korjata tai kompensoida?

Taulukko 2-1 Komission screening -tarkistuslista

⁹ *The Relationship between the EIA and SEA Directives, Imperial College London Consultants 8/2005 s. viii.*

¹⁰ Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/ey täytäntöönpano, Komission ohje kohta 9.15 s. 52

¹¹ Improving the EIA and SEA directives, Committee of the Regions 14-15.4.2014.

¹² Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. EU Commission 2015, s. 17.

¹³ The process by which a decision is taken on whether or not EIA is required for a particular Project. Guidance on EIA – Screening. European Commission 2011.

YVA-direktiivin muutosdirektiivin 2014/52/EU oikeudellisesti sitovan johdannon 27 kohdan mukaan arviointimenettelyn tarpeellisuusselvityksessä on *varmistettava*, että ympäristövaikutusten arviointia vaaditaan vain niiltä hankkeilta, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ratkaisu on siten yksinomaan laillisuusharkintaa.

Arvioinnin rajausta olisi komission mukaan erityisen hyödyllistä tapauksissa, joissa asiaa koskevissa direktiiveissä edellytetyt yhteiset ja yhteen sovitettavat menettelyt voitaisiin toteuttaa eri yhdistelminä. Tällä tarkoitetaan YVA:n yhdistämistä tai yhteensovittamista esimerkiksi asianmukaiseen arviointiin (Suomessa Natura-arviointi) ja IE-direktiivin mukaiseen arviointiin.

Scoping tarkoittaa arvioinnin rajausta.¹⁴ Kyse on siis arviointiselostuksessa toimitettavien ympäristötietojen laajuuden ja tarkkuuden määrittämisestä (*the scope and level of detail of the environmental information to be provided in an environmental impact assessment report*). Scoping on siis Suomessa vaihe, jossa yhteysviranomainen antaa YVA-ohjelmasta lausunnon. Lausunto voi kutsua myös scoping -lausunnoksi. Scoping ei ole ollut pakollinen, mutta YVA-direktiivin uudistuksessa 2014/52/EU se muuttui pakolliseksi, jos hankkeen toteuttaja niin pyytää. Komission ohjeasiakirjan 2016/C 273/01 ja YVA-direktiivin muutosdirektiivin 2014/52/EU johdannon 30 kohdan mukaan scoping mm. lisää hankkeen toteuttajan oikeusturvaa, yksinkertaistaa päätöksentekoa, parantaa arvioinnin laatua ja auttaa kohdistamaan YVA:n oikein.

Exclusion List¹⁵ on luettelo raja-arvoista ja kriteereistä nimetyille hankeryhmille, joille ei edellytetä ympäristövaikutusten arviointia, koska niillä ei katsota todennäköisesti olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Exclusion List voidaan syrjäyttää muilla vaatimuksilla, esim. kun YVA vaaditaan hankkeille sijoituspaikan perusteella. YVA-direktiivin muutosdirektiivillä 2014/52/EU muutetun 4 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat liitteen III valintaperusteiden mukaan asettaa *raja-arvoja* tai *valintaperusteita* sen määrittämiseksi, milloin hankkeille ei tarvitse tehdä YVA-tarvemäärittystä (screening) eikä ympäristövaikutusten arviointia. Exclusion list edellyttäisi ensin liitteen II täytäntöönpanoa Suomessa.

Hanke (projekt, project) on määritelty YVA-direktiivin 1(2) artiklassa. Hanke muodostuu hankekokonaisuudesta, joka on IE-direktiivin laitospäätöksien laajempi. Hankkeet on lueteltu direktiivin liitteissä I ja II. Hankkeet on alistettava lupamenettelyyn (*a requirement for development consent, krav på tillstånd, genehmigungspflicht*).

Komissio on laatinut hankkeista ja hankekokonaisuuksista tulkintaohjeita.¹⁶ Eroista löytyy sekä EU:n tuomioistuimen että korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 2004:123) ratkaisukäytäntöä.¹⁷ Käsite "*associated works*" määrittää hankkeen laajuutta. Jos subjekti on erillinen, lähtökohtaisesti kyse ei ole liitännäisestä hankkeesta. Jos päähanke on liitännäisen hankkeen edellytys eli erillisen oikeussubjektin hanketta ei voi toteuttaa ilman päähanketta, kyse voi oikeussubjektien erillisyydestä riippumatta olla liitännäinen hanke. Lisäksi otetaan huomioon toimintojen erillisyydet.

Määritelmä ei ole selkeä, mutta lähtökohtaisesti YVA-hanke voi olla monen luvitettavan hankkeen yhdistelmä. YVA laajenee jonkin verran myös ei-luvitettavien osien tunnistamiseen, mutta YVA-hanke muodostuu lupavelvollisista toiminnoista. Ei-luvitettava tai hankkeen ulkopuolella luvitettava osa voi olla mm. vaikutus yleisten liikenneyhteyksien tai sataman kapasiteettitarpeisiin, sähköjakelun painopisteeseen, työllisyyteen tms., vaikka vaikutus ei olisi merkittävä.

¹⁴ Environmental Information to be submitted to the Competent Authority under the EIA procedure. Ibid. ja Guidance on EIA – Scoping. European Commission 2011.

¹⁵ A list of thresholds and criteria for specified categories of projects defining those projects for which EIA is not required because they are considered to be unlikely to have significant effects on the environment. An exclusive list may be over-ridden by other requirements e.g. that EIA is required for projects in certain locations. Komission screening -ohje 2001.

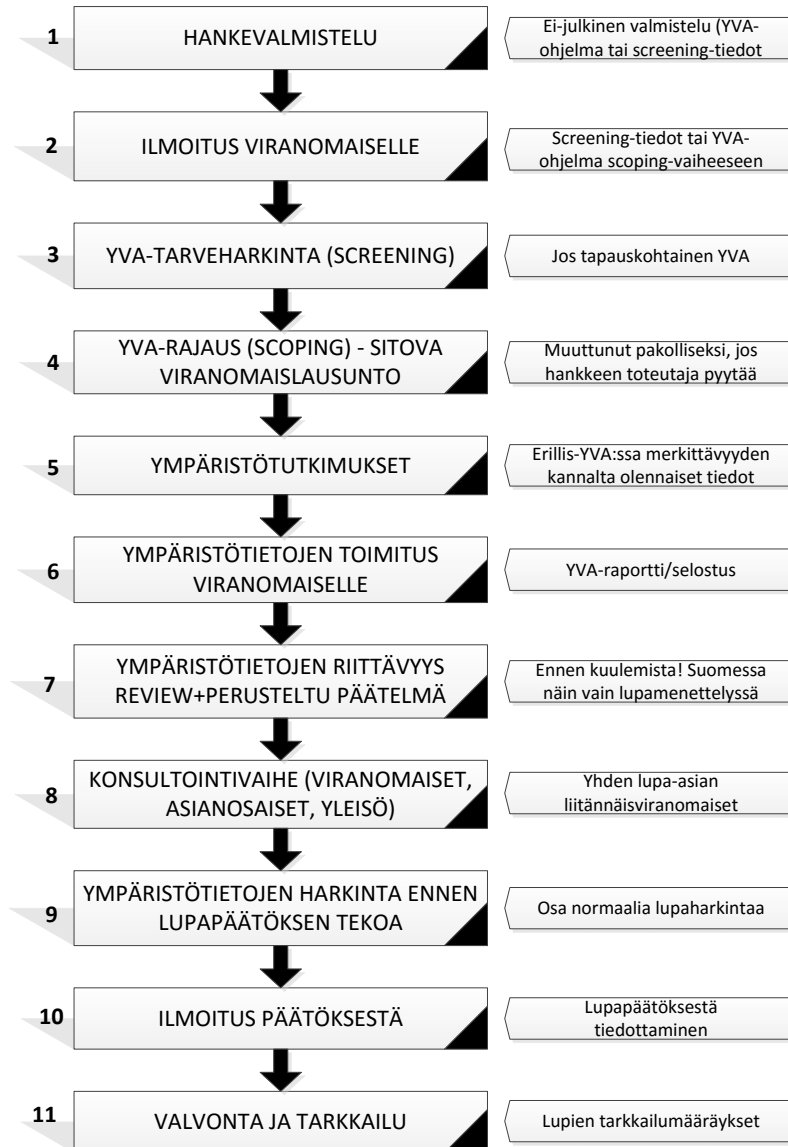
¹⁶ Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. EU Commission 2015. Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC, as amended, to associated/ancillary works. European Commission 25.11.2011.

¹⁷ Environmental Impact Assessment of Projects – Rulings of the Court of Justice. European Commission 2013.

2.4 YVA-vaiheet

2.4.1 YVA-vaiheet EU-tasolla

Euroopan unioni on määritellyt YVA-direktiivissä (85/337/ETY, 97/11/EY, 2011/92/EU ja 2014/52/EU) YVA-vaiheet, jotka perustuvat nykyaikaan mukautettuna komission ohjeisiin YVA-prosessin vaiheista¹⁸:



Kaavio 2-2 Euroopan unionin YVA-portaat

YVA-tarveharkinta (screening) ei tietenkään ole tarpeen pakollisissa hankkeissa. YVA-rajaus (scoping) on YVA-direktiivin muutoksella tullut pakolliseksi niissä tapauksissa, joissa hankkeen toteuttaja sitä pyytää. Scoping -lausunto on jatkossa sitova. Ympäristötietojen riittävyyden tarkastus päättyy YVA-direktiivin muutoksella perusteltuun päätelmään, joka voidaan tehdä vain tietojen ollessa riittäviä.¹⁹

¹⁸ Guidance on EIA – Scoping. European Commission 2011 s. 11. Guidance on EIA – Screening. European Commission 2011 s. 10.

¹⁹ Komission kertomuksessa YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/ETY, muutos 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta (2003) todettiin, että hankkeen toteuttajan toimittamien ympäristötietojen riittävyys tarkistetaan virallisesti vain harvassa jäsenvaltiossa.

Perusmalliin on lisätty yhteinen, yhteen sovitettu ja yhdistetty menettely. YVA-direktiivin tavoitteena on yhdenmukaistaa sääntelyitä ja menettelyitä sekä varsinkin uusimmalla YVA-direktiivin muutoksella luoda johdonmukaisia synergioita muiden menettelyjen kanssa.

2.4.2 YVA-vaiheiden erot Suomessa

Suomen YVA-laissa (468/1994) ei alun perinkään pyritty yhteen sovittamaan arviointeja lupamenettelyihin, vaikka siihen oli YVA-direktiivin 2 artiklan 2 kohdan nojalla mahdollisuus. Painopisteeksi tuli itse menettely erillisenä prosessina. Myös mm. kuulemiset on eriytetty.

YVA-vaiheet Suomessa ovat poikenneet EU-vaatimuksista niin, että Suomessa on laadittu pakollinen YVA-ohjelma (scoping -suunnitelma arvioinnin toteuttamisesta) ja sen perusteella yhteysviranomaisen on antanut scoping -lausunnon, jota se ei ole itse pitänyt sitovana. Lisäksi ympäristötietojen riittävyden tarkastus on päättynyt yhteysviranomaisen lausuntoon YVA-selostuksesta. *Yhteysviranomaisen ei yleensä ole pyytänyt täydennyksiä vaan täydennyksiä tai tarkennuksia on vaadittu toimitettavaksi lupamenettelyn yhteydessä tai hyvinkin laadittu YVA on voitu vain hylätä ja vaatia uutta YVA-menettelyä. Painopiste Suomessa on menettelyllä, ei arvioinnilla.*

YVA-menettely on muodostunut Suomessa YVA-menettelyn ja lupamenettelyn peräkkäisyydestä johtuen ylimääräiseksi ”ympäristötietolupamenettelyksi”, johon ei ole muutoksenhakuoikeutta. YVA-lausunno on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan ollut päätökseen rinnastettava dokumentti. Lupaviranomaiset eivät tee päätöstä hankkeesta, mutta yhteysviranomaisen lausunto YVA-menettelyn kelvottomuudesta²⁰ on käytännössä muutoksenhakukelvoton sitova päätös, koska sellaista YVA-selostusta ei voi liittää hakemukseen. Hanke ei tulisi etenemään. Perusteltu päätelmä muuttaa nykytilannetta niin, että YVA/lupaviranomaisen on pakko pyytää täydentämään ympäristötutkimuksia ja YVA-selostusta, jos tiedot ovat puutteellisia.

Muodollisesti Suomen YVA-laissa on vaadittu, että lupaviranomainen ei saa tehdä päätöstä hankkeesta ennen kuin sillä on käytössään YVA-selostus ja yhteysviranomaisen lausunto. Tätä on hyödynnetty harvoin eikä ilmeisesti lainkaan enää 2000-luvulla. Tilanne on vakiintunut sen jälkeen niin, että hakemusta ei ole voitu kuuluttaa ennen kuin lupaviranomaisella on YVA-selostus ja yhteysviranomaisen lausunto. Sen jälkeen YVA-selostus ja yhteysviranomaisen lausunto on siirretty kokonaan lupamenettelyn vireilletulua edeltäväksi osaksi. Tästä on kuitenkin vielä poikkeuksia. Painopiste on kuitenkin erillisillä *menettelyillä*, ei arvioinnilla. EU:n alueella on mm. pääsääntö, että YVA-selostuksesta kuullaan vasta viranomaisen lausunnon (nykyään perusteltu päätelmä) jälkeen.

Suomessa yleisöä kuullaan sekä YVA-ohjelmasta että YVA-selostuksesta (ympäristötiedoista) ennen viranomaislausuntoa ja sitten uudelleen lupahakemuksen yhteydessä. Konsultointivaihe on YVA-menettelyssä ennen ympäristötietojen tarkastusta. EU mahdollistaa siten sen, että YVA:ssa arvioitavien merkittävien ympäristövaikutusten tarkistamisen suorittaisi vain yksi tai useampi koordinoiva viranomaisen ja ympäristötiedoista kuuleminen yhdistettäisiin (kustakin) hakemuksesta kuulemiseen. Yleisöä ei ole tarpeen kuulla etukäteen hakemustenkaan tiedoista. Viranomaisen suorittaa myös hakemuksen riittävyden arvioinnin ennen kuulemista. Olennaista on, että kuuleminen suoritetaan ennen lupapäätöstä, koska siinä vaiheessa voidaan ottaa huomioon keskitetysti asianosaisten mielipiteet. Tiedottaminen on eri asia ja sitä voidaan eri vaiheissa soveltaa laajasti.

2.5 YVA-velvolliset toiminnot ja toimialat

2.5.1 Euroopan unionin vaatimukset pakollisille ja tapauskohtaisille YVA-velvollisuuksille

YVA-direktiivin (2011/92/EU) 4 artiklan 1 kohdassa määritellään aina ympäristövaikutusten arviointia (ei siis YVA-menettelyä) edellyttävät hankkeet (2014/52/EU ei muuttanut tätä):

”Jollei 2 artiklan 4 kohdassa säädetystä muuta johdu, liitteessä I luetellut hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti.”

²⁰ Ks. 526-sivuinen lausunto 5.6.2014 (POPELY/7/07.04/2011). Lausunnon virheitä ei voi kommentoida.

YVA-direktiivin (2011/92/EU) 4 artiklan 2 kohdassa määritellään hankkeet, joiden osalta on *joko* tapauskohtaisesti *tai* raja-arvojen tai valintaperusteiden nojalla arvioitava ympäristövaikutukset YVA-direktiivin mukaisesti (2014/52/EU ei muuttanut tätä):

”Jollei 2 artiklan 4 kohdassa säädetystä muuta johdu, jäsenvaltioiden on määritettävä liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta, arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on määritettävä tämä:

a) tapauskohtaisesti selvittämällä;

tai

b) jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla.

Jäsenvaltiot voivat päättää molempien a ja b alakohdassa tarkoitettujen menettelyjen soveltamisesta.”

Liite II tulisi implementoida, koska säännös on kirjoitettu velvoittavasti. Jäsenvaltiot voivat päättää *sekä* tapauskohtaisen selvityksen *että* omien raja-arvojen tai valintaperusteiden soveltamisesta myös samanaikaisesti. Olennaisten valintaperusteiden on sekä viranomaistasolla (tapauskohtainen selvittäminen) että lainsäädäntötasolla (raja-arvot tai valintaperusteet) perustuttava YVA-direktiivin liitteeseen III. YVA-direktiivin muutosdirektiivissä²¹ mahdollistetaan (sääöstasolla) raja-arvojen tai valintaperusteiden²² asettaminen, milloin hankkeille ei tarvitse 4 ja 5 kohdan määrittästä²³ eikä ympäristövaikutusten arviointia. Vastaavat raja-arvot ja/tai valintaperusteet voidaan antaa myös sille, milloin hankkeille on joka tapauksessa tehtävä YVA ilman määrittästä.

Jäsenvaltioiden on YVA-direktiivin 12 artiklan nojalla erityisesti annettava komissiolle tiedoksi kaikki vahvistetut valintaperusteet ja/tai raja-arvot, jotka vaikuttavat kyseisten hankkeiden valintaan 4 artiklan 2 kohdan (raja-arvot tai valintaperusteet) mukaisesti. Komissio valvoo niiden noudattamista lainsäädäntötasolla, kun taas tapauskohtaista selvittämistä komissio valvoo soveltamis- eli viranomaistasolla.

2.5.2 Suomen kansalliset luettelot ja vaatimukset pakollisille ja tapauskohtaisille YVA-menettelyille
Suomessa YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohta ja liite I on pantu täytäntöön YVA-lain 4 §:n 1 momentissa ja YVA-asetuksen 6 §:ssä.²⁴ YVA-asetuksen pakollisten hankkeiden luetteloa on jo laajennettu ja raja-arvoja laskettu EU:n hankeluettelosta. YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohta on pantu täytäntöön YVA-lain 4 §:n 2 momentilla, mutta tapauskohtaisia arviointeja koskeva liite II puuttuu Suomesta kokonaan.

Eduskunta ei ole koskaan hyväksynyt YVA-asetuksen 6 §:ää ja sen tiukennuksia, jotka nyt YVA-lain muutosesityksessä HE 259/2016 siirrettäisiin laintasolle (liite I). Hankeluetteloista ei ole keskusteltu YVA-lain muutosvalmistelussa. Ehdotetun YVA-lain liitteen 1 erot YVA-direktiivin liitteeseen I ovat pääpiirteittäin seuraavat:

Kaivostoiminnalle ja kivenlouhinnalle (YVAD liite I kohta 19, YVAL liite 1 kohta 2 a) ja b) kansallinen raja ja tuotantorajoitus 550 000 t/a (200 000 k-m ³), jota sovelletaan YVA-direktiivistä poiketen muihinkin kuin avokaivoksiin.
Liitteen 1 kohdassa 2 d) on löysästi säännelty uraanin louhinta, jota on jo yritetty soveltaa mm. kultakaivoksiin. Uraanipitoisia vyöhykkeitä on eri puolilla Suomea. Lainkohta säädettiin, kun Suomessa etsittiin uraania ennen vuotta 2010. Direktiivissä ei ole tällaista.
Turvetuotantoon (150 ha) on lisätty määritelmä ”yhtenäiseksi katsottava”, joka ei välttämättä vastaa YVA-direktiivin 1 artiklan 2 a) kohdan hankekokonaisuutta ²⁵ tai YSL:n toimintakokonaisuutta.
Liitteen 1 kohdassa 2 f) on kansallinen lisäys, kun pakollista YVA-menettelyä vaaditaan yli 200 ha yhtenäiseksi katsottavan alueen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteinen muuttaminen ojitamalla tms. Tämä kuuluisi kansallisiin harkinnanvaraisiin YVA-menettelyihin, jos ne olisi liitteessä määriteltä.
Raakaöljyn ja maakaasun kaupallinen tuotanto edellyttävät aina YVA-menettelyä, vaikka direktiivissä 500 t/d raja öljylle ja 500 000 m ³ /d raja kaasulle.

²¹ 2014/52/EU 4 artiklan muutettu 3. kohta.

²² Englanninkielisessä ”thresholds or criteria”, ruotsinkielisessä ”gränsvärden eller kriterier”.

²³ Englanninkielisessä ”the determination”, ruotsinkielisessä ”ett beslut”, saksankielisessä ”Feststellung”.

²⁴ Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) ja valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006).

²⁵ Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. European Commission (2015). Kohta 2.2 ”The concept of ‘project’”. Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC, as amended, to associated/ancillary works. 25.3.2011.

<p>YVAD liite I, kohdan 15 määritelmät on hajautettu 3 a) ja b) kohtiin.</p> <p>YVA-lain liitteen 1 kohdan 3 c) vesistön säännöstelyhankkeet kuuluisivat harkinnanvaraisten YVA-menettelyiden puolelle. Lisäksi vesilupaharkinta on huomattavasti tarkempaa ja sisältää kaiken tarvittavan vaikutusarvioinnin sekä lisäksi intressiharkinnan.</p>
<p>3 d) veden siirto yli 3 m³/s vesistöalueelta toiselle on tiukempi kuin direktiivissä (12 a kohta).</p>
<p>3 e) kohdan tulvasuojeluhankkeet ovat EU:n yleisen turvallisuuden edellyttämiä hankkeita, joiden myönteiset vaikutukset ovat haitallisia suurempia. Sen vuoksi ne eivät edellytä YVA:a.²⁶ Suomessa on jo runsaasti säännöksiä ja suunnitelmia, joista tulvasuojeluhankkeet sisältyvät tulvariskien hallintasuunnitelmiin ja kaavoihin sekä mm. tulvasuojelualtaat vesiluvitukseen.²⁷ Tarpeetonta ylisääntelyä.</p>
<p>4 c) kohdan metalliteollisuudessa on kansallisia määritelmiä, jotka ovat osin johdettavissa ympäristöluvanvaraisten hankkeista. Voisi yhdenmukaistaa direktiivin pakollisten hankkeiden kanssa.</p>
<p>Kohdan 7 e tuulivoimahankkeet ovat uusiutuvan energian hankkeita, jotka eivät edellytä direktiivin nojalla pakollista YVA-menettelyä. Tulisi siirtää harkinnanvaraisten YVA-menettelyjen puolelle.</p>
<p>Kohdan 10 a) pohjaveden otolle ja tekopohjaveden muoostamiselle on 3 miljoonaa m³/a, kun direktiivissä raja on 10 miljoonaa m³/a (YVAD liite 1, 11 kohta).</p>
<p>Kohdan 10 b) raaka- ja jätevesitunnelit eivät sisälly direktiiviin.</p>
<p>Kohdassa 10 c) on avl 100 000 mitoitettuja jätevesien käsittelylaitokset, kun direktiivissä raja on avl 150 000.</p>
<p>Kohdassa 11 on korjattu ongelmajäte vaaralliseksi jätteeksi, mutta vaaditaan YVA-menettelyä myös hyödyntämiseksi. Direktiivissä YVA-velvollisilla hankkeilla tarkoitetaan vain loppukäsittelytoimia (D), ei hyödyntämistoimia (R).</p>
<p>Edelleen 11 a) kohdassa vaaditaan YVA:a luokkaan R kuuluville fysikaalis-kemiallisilta tai kemiallisilta hyödyntämistoimilta. YVA-direktiivin liitteen I kohdassa 9 mainitaan vain kemiallinen käsittely + viittaus jätedirektiivin 2008/98/EY liitteen kohtaan D9. Kaikki D-luokan toimet ovat loppukäsittelytoimia. Kohdassa D9 mainitaan fysikaalis-kemiallinen käsittely, joista fysikaalinen käsittely ei direktiivin nojalla ole YVA-velvollinen. Hyödyntämistä pitäisi suosia, ei rajoittaa YVA-menettelyllä. 11 a) kohdassa vaaditaan YVA:a myös biologiselta käsittelyltä ja niin pieneltä määrältä kuin 5000 t/a. Biologinen käsittely ei sisälly YVA-direktiiviin, mutta se on jätedirektiivin liitteen I loppukäsittelytoimissa (D8). Myös mitoitus 5 000 t/a on kansallinen raja. Mitoituksen on liityttävä biologiseen käsittelyyn, koska direktiivissä ei ole kapasiteettirajoja.</p>
<p>11 b) kohdassa ovat biologiset käsittelylaitokset, joiden jätemäärän kansallinen YVA-mitotus 20 000 t/a. Direktiivissä kyseinen kohta sisältää vain loppukäsittelytoimintoja, mutta Suomessa myös jätteiden hyödyntämistä. 11 b) kohdan polttolaitokset koskevat Suomessa myös hyödyntämistä. Direktiivissä korostettu "... käsittelylaitokset, joissa jätteet poltetaan..." eli jätteen loppukäsittely (D) on päätarkoitus. Ei koske laitoksia, joissa päätarkoitus on jätteen hyödyntäminen (R, mm. rinnakkaispolttolaitokset).²⁸ Jätteen hyödyntämistä ei lähtökohtaisesti koeta Suomessa myönteiseksi ympäristövaikutukseksi.</p>
<p>IE-direktiivissä on lueteltu lupaa aina edellyttävät jätteenkäsittelytoiminnot. Jätedirektiivi edellyttää lähtökohtaisesti lupaa, mutta se mahdollistaa jätteiden hyödyntämisen luvanvaraisuuden korvaamisen rekisteröinnillä (24 – 26 artiklat). Kiertotalouspakettiin liittyvä ehdotus COM(2015) 595 final ei muuta tätä. YVA:n pitäisi olla linjassa luvanvaraisuuden kanssa. Jatkossa mm. 70 % muusta kuin vaarallisesta rakennus- ja purkujätteestä on valmistettava uudelleenkäyttöä varten tai kierrätettävä (ml. EoW), joten hyödyntämistä rajoittava tai sen kustannuksia merkittävästi lisäävä YVA-menettely voi itsessään aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.</p>

²⁶ Perustamissopimuksen 175 eli nykyisen SEUT 192 artiklan nojalla annettu tulvariskien arvioinnista ja hallinnosta annetun ns. tulvariskidirektiivi 2007/60/EY. Taustalla ovat mm. Euroopan parlamentin päätöslauselmat. Se täydentää vesipuidedirektiiviä 2000/60/EY.

²⁷ Suomessa tulvasuojeludirektiivi on pantu täytäntöön vesilain (587/2011) lisäksi laissa vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja valtioneuvoston asetuksessa vesienhoitoalueista (1303/2004). Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) määrittävät maankäytönsuunnittelun puitteet eri kaavatasoilla sekä rakennusvalvonnan tehtävät tulvavaaraan varautumisessa. Sisältyy myös valtakunnallisiin alueidenkäyttövaihtoehtoihin. Tulvariskien hallintaan liittyy myös patoturvallisuuslaki (494/2009) ja -asetus (319/2010). Suomen oli arvioitava tulvariskit 22.12.2011 mennessä. Arvioitiin sisältyivät tulvavaara- ja tulvariskikartat. Tulvariskien hallintasuunnitelmissa otetaan huomioon mm. kustannukset ja hyödyt, tulvan laajuus sekä tulvareitit ja mahdolliset tulvien pidättämisalueet, kuten luonnolliset tulvatasanteet, ympäristötavoitteet, maaperän ja vesivarojen käyttö ja hoito, alueiden käytön suunnittelu, maankäyttö, luonnonsuojelu, vesiliikenne ja satamainfrastrukturi. Tulvariskien ehkäisemishyötyjä arvioidaan tulvavaara- ja tulvariskikartoituksen sekä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisen vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) mukaisessa tulvariskien hallintasuunnitelmassa.

²⁸ Direktiivissä on vain kemiallinen käsittely D9, ei R-luokan kemiallinen käsittely (hyödyntäminen) eikä fysikaalis-kemiallinen käsittely. Suomessa on ollut jäte-YVA-menettelyitä puhtaalle kiviainekselle, joita on murskattu yli 100 t/d naapuritontilla. YVA-velvollisuus on rajoittanut jätedirektiivin hyödyntämistavoitteiden saavuttamista ja tulisi jatkossakin rajoittamaan mm. haitattomien rakennusjätteiden hyödyntämistä.

YVA-direktiivin liitteessä I ei ole pakollista YVA-velvollisuutta yhdyskuntajätteiden tai -lietteiden 20 000 t/a jätemäärän kaatopaikoille. Liitteessä II on mainittu harkinnanvaraiseksi lietteiden läjitysalueet, jolla viitataan loppusijoitukseen. YVA-tarve ei vaikuta perustellulta.²⁹ Kaavoitus ja luvat ovat Suomessa soveltuvia instrumentteja.

[Taulukko 2-3 Ehdotetun YVA-lain liitteen 1 erot YVA-direktiivin liitteeseen I](#)

YVA-direktiivin liitteen II hankkeiden YVA-velvollisuus pitäisi arvioida joko tapauskohtaisesti selvittämällä tai jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla. Jäsenvaltiot voivat päättää molempien soveltamisesta. Suomessa ei erikseen ole asiaa päätetty vaan luettelot ovat olleet asetustasolla. Raja-arvoja ja valintaperusteita on käytetty jo laajentamalla pakollisten YVA-velvollisten hankkeiden luettelo; tapauskohtaista YVA-velvollisuutta on laajennettu, koska YVA-direktiivin liitettä II ei pantu täytäntöön. Alkuperäinen YVA-direktiivi 85/337/ETY, ml. sen muutos 97/11/EY, oli harmonisointidirektiivi.

Liitteen II puuttuessa YVA-velvollisuus voi siten laueta mille tahansa hankkeelle Suomessa. Jopa sellaisille, joille ei edellytetä lupaa, vaikka YVA on tarkoitettu lupahakemuksen osaksi. Liitteen II säätäminen toisi lisää ennakoitavuutta. Samalla voidaan SEUT 191(2) mukaisesti laatia *exclusion list* eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Suomen ja sen kuntien väestötiheydet ovat Euroopan pienimpiä, joten tulisi harkita, tarvitaanko täällä tiukempia YVA-rajoja kuin muualla Euroopassa. YVA-direktiivi annettiin, koska eräissä maissa ei arvioitu merkittäviä ympäristövaikutuksia hankkeiden lupapäätöksissä (85/337/ETY johdanto). Suomen lupamenettelyissä on selvitetty vaikutukset suhteellisen hyvin. Suomessa ei objektiivisesti arvioiden vaikuta tarpeelliselta laajentaa YVA-velvollisuutta YVA-direktiiviä laajemmaksi vaan pikemminkin tasapuolisen soveltamisen tueksi ottaa käyttöön liite II ja *exclusion list* YVA-direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti sekä siirtää liitteeseen II myös kansallisesti YVA-velvollisia hankkeita YVA-lakiin ehdotetusta liitteestä 1.

Näkyvimmat poikkeamat liittyvät jätteiden käsittelyyn, maaperän ainesten ottoon ja tuulivoimatuotantoon. Jätteiden hyödyntämistä pyritään siirtämään rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyihin jätedirektiivin mukaisesti. YVA-menettelyä ei lähtökohtaisesti voi pitää tarpeellisena hankkeille, joilta ei edellytetä lupamenettelyä. YVA on kehitetty lupamenettelyn tueksi. Kiviainesten louhinnassa olisi mahdollista siirtyä ilmoitusmenettelyyn etenkin louhittaessa kaavoituksen toteuttamiseksi, jolloin kaava sisältää jo riittävän arvioinnin. Sijoituspaikatkin on jo päätetty. Vaikutukset ovat tiedossa eikä YVA anna lisäarvoa. Suomessa on Euroopan käyttämättömin tuulivoimapotentiaali eikä uusiutuvan energian tuotantoa tulisi hidastaa. Kaavoituksen tehtävänä olisi arvioida tuulipuistojen sijaintia tuulipotentialtaan oikeissa paikoissa, vaikka kaukomaisema on nykyään arvostettu yli energiantuotantopotentiaalin.

2.6 YVA ja lupamenettelyt Suomessa

2.6.1 Yleistä

YVA:n screening vaiheessa viranomaiselle toimitetaan YVA-direktiivissä ja YVA-lainsäädännössä edellytetyt tiedot. *Screening -vaiheen selvitykset vastaavat joskus YVA-menettelyn yhteydessä tehtäviä selvityksiä. Ne ovat jatkuvasti laajentuneet ja niitä voidaan pitää eräänlaisina pikku-YVA-menettelyinä. Niillä selvitetään ei-merkittävät ympäristövaikutukset ja joskus merkittävät ympäristövaikutukset jo ennen YVA-menettelyä.*

Suomessa edellytetään YVA-menettelyssä lupatason selvityksiä, analyyskejä, mallinnuksia ja laskelemia. YVA-direktiiveissä ei edellytetä eikä mainita lainkaan analyyskejä ja tutkimuksia. Sen mukaan tulee vain tunnistaa, kuvata ja arvioida. Joissakin tilanteissa tunnistaminen ja kuvaaminen saattaa edellyttää lisäselvityksiä erityisesti scoping -lausunnon johdosta (arvioinnin tarkkuus). Alkuperäisen YVA-direktiivin 85/337/EY 3 artikla on lähes sama kuin nykyään.

²⁹ Kaatopaikasta tai läjityksestä on kyse, jos lietettä ei käytetä kasvinparannusaineen ((EY) N:o 2003/2003). MMM:n lannoitevalmistepäätöksen (46/1994, muutettu asetuksilla) liitteen II ja MMMA 24/11 vaatimukset on täytettävä. Lannoitevalmistelakia (539/2006) ei sovelleta, jos lopputuotteet eivät sovellu lannoitevalmisteksi tai sen raaka-aineeksi, vaan ne sijoitetaan ympäristölainsäädännön nojalla hyväksytyille kaatopaikalle tai poltetaan hyväksytyssä polttolaitoksessa. YSL 27 ja 32 §:n nojalla tarvitaan lannoitevalmistelain mukaiseen hyödyntämiseen ympäristölupa, jos lietettä ei ole käsitelty haitattomaksi.

Myös ympäristöluvuissa edellytetään jatkuvasti laajempia selvityksiä. Lupapäätökset ovat Suomessa pitempiä kuin YVA-raportit lausuntoineen muualla Euroopassa. Ehdotetun YVA-lain 5 § mahdollistaa, että lupalaeissa yhdistetään YVA- ja lupamenettelyt, jolloin selvitysten yksityiskoh-taisuus ei ole ongelma silloin, kun ne koskevat lupalain soveltamisalaa. YVA-menettelyitä ei kui-tenkaan kohdenneta lupalakien soveltamisaloille ja sama kohdentamaton YVA-selostuspaketti on useiden hakemusten liitteenä. Tiettyjä osia, erityisesti mallinnuksia, hyödynnetään lupamenette-lyissä, jos hankkeen yksityiskohdat ovat jo tiedossa. YVA:n ja lupien eriaikaisuus kuitenkin van-hentaa selvityksiä ja vähentää liikkumavaraa.

2.6.2 Uudet hankkeet

YVA-lakiehdotuksen liitteessä 1 uusien hankkeiden raja-arvot ovat suhteellisen selviä YVA-direktiiviin tehtyine tiukennuksineen. Direktiivin liitteen II puuttuessa muu uusi hanke voi olla mikä tahansa, jonka tulkitaan täyttävän liitteen III edellytykset, ml. yhteisvaikutukset. Edellytys-ten täyttyminen on riippunut tulkitsijasta, koska määritelmät ovat yleisiä eikä niiden painottamis-ta tms. ole täsmällisesti ohjeistettu. Komission screening -ohje lähtee siitä, että tapauskohtaisen arvioinnin tukena on liite II sekä tiukennuksia ja poissulkemisia. Harkintavalta on laaja, vaikka viimeisen parin vuoden aikana ELY-keskus ei ole usein määrännyt YVA-menettelyitä. Screening -tutkinnasta aiheutuvat viivytykset ovat kuitenkin yleisiä.

2.6.3 Laajennus- ja muutostilanteet

YVA-lakia sovelletaan nykyään ja on uudessa lakiehdotuksessa ehdotettu sovellettavaksi jatkossa hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA-menettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun muutokseen, joka todennäköisesti aiheut-taa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, 1 mo-mentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä ympäristövaikutuksia.

YVA-direktiivin liitteiden I ja II rajausta, jossa muutoksen itsessään pitäisi vastata uuden hank-keen raja-arvoja, ei pantu täytäntöön siinä vaiheessa, kun YVA-direktiivi oli harmonisointidirekti-iivi. YVA-lakiehdotus ei tuo muutosta tähän. Mahdollisesti tarkoituksena on estää hankkeiden ajal-liseen pilkkomiseen liittyvä nk. "salami slicing".

Sekä nykyisessä että ehdotetussa YVA-laissa yhteisvaikutuksille annetaan korostetusti suurempi painoarvo kuin YVA-direktiivissä, jossa yhteisvaikutukset ovat vain osa liitteen III arviointiperus-teita, joiden perusteella jäsenvaltiot asettavat raja-arvoja tai arvioivat YVA-tarvetta tapauskoh-taisesti. *YVA-lakiehdotuksen tiukennetut yhteisvaikutukset johtavat helposti siihen, että pienien-kin hankkeiden YVA-tarvetta arvioidaan tapauskohtaisesti, jos niiden vieressä on muita pieniä hankkeita. Mahdolliset yhteisvaikutukset kuuluisi näissä tapauksessa ratkaista maankäytön suun-nittelun keinoin, ei etsimällä joukosta yhtä uutta toiminnanharjoittajaa ja laskemalla esim. eri toiminnanharjoittajien alueiden pinta-aloja, laitosten kapasiteetteja jne. yhteen.*

Muutokset lupavaiheessa, vaikka ne johtuisivat aiemmin toteutetusta YVA:sta saaduista tiedoista, aiheuttavat pelkoa uudesta YVA-menettelystä. YVA-direktiivin liitteiden I ja II mukaan arviointi on tarpeen vain, jos muutos tai laajennus itsessään vastaa tässä liitteessä mahdollisesti vahvis-tettuja raja-arvoja, mutta tämä ei ainakaan koske tilannetta, jossa muutos tai laajennus tapah-tuu YVA:n jälkeen, mutta ennen lupaa suunnitteluvaiheessa. *YVA-laissa säädetään "jo toteutetun hankkeen muutokset", jolloin YVA:n ja luvan ajallinen ero aiheuttaa sen, ettei YVA vastaa lopulli-sen lupahakemuksen tilannetta.* Perustellun päätelmän päivittämismahdollisuus poistaa tätä on-gelmaa silloin, kun YVA toteutetaan kaavan yhteydessä.

2.6.4 Arvioinnin ajankohta

YVA-lakiehdotuksen 15 §:ssä (Arvioinnin ajankohta) lausutaan:

"Hankkeen ympäristövaikutukset on selvítettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioonottaen vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Arvioinnin on kuitenkin oltava käytettävissä 25 §:n mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa."

Vaihtoehtojen avoimuus perustuu sinänsä YVA-direktiivin 6 artiklan 4 kohtaan. Vaihtoehtojen on oltava avoimna esitettäessä mielipide tai huomautus lupaviranomaiselle ennen päätöksentekoa (kuultaessa muutenkin lupahakemuksesta). Englannin- ja ruotsinkielisissä versioissa säädetään:

“...when all options are open to the competent authority or authorities before the decision...”

“...när alla alternativ står öppna till den eller de ansvariga myndigheterna innan beslut fattas ...”

Vaihtoehtojen avoimuus ei tarkoita, että lupahakemuksessa välttämättä on enemmän kuin yksi vaihtoehto. YVA-ohjelmasta tiedotetaan (ei tarvitse kuulla), jolloin vaihtoehdot luvan myöntämiseksi tai hakemuksen hylkäämiseksi ovat avoimna. Scoping-lausuntoa voi vaatia vielä ennen lupahakemuksen toimittamista. YVA-ohjelman jälkeen laaditaan YVA-selostus, jonka perustella viranomaisen laatii perustellun päätelmän (tarkastaa tietojen riittävyyden). Jos YVA on muista menettelyistä erillinen, näistä tiedotetaan. Lopuksi lupa- ja YVA-menettelystä kuullaan.

2.7 YVA ja kaavoitusmenettely Suomessa

2.7.1 Nykyinen YVA-laki ja YVA-lakiehdotus

Nykyisen YVA-lain 3 §:ää on sovellettu screening -tapauksissa (tapauskohtainen YVA-harkinta). Tapauskohtaista YVA-velvollisuutta ei ole edellytetty, jos vaikutukset on riittävästi selvitetty jo kaavoituksen yhteydessä. Ympäristöministeriö on yleisesti selvittänyt YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhdetta.³⁰ Suhde virallistetaan YVA-lakiehdotuksessa.

Ehdotetun YVA-lain 5 § mahdollistaa pienin muutoksin sekä yhteisen että yhteen sovitettun menettelyn, mutta niistä pitää säätää kyseisissä erityislaeissa (MRL, YSL, VL, KemTL jne.). YVA-lakiehdotuksen yhteydessä on ehdotettu muutosta maankäyttö- ja rakennuslakiin. Ehdotuksessa sovitetaan yhteen toimintaa koskeva YVA- ja kaavoitusmenettely. MRL 132 §:ään on kuitenkin jätetty viittaus YVA-lain mukaiseen menettelyyn rakentamisessa. Rakentamisen YVA-tarve on kuitenkin kytketty ainakin eräissä ohjeissa rakennuksessa harjoitettavaan toimintaan, ei itse rakentamiseen. Hankkeen YVA:n ja kaavan yhteensovittamisen lisäksi voisi tulla saman hankkeen rakentamisen YVA-lain mukainen menettely. Tämä ei ole todennäköisesti tarkoitus. Lain valmistelija lienee tarkoittanut, ettei yhteisen kaavan ja YVA:n jälkeen enää tule rakentamisen johdosta YVA-menettelyä. Säädös pitäisi myös kirjoittaa niin.

Nykyisen YVA-lain 3 §:n perustelut (HE 182/1998):

“3 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälä sisältäisi edelleen yleisen periaatteen, jonka mukaan lakia sovellettaessa käytetään hyväksi hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset. Ehdotettu muutos korostaa mahdollisuutta ottaa huomioon kaikki suunnittelun aikana tehdyt selvitykset. Muutos korostaisi lain 24 §:n mukaisesti laadittavien suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä tehtävien selvitysten hyödyntämistä hankkeiden YVA-menettelyssä. Pykälässä säädettäisiin lisäksi arviointimenettelyn ja muun lainsäädännön edellyttämien selvitysten yhteensovittamisesta siinä määrin kuin se on mahdollista ottaen huomioon hankkeen suunnitteluvaihe. Yhteensovittaminen ei ole aina mahdollista. Yksityiskohtaisemmat selvitykset lupamenettelyjä varten laaditaan usein vasta arviointimenettelyn jälkeen.”

Alkuperäisen 3 §:n perustelut (HE 319/1993):

“3 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Hankkeiden ympäristövaikutusten selvittämistä edellytetään muun muassa vesilaisissa, rakennuslaissa, ympäristölupamenettelylaissa ja laeissa, joissa tarkoitettuihin lupa- ja vastaaviin päätöksiin sovelletaan ympäristölupamenettelylakia, sekä ydinenergialaissa. Pykälä sisältäisi yleisen periaatteen siitä, että lakia sovellettaessa käytetään hyväksi hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset. Arviointiohjelmassa sovitettaisiin yhteen eri lakien mukaiset selvitysvaatimukset. Esimerkiksi kaavoituksen ja tieverkkosuunnittelun yhteydessä tehdään yleensä selvityksiä, joita voidaan hyödyntää myöhemmin hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnissa. Näissä suunnittelujärjestelmissä on muun muassa voitu arvioida eräitä vaihtoehtoja, joita tämän vuoksi ei enää ole tarpeen tarkastella arviointimenettelyssä.

Arviointimenettely helpottaisi muiden lakien mukaisten lupahakemusten tai vastaavien asiakirjojen laadintaa. Arviointiselostukseen sisältyviä selvityksiä hankkeen ympäristövaikutuksista käytettäisiin hyväksi hanketta koskevissa lupa- tai vastaavissa menettelyissä.”

³⁰ YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde. Ympäristöministeriön raportteja 16/2010.

Nykyisen YVA-lain 3 § (ehdotetun uuden YVA-lain 4 §):

3 § (4 §) Suhde muuhun lainsäädäntöön (ja muihin menettelyihin)

”Tätä lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen [mahdollisuuksien mukaan] tässä laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset. Tämän lain mukaisen arviointiselostuksen käyttämisestä muun lain mukaisena selvityksenä säädetään erikseen. (Arviointiselostuksen käyttämisestä luonnonsuojelulain (1096/1996) 65 §:n mukaisena arviointina säädetään mainitun pykälän 4 momentissa.)”

Suomi on myös hyväksynyt rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan sopimukseen lisätyn Kiovan SEA-pöytäkirjan³¹, joka liitteiden hankeluetteloiineen edellyttää mm. screening- ja scoping-vaiheita sekä ympäristöraporttia myös kaavoituksessa.

2.7.2 YVA eri kaavatasoilla

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 9 §:n nojalla minkä tahansa kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Maakunta-, yleis- ja asemakaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset. Kaavojen tarkkuustasot otetaan huomioon. Pienemmätkin olemassa olevat toiminnot toki merkitään maakuntakaavaan, mutta maakuntakaavassa tarkastellaan vain vaikutuksiltaan merkittävät hankesuunnitelmat, joiden raja on usein sama kuin YVA-velvollisilla hankkeilla. MRL 9 §:n sisältöä on täsmennetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA, 895/1999) 1 §:ssä.

MRL 9 § ja MRA 1 § sisälsivät jo valmiiksi SEA-direktiivin kaavoitusta koskevan täytäntöönpanon. Muilta osin SEA-direktiivi pantiin täytäntöön SOVA-laissa (200/2005). YVA-lain säätämisen yhteydessä on ehdotettu muutoksia myös MRL 9 §:ään. YVA voidaan sovittaa yhteen tapauskohtaisesti maakunta-, yleis- tai asemakaavaan niin, ettei ehdotetun YVA-lain 3 luvun menettelysääntöksiä sovelleta. Sen sijaan YVA-lain 2 luvun säännöksiä YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa sovelletaan. *Ehdotetun MRL 132 §:n nojalla rakentamisesta pitäisi laatia erillinen YVA-lain mukainen arviointi*, vaikka juuri rakentamisen ympäristövaikutukset luontaisesti kuuluivat selvitettäväksi kaavoituksessa. Rakentamisen lupia on jo aiemmin YM:n antaman ohjeistuksen perusteella tulkittu väärin rakentamista seuraavan toiminnan perusteella, joten tämä tarkoittaisi tupla-YVA-menettelyä (toiminnan YVA kaavassa, rakentamisen YVA-laissa).

Yleisimmin YVA ja kaava ovat yhdistettävissä kaavoitettaessa ympäristönsuojelulain (527/2014) lupaa edellyttävää hankekaavaa. Lupaa ei voi myöntää asemakaavan vastaisesti. Toiminnan sijoittaminen ei saa vaikeuttaa alueen käyttämistä maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen. Yleiskaava vaikuttaa asemakaavoitetulla alueella vain asemakaavan muuttamiseen ja maakuntakaava yleiskaavan muuttamiseen. Jos hanke on asemakaavan vastainen, se lähtökohtaisesti edellyttää yleiskaavan muuttamista, koska yleiskaava on otettava huomioon asemakaavaa muutettaessa. Vastaavasti YVA-kynnys vastaa usein maakuntakaavataso tarkastelun tarpeellisuuskynnystä, joten usein kaikki kolme kaavatasoa edellyttävät muutoksia.

YVA:n ja kaavan yhdistäminen on selvitysten tarkkuustasolla luontevinta maakuntakaavan tasolla, koska maakuntakaavassa tarkastellaan merkittäviä vaikutuksia. Yleiskaavataso tarkkuus on jo enemmän. Yleiskaavassa sovitetaan yhteen eri intressit kunnan tasolla, joten se on nykyisin vaikutusarviointissa luontevin kaavataso YVA:n ja kaavan yhdistämiseen. Asemakaava on alueen yksityiskohtaista järjestämistä eikä siinä tehdä yhteensovittamista, paitsi jos kyse on kaavoittamattomasta alueesta, jolloin yleiskaavan oikeusvaikutukset voidaan ottaa huomioon suoraan asemakaavassa.

³¹ SopS 69/2010, Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a trans-boundary context, Kiev 21.5.2003.

Asemakaava on kuitenkin luontevin väline räätälöidä hankekaava, jos ja kun laitoksen rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti asemakaavaa. YVA on siten yhdistettävissä kaikille kaavatasoille. Koska asemakaavaa useimmiten vaaditaan ja eri kaavatasojen sidonnaisuudet ja tarkoitukset eivät mahdollista suoraan asemakaavan muuttamista, ehdotettu yhteensovittamissäännös jää osittaiseksi. Jäljempänä esitetään asiaan ratkaisua.

Vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastoivien tuotantolaitosten sijoituksessa tulee ottaa huomioon sijoituspaikan ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisessa oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus samoin kuin aluetta mahdollisesti koskevat kaavamääräykset. Suurimmille laitoksille määritellään lisäksi kaavassa konsultointivöhykkeet³² usein *Tukesin lausunnon perusteella* niin, ettei laitoksen lähelle suunnitella ristiriitaisia maankäyttöä. Merkintää ”Kem” (harmaa ”jolla on/jolle saa sijoittaa merkittävän, vaarallisia kemikaaleja valmistavan tai varastoivan laitoksen”) käytetään kaavoitettaessa laajamittaista kemikaalien käsittelyä tai varastointia harjoitettavia laitoksia. Kaavassa otetaan siten huomioon myös kemikaaliturvallisuus ja vastaavasti kemikaaliturvallisuusluvassa kaavoitus. YVA ja kaava ovat yhdistettävissä.

YVA-lainsäädännön soveltamisalan mittakaavassa tapahtuva laajamittainen kemikaalien käsittely edellyttää aina asemakaavaa ja useimmiten myös ympäristölupamenettelyä, joten yhteisen YVA:n ja kaavan laatimisedellytykset ovat samoja kuin ympäristölupaa edellyttävien hankkeiden YVA- ja kaavamenettelyissä.

Sen lisäksi, ettei YVA-lakiehdotuksen yhteydessä valmisteltu MRL-muutos ota kantaa muodolliseen tarpeeseen muuttaa kaikkia kaavoja, se ei ota kantaa eri kaavojen sisältövaatimuksien ristiriitaisuuteen. YVA-selvitystä ei voi hyödyntää hankeasemakaavassa, koska eri intressien yhteensovittaminen tapahtuu yleiskaavatasolla ja merkittävien vaikutusten arvioiminen maakuntakaavatasolla. Ehdotus on siten muodollisesti ja sisällöllisesti keskeneräinen.

2.7.3 YV-arvioinnin jakaminen kaavoitus- ja lupamenettelyjen välillä

EU-tuomioistuimien on antanut ennakkoratkaisuja YVA-menettelyn vaiheista jo ennen YVA-direktiivin muutosdirektiiviä 2014/52/EY ja komission uuta ohjeistusta. Jos YVA-arvioinnin tarve tulee ilmeiseksi ensimmäisen viranomaishyväksynnän jälkeen ja hanke edellyttää toista viranomaishyväksyntää, YVA-menettely on suoritettava.³³ YVA on suoritettava useiden päätösten sarjassa ensimmäisen hakemuksen vaiheessa.³⁴ Suostumus voi muodostua myös eriaikaisten päätösten sarjasta.³⁵

Komission ohjeistuksessa puhutaan yhteen sovitettuun YVA-menettelyyn liittyvistä osapäätelmistä sekä perustellun päätelmän päivittämisestä. Jäsenvaltioiden soveltamiskäytäntöön liittyvä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, YVA-direktiivin muutokset sekä komission ohjeistus huomioon ottaen on selvää, että YVA voidaan jakaa kaavoitus- ja lupamenettelyjen välillä. Käytännössä näin on pakko tehdä, jos perusteltu päätelmä kaavan ja lupa-asian ajallisesta erosta johtuen edellyttää päivittämistä. Ympäristövaikutusten arvioinnissa olennaista on kuitenkin selvittää merkittävät ympäristövaikutukset. Jos muutokset eivät ole vaikutusten merkittävyyden kannalta olennaisia, tietoja voi päivittää lupamenettelyssä. Lisäksi YVA:ssa selvitettyt vaikutukset voivat olla riittäviä yhdessä lupamenettelyssä, mutta riittämättömiä toisessa.

³² Kaavoituksessa konsultointivöhykkeen perustamisen laukaisevaa kemikaalimäärää ei ole sitovasti määritelty. Suomessa konsultointivöhykkeet perustetaan varastoitaessa ja käsiteltäessä vähintään 1 000 tonnia kemikaaleja. Rajana *pitäisi* kaavoituksessa olla toimintaperiaateasiakirja (esim. 50 tonnia maakaasu, 2 500 tonnia öljy). Taustalla on SEVESO -direktiivi (82/501/ETY, 96/82/EY, muutos 2003/105/EY ja 2012/18/EU), jota sovelletaan direktiivin liitteen I määritelmien mukaisiin vaarallisten aineiden tuotanto- ja varastointilaitoksiin. Seveso-direktiivissä säädetään näiden laitosten toiminnanharjoittajien yleisistä velvoitteista ja ilmoitusmenettelystä sekä toimintaperiaateasiakirjojen, turvallisuus selvitysten ja pelastussuunnitelmien laatimisesta. Bhopalin räjähdys ja Meksikon onnettomuus saivat aikaan mm. direktiivin 96/82/EY 12 artiklan etäisyyksistä (”konsultointivöhykkeet”).

³³ C-290/03, Barker - Crystal Palace, kohta 49.

³⁴ C-416/10, Križan, kohta 103. C-201/02, Wells, kohdat 52-53.

³⁵ C-2/07, Abraham and Others - Liège airport, kohta 28.

2.7.4 YVA omana erillisenä menettelynä

YVA omana erillisenä menettelynä on suositeltavaa, jos lupia ei ole vielä tarpeen hakea, eri vaihtoehtoja on oikeasti olemassa ja niitä halutaan vertailla ja/tai toiminnan suunnittelu sekä rakentamis-, rakennus-, laitteisto- jne. hankinnoista ei vielä ole päätetty tai ne ovat kesken ja kestävät vielä pitkään.

Erillisen ja liian aikaisin toteutetun YVA-menettelyn ongelmana on Suomessa ollut viranomaisten joustamattomuus suunnittelun aikaisessa vaiheessa toteutetun YVA-menettelyn jälkeen tapahtuviin muutoksiin. Aikainen YVA-menettely sitoo tarkentuvaan tietoon perustuvia uusia ratkaisuja, joita YVA-menettelyssä ei ole voitu tai osattu ottaa huomioon. Yleisön, jota asia koskee, on YVA-direktiivin 6 (4) artiklan nojalla annettava mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sille on tätä tarkoitusta huomauksensa ja mielipiteensä. Erillinen YVA ei ole päätöksentekomenettely, joten luvista ja kaavoista erillisen YVA:n yhteydessä riittää ilmoittaminen ja muu tiedottaminen.

Yleisön kuulemista tietojen riittävydestä voidaan perustella nykyään yksinomaan viranomaisen YVA-ohjelmalausunnon (scoping-lausunto) ja YVA-selostuksesta annettavan perustellun päätelmän tueksi. Kuitenkin ELY-keskuksen toimivaltaa erillisenä YVA-viranomaisena on perusteltu sen asiantuntemuksella. Tässä on ristiriita. Myös EU katsoo viranomaisten asiantuntemuksen riittävän siihen, että se kykenee antamaan lausunnon ilman yleisön kuulemista. Nyt, kun viranomaisella tulee YVA-direktiivin ja YVA-lakiehdotuksen nojalla olla lakisääteinen asiantuntemusvelvollisuus, kuulemiselle on entistä vähemmän tarvetta.

Tiedottaminen riittää, mutta tiedottamista ja kuulemista, jotka yhdessä muodostavat yleisön osallistumisen, ei ole Suomessa erotettu toisistaan. Se johtaa moninkertaiseen kuulemiseen. Mm. Århusin sopimus ei edellytä kuulemista YVA-ohjelman tai YVA-selostuksen riittävydestä vaan riittävästä YVA-selostuksesta ja perustellusta päätelmästä. Vaihtoehdot hakemuksen hyväksymiseksi tai hylkäämiseksi ovat vielä tässä vaiheessa avoinna.

3. YHTEYSVIRANOMAINEN

3.1 YVA-direktiivin vaatimukset

YVA-direktiivin muutosdirektiivin 2014/52/EU preampulan (johdannon) 25 kohdan mukaan on varmistettava toimivaltaisten viranomaisten puolueettomuus. Eturistiriitoja voitaisiin ehkäistä muun muassa eriyttämällä toimivaltaisen viranomaisen ja hankkeen toteuttajan tehtävät. YVA-direktiivin 2014/52/EU johdannon 37 kohta:

”Otettaessa käyttöön yhteen sovitettuja tai yhteisiä menettelyjä jäsenvaltioiden olisi nimettävä vastaavien velvoitteiden toteuttamisesta vastaava viranomainen. Jäsenvaltioiden olisi voitava institutionaaliset rakenteet huomioon ottaen nimetä useampi kuin yksi viranomainen mikäli ne katsovat sen tarpeelliseksi.”

YVA-direktiivin 9(1) artikla sekä 9a artikla:

”Kun päätös luvan myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä on tehty, toimivaltaisen viranomaisen tai toimivaltaisten viranomaisten on tiedotettava asiasta viipymättä yleisölle ja 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuille viranomaisille kansallisten menettelyjen mukaisesti...”

”...toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat tästä direktiivistä johtuvat velvoitteet puolueettomasti eivätkä joudu eturistiriitatilanteeseen...”

YVA-direktiivin muutosdirektiivin 2014/52/EU johdannon 21 kohdassa todetaan:

”... perusteltu päätelmä, jonka toimivaltainen viranomainen antaa hankkeen ympäristövaikutuksia koskevan tarkastelunsa päätteeksi, voi olla yhdenmisen lupamenettelyn osa tai se voidaan sisällyttää muuhun sitovaan päätökseen, jota vaaditaan tämän direktiivin tavoitteiden noudattamiseksi.”

Toimivaltainen viranomainen (yhteysviranomainen) voi olla myös lupaviranomainen. Viranomaisia voi olla yksi vai useampi. Tämä on vahvistettu myös yhteistä ja yhteen sovitettua menettelyä sekä ne yhdistävää yhdistettyä menettelyä koskevassa komission ohjeistuksessa. Toimivaltainen viranomainen voi olla myös lupaviranomainen, mutta se voi olla myös erillinen. Jos lupaviranomaisia, ja samalla toimivaltaisia viranomaisia, on useampia ja menettelyjä sovitetaan yhteen, on yhden viranomaisen oltava koordinoiva viranomainen.

3.2 Tarkoituksenmukaisin vaihtoehto

Nykyinen YVA-lakiehdotuksessa määritelty toimivaltainen viranomainen on Suomessa ELY-keskus, jota kutsutaan yhteysviranomaiseksi. Viranomaisia on vain yksi. Yhteisessä menettelyssä tulisi ottaa huomioon viranomaisten toimivaltajaot. Jatkossa valtion viranomainen (VAVI eli entiset AVI, ELY) ratkaisee ympäristö- ja vesilupa-asiat sekä Natura 2000 -alueisiin todennäköisesti merkittäviä haitallisia vaikutuksia aiheuttavien hankkeiden arvioinnit. Tämä viranomainen on luonnollinen toimivaltainen viranomainen yhteisessä menettelyssä (yksi menettely).

Muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvia asioita ovat erityisesti kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) mukainen Tukes (vaarallisten kemikaalien laajamittainen varastointi ja käsittely) sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisia lupa-asioita ratkaiseva kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Nämä voivat olla myös YVA-lain nojalla toimivaltaisia viranomaisia yhteen sovitetussa menettelyssä, laatia osapäätelmiä sekä sovittaa menettelyä yhteen koordinoivana viranomaisena toimivan VAVI:n kanssa. Direktiivi mahdollistaa useampia perusteltuja päätelmiä. Ne voivat toimia myös itsenäisinä YVA-lain mukaisina toimivaltaisina viranomaisina lupasioissaan, jos muita lupia ei edellytetä.

Jos menettelyssä sovelletaan sekä yhteistä menettelyä että yhteen sovitettua menettelyä, kyse on yhdistetystä menettelystä. Kukin lupaviranomainen toimialallaan huolehtii myös YVA-laissa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä. Tämä tarkoittaa arviointia lupamenettelyjen kannalta oikein eikä nykyisenkaltaista arvioinnin kohdentumattomuutta esiintyisi niin paljon. YVA-lain soveltamisala on lupalakeja laajempi, koska se on yleislaki, joka palvelee kaikkien lupamenettelyjen soveltamisaloja. Toimivaltaisia viranomaisia asiantuntemuksen mukaisesti haajuttamalla arvioinnin saisi kohdistumaan YVA:n tarkoituksen mukaisesti lupamenettelyihin.

Ehdotetussa YVA-laissa toimivaltaisen viranomaisen tehtävä on eriytetty ja "monopolisoitu" yhteysviranomaisena toimivalle ELY-keskukselle, jonka soveltamiskäytäntö yhdessä kansallisen YVA-lainsäädännön kanssa ei ole muodostunut kaikilta osin sujuvaksi. Jatkossa tehtävä siirtyisi VAVI:lle, mutta se pitäisi selkeästi siirtää lupaviranomaiselle, joka muutenkin tarkastaa hakemuksessa esitettävien tietojen riittävyyden ennen hakemuksen kuuluttamista. Valtion aluehallintouudistus johtanee siihen, että VAVI (Luova tai joku muu) sen toimivallan laajuuden vuoksi huolehtii yhteisestä menettelystä.

YVA-lain uudistuksen yhteydessä on ehdotettu muutoksia myös MRL:n säännöksiin. Yhteysviranomaisena on sielläkin ELY-keskus. Lisäksi ELY-keskus voi samassa hankkeessa olla sekä kaavoituksen yhteydessä toiminnan ympäristövaikutusten arvioinnin yhteysviranomaisena sekä samassa asiassa rakentamisen YVA-menettelyn yhteysviranomaisena YVA-lain nojalla (MRL 132 §). YM:n ohjeistuksen nojalla rakentamisen YVA:a on vaadittu *toiminnan* vaikutusten perusteella. Kaavoituksessa yhteysviranomaisen voisi, jäljempänä tarkasteltavan maakunnan viranomaisen sijaan tai ohella, olla kunnan organisaatiossa kaavoituksen valmistelusta vastaava viranomaisen, lautakunta. Sen pitäisi voida arvioida vaikutuksia yhdessä sekä yleis- että asemakaavan tasolla, koska asemakaavan sisältövaatimukset eivät yleensä ole yhteensopivia YVA:n kanssa. Vain yleiskaavassa sovitetaan intressit yhteen. Rakentamisen yhteydessä perustellun päätelmän ajantasaisuuden tarkastaa rakennusvalvontaviranomainen sekä toiminnan ympäristöluvan yhteydessä VA-VI tai joskus myös kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

YVA-lakiehdotuksen yhteydessä valmisteltu MRL-muutos ei ota kantaa tarpeeseen muuttaa kaikkia kaavoja eikä eri kaavojen sisältövaatimuksien ristiriitaisuuteen. YVA-selvitystä on vaikea hyödyntää hankeasemakaavassa, koska yhteensovittaminen tapahtuu yleiskaavatasolla. Koska YVA usein edellyttää yleispiirteisten kaavatasojen muuttamista, luonteva yhteysviranomaisen olisi maakuntauudistuksen mukainen maakuntakaavoituksesta vastaava maakuntaviranomainen. Sama viranomaisen voisi silloin tarkistaa yhteensovittavuuden maakuntakaavaan ja vastata YVA:n ja kaavan yhteensovittamisesta kaikilla kaavatasoilla.

YVA:n toimivaltaisena viranomaisena voisi olla maakuntakaavoituksesta vastaava taso myös siksi, koska sekä YVA-menettelyssä että maakuntakaavan tasolla arvioidaan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Maakuntakaavatason tarkastelua edellyttävä kynnys on usein sama kuin velvollisuus suorittaa YVA. Maakuntakaavan tarkkuustaso ei ehkä vastaa YVA:lle vaadittavaa tarkkuustasoa, vaikka lupamenettelystä erotetussa YVA:ssakaan tarkkuus ei voi vastata lupahakemuksen tarkkuustasoa. Jotta kaavoituksen ja YVA:n yhdistäminen sujuvoittaisi menettelyitä, tarvittaisiin yhdellä kertaa läpileikkaus kaikille kaavatasoille, jota sisältövaatimukset, huomioon ottamisvelvollisuudet ja tarkkuustasot kohtaisivat.

Viime kädessä kaavatason arvioinnista tehdyn perustellun päätelmän ajantasaisuus tulee tarkistaa lupapäätösten yhteydessä (YVA-direktiivin uusi 8a artiklan 6 kohta). Kaavatason arvioinnin ei tarvitse olla enää ajan tasalla lupamenettelyssä, mutta perustellun päätelmän merkittävistä ympäristövaikutuksista pitää olla. Lupahakemuksessa joka tapauksessa toimitetaan lupa-asiaan liittyvät päivitettyt ja tarkennetut tiedot.

4. OPTIMAALINEN YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

4.1 YVA ja kaavoitus

Edellä kerrottiin, että YVA-velvollisen hankkeen sijoittuminen tulee edellyttämään asemakaavaa, vaikka YVA:lla on liittymäkohdat kaikille kaavatasoille. Yhdistäminen asemakaavaan ei kuitenkaan onnistu, koska useimmiten samalla on muutettava muitakin kaavoja ja toimintojen yhteensovittaminen edellyttää yleensä vähintään yleiskaavatason tarkastelua. Sen vuoksi hankeasema-kaavassa tulisi olla mahdollisuus tarkastella yleiskaavaa ja maakuntakaavaa tarvittaessa nopeasti käsiteltävissä olevan ja YVA-menettelyn tulosten perusteella päätettävän poikkeamisen kautta ilman, että kaavoitusprosessia täysimittaisesti avataan. Nykyisin yleiskaavatarkastelu voidaan liittää vain uuteen asemakaavaan, ei asemakaavan muutokseen. Ehdotettuun maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen ei sisälly tällaista hankeasemakaavaan liitettävää prosessuaalisesti kevennettyä tarkastelumahdollisuutta sisältövaatimusten yleispiirteisillä kaavatasoilla.

Jos tällaista muutosta ei tehdä, YVA-velvollinen hanke johtaa usein siihen, että vaikutukset on tarkasteltava yleiskaavan lisäksi maakuntakaavassa. Yleiskaavaan ei riitä, koska sitä ei voi muuttaa ilman maakuntakaavaa, jonka muuttamiseksi tarvitaan tiedot arvioinnin tuloksista. Ehdotuksesta seuraa, että YVA yhdistetään usein maakuntakaavoitukseen. Maakuntakaavan lainvoimaistuttua laaditaan yleiskaava ja mahdollisesti peräkkäisellä päätöksellä asemakaava. YVA:n ja hankekaavan yhdistämisen sujuvoittamisidea ei kuitenkaan toteudu. Tämä vaikuttaisi olevan pääsääntö, josta on tietenkin joitakin poikkeuksia.

MRL:n muutokseen voitaisiin liittää mahdollisuus tarkastella asiaa suoraan hankeasemakaavassa, joka yleensä tarvitaan hankkeen sijoittamiseen (pl. tuulivoimayleiskaava), yleiskaavan sisältövaatimustarkastelussa sekä hankekohtaisessa nopeutetussa maakuntakaavatarkastelussa.

4.1.1 Hankeluettelo

Hankeluettelo ei ole koskaan ollut eduskunnan tarkastelun kohteena. YVA-lakiehdotuksen liite 1 sisältää YVA-direktiivin liitteen I hankeluettelon ja kansallisia tiukennuksia. YVA-direktiivin liitteen II hankeluettelo ei ole ollut julkisesti esillä eikä tarkastelussa. Se ei sisälly ehdotukseen. Eduskunta ei ole koskaan ottanut kantaa asiaan. Se ei se pääse lausumaan siitä eikä se välttämättä osaa lausua sen tarpeesta. YVA-lakiehdotukseen tulisi ehdottomasti liittää liite 2, joka perustuisi YVA-direktiivin liitteeseen II. Nykyinen ehdotettu liite 2 siirtyisi liitteeksi 3. Liite II rajaisi tapauskohtaiset arvioinnit liitteen II hankeluetteloon, kuten YVA-direktiivi edellyttää. Liitteellä 2 rajoitettaisiin tapauskohtaiset YV-arvioinnit liitteen 2 hankeluetteloihin ja mahdollistettaisiin myöhemmin eduskunnan harkinnan mukaan sekä tiukennukset että lievennykset (*exclusive list*).

Koska liitekeskustelua ei ole ollut ja YVA-direktiivin täytäntöönpanolle varattu aika on kulumassa loppuun, YVA-direktiivin liitteet I ja II voitaisiin veilä siirtää sellaisenaan Suomen lainsäädäntöön ja tehdä tarkennuksia (*screening thresholds*) myöhemmin. Osa pakollisista YVA-menettelyistä siirtyisi harkinnanvaraisiksi, mutta luettelot ovat riittäviä varmistamaan YVA:n suorittamisen aina, kun sille on tarvetta. Eduskunnalle jäisi myös mahdollisuus arvioida, mitä kansallisia muutoksia se haluaa liitteisiin. Nyt ne on arvioitu ministeriötasolla. Liitteen 1 hankeluettelon siirto ilman valmistelua ja keskustelua ei vaikuta perustellulta ratkaisulta.

Hankeluettelon osia ei ole pakko panna täytäntöön vain YVA-säädöksissä. Osa hankkeista voisi sen sijaan olla lueltuna ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa, kemikaaliturvallisuuslaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa, energiamarkkina-laissa, maantielaisissa jne. Mm. Saksassa on YVA-direktiivin teollisuusrakentamista koskeva kohta katsottu maankäytön osaksi. Jos pakolliset ja harkinnanvaraiset YVA-velvollisuudet yhdistetään lupalakien luetteloihin esimerkiksi sarakkeina (ml. tiukennukset ja poissulkemiset), tuleva lupamenettelyitä koordinoiva laki voi ohjeistaa tarkemmin yhteisen ja yhteen sovitetun YVA- ja lupamenettelyn sisällöstä.

4.1.2 Tapauskohtainen arviointi ja/tai raja-arvot

Screening-vaihe eli seulontavaihe toteutetaan siis joko raja-arvoilla säädöstasolla tai tapauskohtaisessa YVA-tarvearvioinnissa. Pelkät säädöstason raja-arvot lähtökohtaisesti riittävät, mutta Suomi on valinnut myös tapauskohtaisen arvioinnin, joka ei ole pakollinen.

Screening olisi YVA-direktiivin vähimmäisvaatimusten mukainen, jos hankeluettelo olisivat YVA-direktiivin mukaisia ja valtioneuvoston asetuksenantovalta olisi rajattu niin, ettei tiukennuksia YVA-direktiivin tehdä ainakaan ilman avointa harkintaa. Valtioneuvosto osaa ratkaista tulevien asetusten sisällön tavoitteidensa mukaisesti, jos sillä on riittävä informaatio. Asetuksenantovaltuuksien rajaamisella asetusluonnokset sisältäisivät vähemmän jälkikäteen selviäviä yllätyksiä elinkeinoelämälle.

Scoping -vaihe tarkoittaa siis arvioinnin laajuuden ja tarkkuuden rajaamista etukäteen laaditussa suunnitelmassa ja lakisääteisin vaatimuksia *tarkentavassa* viranomaislausunnossa, johon tulevan arvioinnin YVA-ohjelman olisi perustuttava. Optimaalinen YVA-menettely edellyttäisi, että YVA-lausunto sitoisi YVA-direktiivin muutoksen mukaisesti lausunnonantajaa. YVA-lakiehdotukseen ei sisälly sitovuuksivaatimusta.

4.1.3 YVA-suunnitelma ja scoping-lausunto

YVA-suunnitelma on YVA-ohjelma. YVA-ohjelman sisältö määräytyy pitkälti YVA-selostuksen lakisääteisten vaatimusten perusteella. YVA-ohjelman sisältö on nykyisin YVA-asetuksessa. Se ei sisälly YVA-direktiiviin, koska YVA-selostuksen sisältö on jo YVA-direktiivissä määritelty. Suomessa YVA-ohjelman sisältö on määritelty valtioneuvoston asetuksen tasolla. YVA-lakiehdotuksessa tulee varmistaa, että YVA-ohjelman sisältövaatimukset eivät ole YVA-direktiiviä ankarampia.

YVA-direktiivin mukaan viranomaislausunnot riittävät ja scoping -lausunto tarvitaan, jos hankkeen toteuttaja vaatii sitä ennen lupahakemuksen toteuttamista. Erillinen kuuleminen ei ole tarpeen. Sen sijaan tiedottaminen on tarpeen. Viranomaisten asiantuntemusvaatimus johtaa siihen, ettei sen lausuntojen tueksi tarvita enää kuulemista. Optimaalinen YVA-menettely edellyttää, että YVA-ohjelma ja YVA-lausunto määrittävät tulevan arvioinnin ennustettavasti ja sitovasti ilman ylimääräistä kuulemista ja että yleisölle tiedotetaan.

4.1.4 YVA-selostus

YVA-selostuksen vähimmäisvaatimukset on määritelty YVA-direktiivin 5 artiklassa ja liitteessä IV. Suomessa ne on määritelty asetustasolla. Optimaalinen YVA-menettely, YVA-direktiivin alkupe räinen harmonisointivaatimus huomioon ottaen, edellyttää YVA-selostuksen sisältövaatimusten olevan YVA-direktiivin mukaisia ja että asetuksenantovaltuus laaditaan niin, ettei tiukennuksia tehdä ainakaan ilman avointa harkintaa. YVA-direktiivin mukainen yhteysviranomaisen ammattitaitovaatimus edellyttää tosin jatkossa, ettei YVA-selostukseen edellytä scoping -lausunnossa kaikkea mahdollista.

4.1.5 Arvioinnin kohdistaminen

Tehokas (optimaalinen) kohdistaminen toteutuu yhteisissä ja yhteen sovitetuissa menettelyissä, koska YVA kohdistetaan lupamenettelyiden soveltamisalaan. Yhteisessä menettelyssä vähintään YVA, ympäristö- ja vesiluvat, mahdollisesti maa-aineslupa, sekä Natura-arviointi suoritetaan yhdessä menettelyssä. Tiedot kohdentuvat YVA-direktiivin tarkoituksen mukaisesti palvelemaan lupamenettelyä. Myös yhteen sovitetussa menettelyssä, jossa laaditaan useampia osapäätelmiä, arviointi kohdistetaan lupamenettelyihin.

YVA kaavoituksen yhteydessä toteutetaan yhteisessä menettelyssä. Arviointi ei kohdistu välttämättä vain lupamenettelyiden soveltamisalaan vaan se laajenee palvelemaan kaavoituksen tarkoituksia laajemmassa mittakaavassa. Arviointi pitäisi kohdistaa lisäksi kaikkiin muutosta vaativien kaavatasojen sisältövaatimukseen ja mahdolliset muutostarpeet tai muutosten tarpeettomuus tulisi todeta heti scoping -vaiheen lähtötilanteena.

Jäljempänä tarkastellaan myös arvioinnin kohdentamiseen liittyviä hankeluetteloita, jotka voidaan panna täytäntöön suoraan lupalaeissa. Lupamenettelyitä koordinoivassa laissa voidaan sääntää tarkemmin yhteisestä ja yhteen sovitetusta YVA- ja lupamenettelyistä.

4.1.6 Yleisön, jota asia koskee, kuuleminen, tiedottaminen ja muutoksenhaku

YVA-direktiivin (2011/92/EU) 11 artiklan muutoksenhakusäännösten mukaan jäsenvaltio voi valita kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti asianosaiset (ne yleisöön kuuluvat, jota asia koskee) edun painavuuden perusteella (joiden etua asia riittävästi koskee) tai pelkästään oikeuksien heikentymisväitteen perusteella hallintolainkäyttösäännösten sen mahdollistaessa. Suomessa pelkkä väiteperuste ei riitä. YVA:n yhdistäminen lupamenettelyihin ei vaikuta Århusin sopimuksen muutoksenhakuoikeuksiin.

Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään yleisön osallistumisesta *päätöksiin* hankkeissa, joita ei ole luettu liitteessä mutta joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Århusin sopimuksen liitteessä I on luettu nämä toimet. Yleisön on saatava osallistua *päätöksentekoon* saksikin merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavissa hankkeissa. YVA-menettelyssä ei vielä tehdä päätöksiä. Århusin sopimus ei ole este YVA:n ja lupamenettelyjen yhdistämiselle, joka johdattaa osallistumaan vaikutusten arvioinnin merkitykseen päätöksenteossa.

Yleisön osallistuminen tarkoittaa yleisölle tiedottamista sekä yleisön, jota asia koskee, kuulemistä. Yleisö on laaja määritelmä, mutta Suomessa se muodostuu etenkin vaikutusalueen kuntien jäsenistä. Hyvä käytäntö on saada yleisö *tiedottamalla* mukaan ympäristöarviointimenettelyn alusta alkaen eli YVA-ohjelma- eli scoping -vaiheessa.³⁶ Lähtökohtana on, että tiedottaminen riittää YVA-ohjelmasta ja viranomaisten asiantuntijuus riittää lausunnon kirjoittamiseen, joka ei ole YVA-direktiivin nojalla pakollinen kuin hankkeen toteuttajan sitä pyytäessä. Viranomaisella on jatkossa oltava asiantuntemus määrittää lausunnon arvioinnin laajuus ja tarkkuus sekä tietojen riittävyys. Niistä tiedoista yleisöä ei tarvitse kuulla ennen lupahakemuksesta kuulemistä.

Yleisö, jota asia koskee, määritelmä on otettu käyttöön sellaisenaan monissa jäsenmaissa. Suomessa se on rinnastettu vaikutusasianosaisuuden kautta hallintoasian asianosaisuuteen. Yleisön, jota asia koskee, määritelmää on tarkastellut myös EU:n tuomioistuin.³⁷ Yleisöä, jota asia koskee, kuullaan EU:n alueella yleensä vasta sen jälkeen, kun viranomaisella on todennut tiedot riittäviksi (perusteltu päätelmä). Suomessa kuullaan ensin tietojen riittävydestä ja sen jälkeen yleisöä, jota asia koskee, vielä lupahakemuksen yhteydessä. YVA-selostuksesta riittäisi tiedottaminen ennen lupahakemuksesta kuulemistä, jos YVA on erillinen. Jos menettely on yhteinen, hakemuksen yhteydessä kuullaan myös YVA-selostuksesta.

Yhteysviranomaisella voi ottaa scoping-lausunnon tekonsa ja perustellun päätelmänsä tueksi vastaan mm. mielipiteitä YVA-ohjelmasta, ja yleisön, jota asia koskee, huomautukset ja mielipiteet YVA-selostuksesta jo ennen hakemuksesta kuulemistä, jos se ei muuten tunnista merkittäviä ympäristövaikutuksia. Viranomaisen asiantuntemuksen pitäisi kuitenkin riittää tähän ilman mielipiteitä ja huomautuksia. Näiden lisäksi kuulemisten ei pitäisi hidastaa prosessia eikä aiheuttaa hankkeen toteuttajalle lisäkustannuksia. Hallinnollisten maksujen periminen yleisön osallistumisesta kuulemismenettelyyn ei ole YVA-direktiivin tarkoituksen vastaista, kunhan maksu vahvistetaan sellaiselle tasolle, etteivät ne voi estää mainitun direktiivin tavoitteiden mukaisia täysiä vaikutuksia eli YVA-direktiivin 6 artiklan mukaisen osallistumisoikeuden käyttämistä.³⁸

Optimaalisessa YVA-menettelyssä yleisölle tiedotetaan YVA-ohjelmasta ja erillisen YVA-menettelyn YVA-selostuksesta, sekä pyydetään huomautukset ja mielipiteet yleisöltä, jota asia koskee, perustellun lausuman jälkeen. Suomessa pyydetään mielipiteet YVA-ohjelman ja YVA-selostuksen riittävydestä sekä YVA-selostuksesta lupahakemuksen liitteenä eli yhteensä kolme kertaa. YVA-lakiehdotuksessa ei suinkaan kevennetä tätä vaan neljäs kuuleminen on mahdollista, jos YVA-selostusta on ennen perusteltua päätelmää täydennettävä. Muutoksenhakuelimenä YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvista päätöksistä voi olla tuomioistuin tai muu elin. Muutoksenhakuinstanssista on lausuttu myös Århusin sopimuksessa.

³⁶ Komission streamline-ohje 2016/C 273/01 s. s. 5 (EUVL C 273/5).

³⁷ C-263/08, Djurgården, kohdat 39, 45-47 ja 52.

³⁸ C-216/05 komissio v. Irlanti, 37-38 kohdat ja 42-44 kohdat. KOM(2009) 378 lopullinen 23.7.2009 Komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle YVA-direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta (Direktiivi 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY ja direktiivillä 2003/35/EY)s. 15.

Suomessa muutosta haetaan hallinto-oikeudelta valitettaessa lupapäätöksestä, joka on YVA-direktiivin mukaista. Valitusperusteena on, ettei YVA:aa ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osiltaan puutteellisesti. Olennainen puutteellisuus on tarpeeton muutoksenhakuperuste. Jos viranomaisen päätös perustuu asian puutteelliseen selvittämiseen, asia palautetaan käsiteltäväksi uudelleen (prosessuaalinen palautus) asiaratkaisua tekemättä.

“Olennaisilta osin puutteellinen” pitäisi tarkoittaa, että YVA on lupamenettelyn soveltamisalaan kuuluvalta osaltaan niin puutteellinen, ettei sen perusteella ole mahdollista arvioida merkittäviä ympäristövaikutuksia. Muuten se mahdollistaisi valittamisen mistä tahansa väitetystä YVA-puutteesta. YVA:n ollessa erillinen on riski, että perusteltu päätelmä laajenee koskemaan YVA:n puutteellisuutta niiltä osin, jotka eivät ole lupamenettelyjen ja YVA:n kohdistamisen kannalta olennaisia. Mahdollisen puutteellisuuden kirjaaminen pelkän erillisen YVA:n perusteella on ollut helppoa. Lupaviranomainen osaa kohdentaa perustellun päätelmän luvan kannalta olennaisiin seikkoihin.

4.2 Kansallisen YVA-lainsäädännön lisävaatimukset

4.2.1 Arvioinnin ajankohta

Arvioinnin oikea ajankohta vaihtelee. Joskus hankkeesta on jo päätetty, joskus hankepäättös tehdään tosiasiaa vasta lupien myöntämisen jälkeen (mm. eräät kaivos Hankkeet). Lupa oikeuttaa harjoittamaan toimintaa lupaehtojen mukaisesti, mutta ei velvoita harjoittamaan toimintaa. Vaihtoehtoja on joskus, joskus vain nollavaihtoehto.

Hankkeesta on oltava riittävät tiedot eli pakollisesta hankkeestakin vähintään ne tiedot, jotka vaaditaan screening-vaiheessa tapauskohtaisesti YVA-menettelyä edeltäville hankkeille. Hankkeen kokoluokkaluokka-, tekniikka- ja sijaintivaihtoehdot pitää olla selvitetty. Liian aikaisin aloitettu YVA-menettely ei palvele ketään. YVA:n ajankohta riippuu kuitenkin siitä, laaditaanko se erillisenä, yhteisessä menettelyssä (kaava, lupa) vai yhteen sovitettuna menettelyssä. Ajankohta liittyy myös arvioinnin tarkkuuteen, joka on otettava huomioon YVA-ohjelmassa ja siitä annettavassa lausunnossa.

YVA tulee julkiseksi, kun YVA-ohjelma toimitetaan viranomaiselle. YVA myös alkaa sillä hetkellä. Edeltävät selvitykset ovat usein liikesalaisuuksia. YVA-ohjelma voidaan laatia, mutta sitä ei koskaan toimiteta. Erillinen YVA voi koskea hankintamenettelyjä jne. edeltävää vaihetta, jolloin tietojen yleispiirteisyys pitäisi sallia. YVA:n pitäisi päättyä perusteltuun päätelmään. Muutoksenhaku tai lupamenettelyyn yhdistetty seuranta (todentaminen) ei saisi venyttää YVA:n ajallista ulottuvuutta. YVA:n juridista ajankohtaa ei ole määritelty YVA-lakiehdotuksessa.

Arvioinnin oikea ajankohta pitäisi yllä sanotuissa raameissa olla hankkeen toteuttajan päätettävissä. Erillinen YVA voi olla aikaisemmin, kun screening- ja scoping -tiedot voidaan toimittaa. Myös kaavan kanssa yhteinen YVA voi olla aiemmin, jolloin selvitykset sovitetaan yhteen muutettavien kaavojen sisältövaatimuksiin. Yhteinen tai yhteen sovitettu YVA liittyy lupamenettelyjen ajankohtaan, jolloin selvitykset ovat yksityiskohtaisempia, mutta täsmällisesti kohdennettavissa lupamenettelyihin niin, että selvitykset voidaan hyödyntää lupahakemuksissa sellaisinaan. Arvioinnin ajankohta on siten liukuva ja se on sidottu arvioinnin tarkkuuteen. YVA-lakiehdotus lähtee ensisijassa erillisestä YVA:sta eikä siinä oteta kantaa ajankohtiin, ajankohdasta riippuviin tietojen tarkkuuksiin (arvioinnit vai analyysit) tms.

4.2.2 Hankeluettelo

Suomen YVA-asetuksen 6 §:n ja ehdotetun YVA-lain (HE 259/2016) liitteen 1 hankeluettelo, johon sovelletaan aina YVA-menettelyä, on tarkasteltu kohdassa 2.5.2. Liitteessä on lukuisia tiukennuksia YVA-direktiivin liitteen I hankeluetteloon. Mm. tuulivoima- ja jätteiden hyödyntämishankkeiden pakolliset YVA-velvollisuudet vaikeuttavat jo EU-tasolla asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Suomi on Euroopan harvimmin asuttu maa, joten YVA-lain ehdotettu liite 1 voisi olla sama kuin YVA-direktiivin liite 1. Ehdotetun YVA-lain liitteen 1 kansalliset tiukennukset voitaisiin poistaa. Ne voivat sisältyä tapauskohtaisiin YVA-menettelyihin.

4.2.3 Tapauskohtainen arviointi

YVA-direktiivin liitettä II ei ole pantu Suomessa täytäntöön. Se laajentaa merkittävästi YVA-menettelyiden soveltamisalaa myös mm. hankkeisiin, joista ei ole säädetty edes lupavelvollisuutta. Ympäristövaikutusten arvioinnin tarkoituksena on palvella lupamenettelyiden ja muiden viranomaisyväksyntää edellyttävien menettelyjen päätöksentekoa.

YVA-direktiivissä lausutaan nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on määritettävä *liitteessä II lueteltujen hankkeiden* osalta tapauskohtaisesti selvittämällä tai jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla, arvioidaanko hankkeen ympäristövaikutukset. YVA-direktiivi ei sananmukaisesti tulkittuna anna jäsenvaltiolle edes harkintavaltaa jättää YVA-direktiivin liitettä II täytäntöön panematta. Hallituksen ehdotuksessa ei ehdoteta YVA-direktiivin liitteen II täytäntöönpanoa. Käytännössä Suomessa ei ole varmuutta siitä, selvitetäänkö YVA-tarve tapauskohtaisesti liitteen II hankkeiden osalta.

Ehdotettuun YVA-lakiin voitaisiin harkita uutta liitettä 2 tapauskohtaisesti (harkinnanvaraisesti, yksittäistapauksessa) arvioitavista hankkeista. Hallituksen esityksessä HE 259/2016 ehdotettu liite 2 siirtyisi liitteeksi 3 eli järjestys olisi YVA-direktiivin mukainen. Ehdotettuun liitteeseen 1 sisältyvät tiukennukset voisivat mahdollisesti olla liitteessä 2 implisiittisesti ja/tai raja-arvoina. Uuteen liitteeseen 2 voitaisiin sisällyttää myös ns. exclusion list hankkeista, joille ei koskaan tarvitse tehdä YVA-lain mukaista arviointia. Tällainen poissulkemislista ei ole ollut mahdollista Suomessa, koska meiltä on puuttunut kyseinen liite 2 kokonaan. YVA-direktiivin luettelot voitaisiin sisällyttää myös sellaisenaan lain liitteiksi ja arvioida tarvittavat muutokset niihin jälkikäteen.

Perusteluja muutoksille olisi väestötiheyden lisäksi se, että Suomessa arvioidaan lupamenettelyjen yhteydessä vaikutukset erittäin kattavasti ja tarkasti. YVA-menettely ei välttämättä tuo lupamenettelylle lisäarvoa. YVA:n painoarvo vaikuttaa Suomessa olevan itse menettelyllä, kun painopisteen tulisi olla itse arvioinnilla (*assessment*). YVA-direktiiviä säädettiin, koska ympäristövaikutuksia ei silloisen Euroopan talousyhteisön alueella 1980-luvun alkupuolella arvioitu asianmukaisesti lupamenettelyjen yhteydessä. Kolmantena perusteena olisi arviointiselostusten paisuminen ja kohdentumattomuus lupamenettelyihin. YVA ei vaikuta palvelevan tehokkaasti alkuperäistä tarkoitustaan.

Suomen ympäristö-, vesi-, kemikaaliturvallisuus- jne. lupamenettelyissä viranomaiset varmistavat asianmukaisen arvioinnin. YVA-menettely ei välttämättä tuo niihin sellaista lisäarvoa, joka vaikuttaisi lupamääräyksiin. Muutokset eivät ennalta arvioiden heikentäisi ympäristönsuojelun tasoa. YVA-menettelyllä on prosessina ollut mitä tahansa hankkeita hidastava vaikutus. Arviointivelvollisuus ei ole ollut ennustettava ja tapauskohtaista velvollisuutta ei ole aina pidetty tasapuolisena eri ELY-keskusten alueella.

4.2.4 YVA-ohjelman sisältö

YVA-direktiivissä YVA-ohjelma ei ole osa 1 artiklan g) kohdan ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmää. YVA-selostus on osa määritelmää. Arvioinnin rungon voi päätellä YVA-direktiivin vaatimuksista YVA-selostukselle, mutta YVA-ohjelma on kuitenkin suositeltava dokumentti.

YVA-asetuksen 9 §:ssä on määritelty YVA-ohjelman 7-kohtainen sisältö, 5 §:n mukaan yhteysviranomaisen antaa lausunnon YVA-ohjelmasta ja 3 §:n mukaan Syke tallentaa YVA-ohjelmat.

Sujuvuutta edistävän YVA-ohjelman selvitysten tarkkuus ja laajuus voisivat riippua siitä, suoritetaanko YVA erikseen, kaavoituksen yhteydessä vain lupamenettelyn kanssa yhteisessä tai yhteen sovitettussa menettelyssä. Suunnitellut selvitykset voisivat olla yleispiirteisimpiä, jos YVA on ajallisesti erillinen. Jos YVA laaditaan yhdessä kaavan kanssa, YVA-direktiivissä edellytettävät selvitykset voitaisiin yhdistää muutettavien kaavojen sisältövaatimuksiin. Lupamenettelyn kanssa yhteisessä tai yhteen sovitettussa menettelyssä selvitysten laajuus ja tarkkuus pitäisi suunnitella palvelemaan lupamenettelyitä. YVA-laissa ei ole eroteltu eikä ohjeistettu arviointia käytännön kannalta vaan se on jätetty lausunnon ratkaistavaksi. YVA-asetuksessa olisi myös mahdollisuus täsmentää arvioinnin tapauskohtaista laajuutta ja tarkkuutta, koska lausunnon tulee sitova.

4.2.5 YVA-selostuksen sisältö

YVA-direktiiviin muutosdirektiivin 2014/52/EU 5 artiklan 1 kohdassa on YVA-selostuksessa esitettävät tiedot ja muutetussa liitteessä IV on 10-kohtainen luettelo YVA-selostusta varten tarvittavista lisätiedoista, jotka olennaisesti liittyvät tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisominaisuuksiin ja ympäristön erityispiirteisiin, joihin todennäköisesti kohdistuu vaikutuksia. YVA-direktiivissä 2011/92/EU luettelo oli vielä 8-kohtainen ja kohdat suppeampia. Uutena on mm. hahmotelma nykytilan todennäköisestä kehityksestä, jos hanketta ei toteuteta (perusskenaario arvioinnin vertailukohdaksi, kohta 3), merkittävien ympäristövaikutusten luettelon täsmentyminen tai laajentuminen (kohta 5) sekä kuvaus ennustamismenetelmistä tai näytöstä, joita käytetään merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa (kohta 6).

Lisäksi YVA-direktiivin muutoksen perusteella arvioinnin sisällön laajuus ja tarkkuus rajataan yhteysviranomaisen lausunnolla sitovasti, kun se aiemmin ei sitonut. Johdannon 30 kohdan ja 5 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen olisi hankkeen toteuttajan pyytäessä annettava lausunto arviointiselostuksen ympäristötietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta (scoping eli arvioinnin sisällön rajaaminen). Arviointi voitaisiin kohdistaa relevantteihin vaikutuksiin. Rajaamista voi YVA-direktiivin mukaan pyytää ennen lupahakemuksen jättämistä, joten arviointia ei ole tarkoitettu lupahakemuksesta erilliseksi prosessiksi. Arviointiselostuksen on muutosdirektiivin 5 artiklan 1 kohdan nojalla perustuttava tuohon lausuntoon. Myös selostuksen laatijoiden ammattitaitovaatimus on uudistuksessa. Muut arvioinnit on otettava huomioon päällekkäisyyksien poistamiseksi. YVA-selostus on määritelty YVA-direktiivin 1 artiklan 2 g) kohdassa osaksi arviointia ja viittauksella 5 artiklan 1 ja 2 kohtiin. YVA-selostus sisältää myös kohtuulliset vaihtoehdot.

YVA-lakiehdotuksessa on määritelty YVA-selostus suoraan ja hieman lyhyemmin 1 ja 19 §:ssä. 19 §:n perustelujen mukaan YVA-selostus määritellään tarkemmin YVA-asetuksessa ja että se *täyttää* YVA-direktiivin 5 artiklan ja liitteen IV ja kansainvälisten sopimusten vaatimukset. Lainkohta mahdollistaa ankaramman sisällön, koska asetuksen lisävaatimukset aina täyttäisivät vaatimukset. YVA-lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentti:

”Arviointiselostuksen sisällöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.”

Arviointiselostuksen sisältö on määritelty YVA-asetuksen (713/2006) 10 §:ssä. Sitä ei vielä tätä kirjoitettaessa ole päivitetty YVA-direktiivin muutosdirektiivin mukaiseksi. Siinä on tiukennuksena mm. pakollinen seurantaohjelmaehdotus (YVA-direktiivissä on mainittu vain mahdollinen seuranta), vaikka seuranta olisi luontevaa liittää lupamenettelyihin. YVA-direktiivin 8 a artiklan 4 kohdan 3 alakohta:

”Tarvittaessa voidaan käyttää unionin muuhun lainsäädäntöön kuin tähän direktiiviin ja jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvia voimassa olevia seurantajärjestelyjä päällekkäisen seurannan välttämiseksi.”

Yhteysviranomaisen YVA-ohjelmalausunnon huomioon ottaminen on pitänyt perustella, vaikka lausunto ei sido viranomaista. YVA-selostuksen tiukennukset voidaan estää määrittämällä 19 §:n 1 ja 2 momentti tiukemmin rajatuksi niin, että säädetäessä asetuksella tarkemmin tiukennukset eivät ole mahdollisia, kuten:

”Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää [YVA-direktiivin] täytäntöön panon edellyttämistä ympäristövaikutusten arviointiselostuksen sisältövaatimuksista.”

YVA-selostuksen tietojen laajuus ja tarkkuus määräytyy jo scoping -vaiheessa. *Kyse on arvioinnista, ei yksityiskohtaisesti lupamenettelyyn kuuluvasta näytteenotosta ja analysoinnista.* Suo-messa on lähestytty jälkimmäistä, jolloin kustannukset estävät useiden vaihtoehtojen tutkimisen. Lupamenettelyyn yhdistäminen tukee sitä, että tietoja toimitetaan hieman tarkemmin, mutta kohdennetusti ja kustannustehokkaasti lupamenettelyitä palvellen. Erillisen YVA-menettelyjen tietojen pitäisi ensisijaisesti olla yleispiirteisiä ja olemassa olevaan tietoon ympäristöstä ja hankkeen vaikutuksista perustuvia induktiivisia johtopäätöksiä, jolloin vaihtoehtojakin voidaan tutkia.

4.2.6 Prosessuaaliset YVA-menettelyn kansalliset hidasteet

Lisäkuulemiset

Yleisölle, jota asia koskee (asianosaiset), on 6 artiklan 4 kohdan nojalla annettava mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyihin ja esittää huomautuksensa ennen kuin päätös tehdään. 5 kohdan nojalla yleisölle eli muille kuin asianosaisille on tiedotettava ilmoituksilla ja sähköisesti. Asianosille (yleisö, jota asia koskee) on annettava kohtuullinen eli vähintään 30 päivän määräaika osallistumiselle. YVA-direktiivissä ei vaadita, että yleisön tulisi osallistua YVA-ohjelman (toimialakohtaiset viranomaislausunnot riittävät) tai YVA-selostuksen laatimiseen tai sisältöön vaan ne kuuluvat hakijalle ja viranomaisille, aivan kuten lupahakemuksen ja niihin liittyvien selvitysten laatiminen. Suurin osa jäsenvaltioista on sisällyttänyt määritelmän ”yleisö, jota asia koskee” kansalliseen lainsäädäntöön, mutta jotkut eivät tee eroa ”yleisön” ja ”yleisön, jota asia koskee” välillä.³⁹

Suomessa yleisö eli muutkin kuin asianosaiset osallistuvat antamalla mielipiteensä YVA-ohjelmasta ja YVA-selostuksesta sekä vielä lisäksi asianosaiset (yleisö, jota asia koskee) lausumalla ympäristölupahakemuksesta ja sen liitteenä olevasta YVA-selostuksesta. ”Asianosaisia” kuullaan kolmesti ja yleisöä kahdesti, kun direktiivi edellyttää asianosaisten kuulemista samassa vaiheessa kuin lupahakemuksesta kuullaan ja yleisölle *tiedottamista*. Kolminkertainen voidaan muuttaa yksinkertaiseksi ympäristöä heikentämättä.

Århusin sopimus⁴⁰ ei edellytä asianosaisten osallistumista YVA-menettelyyn eikä osallisten kuulemista muuten kuin lupahakemuksen yhteydessä. Sopimus liittyy liitteessä I tarkoitettujen hankkeiden lupapäätösten valmisteluun.

Perusteltu päätelmä ja sen täydentämisestä aiheutuvat lisäkuulemiset

YVA-lakiehdotuksessa täydentämiseen on lisätty mahdollisuus laajentaa kuuleminen *neljänteen kertaan*. Arviointiselostusta on tarvittaessa täydennettävä. YVA-lakiesityksessä on kuitenkin ehdotettu niin, että ensin YVA-selostuksesta kuullaan (20 §) ja sitten vasta täydennetään (24 §) ja jos täydennetään, kuullaan vielä toisen kerran. Kuuleminen riittävästä vasta riittävästä perustelusta päätelmästä ja lupahakemuksen yhteydessä ehkäisisi myös tämän lisäkuulemisen.

YVA- ja lupamenettelyiden jonotuttaminen

YVA-lakiehdotuksen 25 §:ssä ehdotetaan:

”lupahakemukseen on liitettävä ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä”

Ehdotus johtanee siihen, ettei lupahakemusta oteta käsittelyyn, jos mainittuja asiakirjoja ei ensin liitetä siihen. Arviointiselostuksesta kuulemista ei voi yhdistää lupahakemuksesta kuulemiseen. Perusteltua päätelmää ei voi yhdistää lupaviranomaisen päätökseen lupapäätöstä edeltäväksi osaksi. YVA-lain 25.1 § voisi kuulua:

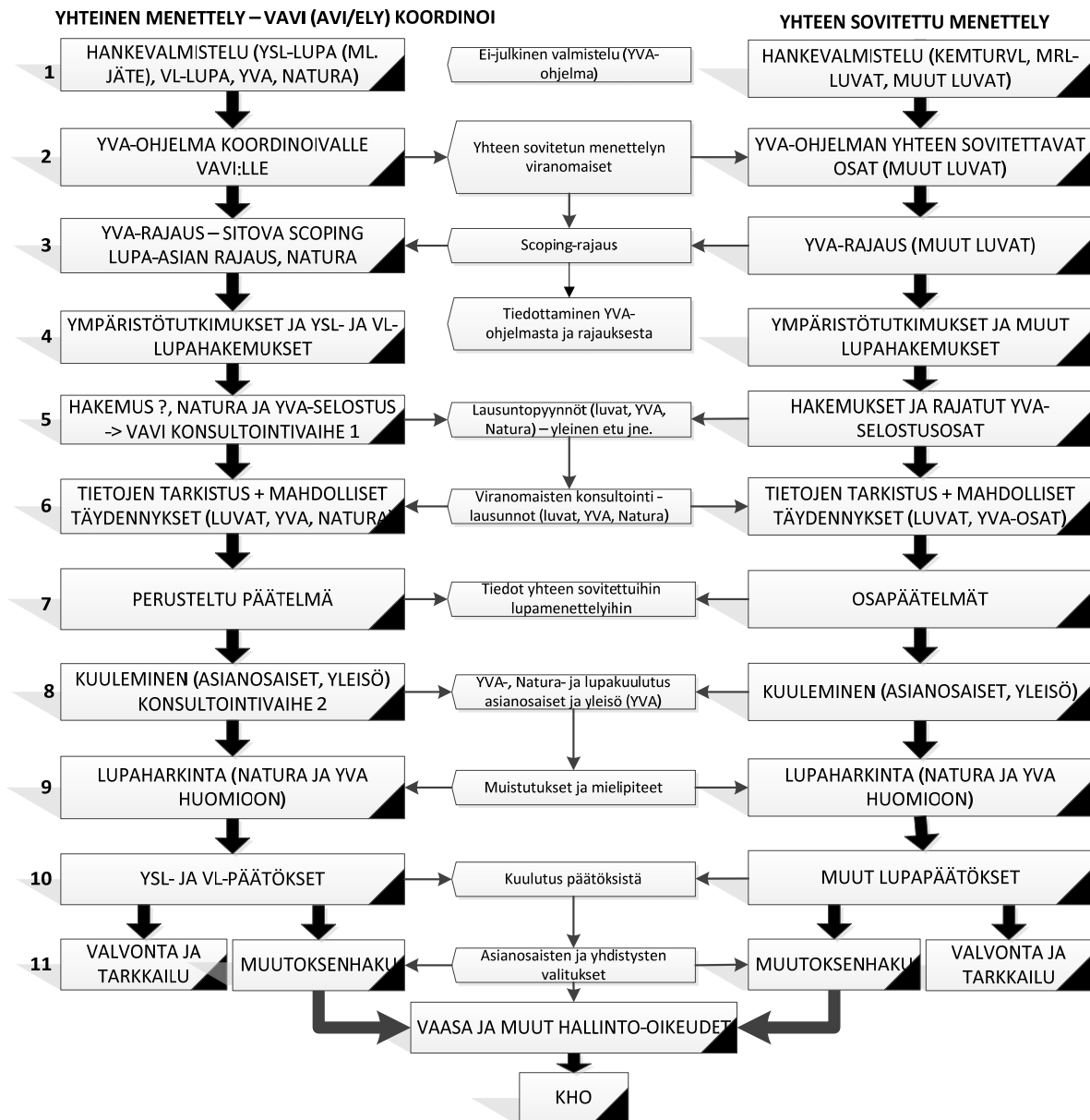
”Kuulutettaessa ympäristövaikutusten arviointia edellyttävän hankkeen lupahakemusta on lupahakemuksen osana tai sen yhteydessä kuulutettava myös ympäristövaikutusten arviointiselostus sekä yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä arviointiselostuksessa esitettyjen tietojen riittävydestä.”

4.3 Optimaalinen yhdistetty menettely Suomessa

Menettelyjen yhteen sovittamisessa tulisi ottaa huomioon EU-oikeuden sisältö ja viranomaisten toimivaltarajaukset Suomessa. Yhteinen menettely soveltuu YVA:n, Natura 2000 -arvioinnin (appropriate assessment) ja ympäristölupamenettelyn yhteiseen käsittelyyn. YVA-, luonnonsuojelusekä lupa- ja valvontaviranomainen tulevat olemaan sama taho. Sen sijaan esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain ja MRL:n mukaisissa menettelyissä on eri viranomainen ja niihin sopii yhteen sovitettu menettely (VAVI koordinoivana viranomaisena). Kun molempia sovelletaan, kyse on EU:n komission määrittelemästä yhdistetystä menettelystä.

³⁹ KOM(2009) 378 lopullinen 23.7.2009 Komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle YVA-direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta (Direktiivi 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY ja direktiivillä 2003/35/EY)s. 13.

⁴⁰ Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Århus 25.6.1998. Voimaan 30.11.2004.



Kaavio 4-1 Optimaalinen yhdistetty menettely Suomessa

Nykytilanteessa hankkeiden kapasiteetit ovat usein alle pakollisten YVA-menettelyjen kategorioiden. Kun ympäristövaikutusten arviointi saadaan tehokkaasti sovitettua lupaprosesseihin, menettely ei herätä nykyisenkaltaista skeptisyyttä. Suunnittelun lähtökohtana voi jo alusta saakka olla pitkän aikavälin liiketoimintasuunnitteluun perustuvat kapasiteetit. Hankkeiden ympäristövaikutuksia arvioidaisiin YVA-lain laajuudessa aiempaa enemmän, mutta kohdennetusti, nopeasti ja tehokkaasti, kun YVA yhdistettäisiin lupamenettelyihin.

5. YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI ERÄISSÄ MUISSA EU-MAISSA

5.1 Yleistä

Varsinaista mini-YVA-menettelyä ei ole, koska YVA-selostuksen vaatimukset perustuvat YVA-direktiiviin. Sen sijaan menettelyllisesti on eroja esimerkiksi sen perusteella, liittyykö hankkeisiin muita menettelyitä, liittyykö se infrastruktuuriin tms. Esimerkiksi screening -menettely Suomessa voi joskus sisällöllisesti olla laajempi kuin YVA-menettely jossain toisessa maassa, mutta menettelyn lopputuloksena voi silti olla, ettei YVA-menettelyä vaadita. Eräänlainen mini-YVA liittyy aina kaikkiin ympäristöllisiin lupamenettelyihin, vaikka YVA-velvollisuutta ei olisi. YVA-direktiivi edellyttää lisäksi arvioimaan tapauskohtaisesti YVA-velvolliset hankkeet samalla tavoin.

Lupamenettelyä kokonaan edeltävää verrannollista YVA-menettelyä useine kuulemiskierroksineen ei löytynyt tutkituista maista. Tiedottaminen sen sijaan oli yleisesti käytössä YVA-menettelyissä. YVA:sta pyydettiin huomautukset ja mielipiteet samalla kuin lupahakemuksesta.

5.2 Alankomaat

Vuodesta 2010 alkaen Hollannissa on ollut voimassa 6.11.2008 hyväksytty ”ympäristölain yleiset määräykset” (*Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo*) eli eräänlainen ympäristömenettelylaki, joka yhdisti 25 erillistä lupamenettelyä. 2 luvussa säädetään ympäristöluvasta (*de omgevingsvergunning*) esimerkiksi luvan tarpeesta valtiollisella asetuksella määritetyille toimintoille, 3 luvussa lupahakemuksesta. Jos hankkeelle tarvitaan YVA:a (*milieueffectrapport*), sovelletaan 3.1 §:n 5 kohdan mukaan ympäristöhallintalain (*Wet milieubeheer*) 13.2 §:ää. Laki säättää yhden luukun lupajärjestelmästä, jossa materiaallinen lainsäädäntö on sektorilakeissa. Viranomaisen antaa integroitua lupapäätöksen. Mahdollinen kaavamuutos toteutetaan erillisessä menettelyssä. Yleistä hallintolakia (*algemene wet bestuursrecht*) sovelletaan taustalla, ei kuitenkaan vähäisiin muutoksiin.

YVA-menettelystä säädetään ympäristöhallintalain (*Wet milieubeheer*) 7. luvussa, sekä erillisessä YVA-päätöksessä (*Besluit milieueffectrapportage*, 1994). Lakia ja päätöstä muutettiin Wabo-lain yhteydessä vuosina 2010 ja 2011, jolloin tavallisen YVA-menettelyn lisäksi perustettiin erillinen kevennetty YVA-menettely. Menettelyn riippuu hankkeesta ja luvasta. Hollannissa YVA on Milieu Effect Rapportage eli m.e.r. YVA on luvun 5 Ympäristön laatu (*Milieukwaliteitseisen*) joko suppea (*beperkt*, § 7.8) ja laaja (*uitgebreid*, § 7.9) riippuen hankkeesta. Suppea YVA soveltuu mm. ympäristölain ja kaivoslain mukaisiin hankkeisiin. Laaja YVA tarvitaan valtiollisiin hankkeisiin (mm. infrastruktuuri, lentokentät) ja kaikkiin hankkeisiin, joille on tehtävä luonnonsuojelulain nojalla asianmukainen arviointi (Suomessa Natura-arviointi).

Hankkeen toteuttamisaikeesta on ilmoitettava mahdollisimman aikaisin. Viranomaisen tekee screening-päätöksen (artikla 7:17), jota ilman ei voi tehdä lupapäätöstä (*het besluit*, artikla 7:28,2a). Viranomaisen antaa scoping -lausunnon hankkeen toteuttajan pyynnöstä (§ 7.8, artikla 7:24,2). Määräaika on kuusi viikkoa ilmoituksesta ja sitä voidaan pidentää kuudella viikolla. Hallintolain artiklassa 3:16 on kuuden viikon määräajat muistutuksille. Määräaika voidaan pidentää kahdella viikolla (ympäristöhallintalaki).

Hallintolain määräaika on kuusi kuukautta, kun päätös tehdään pyynnöstä. Määräaika voi pidentää kahdeksan viikon kuluessa vireille tulosta. Päätös tehdään 12 viikon kuluessa päätösluonnoksen kuulemisesta (hallintolain artikla 3:18), jos luonnosta muutetaan. Jos muistutuksia ei tehdä, päätös tehdään 4 viikon kuluessa muistutusten tekemiselle varatun määräajan päättymistä. Päätösluonnoksesta ja YVA-raportista voidaan kuulla samanaikaisesti ja niistä voidaan tehdä muistutukset samanaikaisesti. Maankäyttösuunnitelmat vaativat lain mukaan laajan YVA:n. Maanpuolustukseen tai poikkeustiloihin liittyvät hankkeet eivät vaadi YVAa. Jos hanke saattaa merkittävästi vaikuttaa Natura 2000 -verkostoon liitetyn alueen suojeluarvoihin, YVA-menettely on pakollinen. Luonnonsuojelulain mukainen lupa edellyttää täysimittaista YVA-menettelyä.

YVA-menettelyn viranomainen on sama kuin lupamenettelyssä eli toimivaltaisia viranomaisia on useampia (kunnallinen, maakunnallinen (provinssi), valtio). Hollannissa on YVA-komissio (*Commissie voor de milieueffectrapportage*). Valtion YVA-komissio lausuu laajamittaisen YVA-menettelyn YVA-selostuksesta ja tarvittaessa myös kevennetyssä YVAssa paikallisen tai alueellisen viranomaisen lausunnon lisäksi. YVA-velvolliset hankkeet on lueteltu laissa. YVA-tarveharkintaa edellyttävistä hankkeista on luettelo. Tarveharkinnalle ei ole määräaikaa.

YVA-menettely alkaa scoping-vaiheen arvioinnin rajauksella (YVA-ohjelmavaihe). Scoping ei ole pakollinen kevennetyssä menettelyssä, mutta viranomaisen on pyynnöstä kuuden viikon kuluessa annettava suositus arvioinnin rajauksesta. Viranomainen saa antaa suosituksen myös viran puolesta. Tavallisessa YVA-menettelyssä on julkinen kuuleminen jo YVA-ohjelmavaiheessa arvioinnin laajuuden ja yksityiskohtaisuuden määrittämiseksi. YVA toteutetaan ja YVA-selostus rajauksen mukaisesti. YVA-selostuksesta kuullaan aina. Myös kevennetyssä menettelyssä toimivaltainen viranomainen laatii lausunnon YVA-selostuksesta ja YVA:n laadusta ja riittävydestä. YVA-komissio lausuu YVA-selostuksesta tavallisessa YVA-menettelyssä kuuden viikon määräajassa, mutta ei välttämättä enää kevennetyssä YVA-menettelyssä.

23.3.2016 annetussa ja vuonna 2019 voimaan tulevassa laissa (YVA toukokuussa 2017) fyysisen ympäristön suojelusta ja käytöstä (ympäristölaki, *Omgevingswet*)⁴¹ pyritään yksinkertaistamaan, koordinoimaan (*coördinatie*) ja yhdistämään ympäristösäännöksiä ja pannaan täytäntöön YVA-direktiivin muutosdirektiivi. Lailla yhdistetään 15 lakia, esimerkiksi kaavoitus- ja lupalainsäädäntö (Wabo). Lisäksi ympäristölakiin liitetään osittain vesilain ja luonnonsuojelulain sekä eräiden muiden lakien säännöksiä (*Wet milieubeheer* (YSL), *Wet luchtvaart* (ilmalaki), *Mijnbouwwet* (kaivoslaki) jne.). Wabo-laissa on yhdistetty menettelysäännöksiä, mutta ympäristölaissa yhdistetään myös materiaalisia normeja. Selvityksiä ja arviointeja yhdistetään sekä vähennetään paikallisia detaljikaavoja.

Ympäristölaki, joka on toissijainen suhteessa muuhun lainsäädäntöön, koskee fyysistä ympäristöä ja toimintaa, jolla on tai saattaa olla vaikutusta fyysiseen ympäristöön. Fyysinen ympäristö sisältää ainakin rakenteet, infrastruktuurin, vesijärjestelmät, vesi, maaperän, ilman, maiseman, luonnon, kulttuuriperinnön jne. Lain loppuosassa on säännöksiä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SEA) ja YVA-komission lausunnosta sekä hanke-YVA:sta (*project-MER*). Neuvosto vahvistaa määräyksellään selostuksen (*milieueffectrapport*) sisällön. Lupaviranomainen voi antaa lisämääräyksiä ympäristön suojelemiseksi tai kieltää hankkeen ympäristölain nojalla riippumatta lupalaista, mutta päätös katsotaan silti tehdyn lupalain nojalla.

YVA-selostuksesta on hankekohtaiset määräykset ja toimivaltaisen viranomaisen on hyväksyttävä selostuksen sisältö erityisten ohjeiden mukaisesti sekä YVA-komission toteuttaman tarkistuksen perusteella. Jos YVA:n ja luvan myöntämisen välillä on huomattava viivästys, toimivaltainen viranomainen voi pyytää lisätietoja tai ylimääräisen selvityksen ympäristövaikutuksista. Jos ehdotettu toiminta muuttuu merkittävästi, voidaan aloittaa täysin uusi YVA-menettely. Luvan myöntämisen ja rakentamisen tai toiminnan välinen viivästys ei voi aiheuttaa muutoksia YVA-selostukseen. Hollannissa on joitakin hankkeita, joille on asetettu kansallisia raja- ja ohjearvoja, kuten mm. tuulivoimaloiden YVA-ohjearvoista. Lisäksi siellä on YVA-raja-arvoja hankkeille, jotka Suomessa kuuluvat enemmän kaavoitukseen, kuten YVA-menettelystä asuntojen rakentamiselle rakennetun alueen ulkopuolella tai rakennetulla alueella.

⁴¹ *Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Staatsblad op 26 april 2016.

5.3 Saksa

Ympäristönsuojelulainsäädäntöä annetaan pääosin liittovaltiotasolla, osavaltioissa toissijaisesti. Lupamenettelyjä on yhdistetty joissakin osavaltioissa. YVA- ja SEA-direktiivit on pantu täytäntöön liittovaltiotason YVA-laissa (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG*), joka on suhteessa osavaltioihin minimilaki. YVA-direktiivin täytäntöönpano edellytti täytäntöönpanoa myös osavaltiotasolla. Liittovaltio on antanut hallinnollisilla määräyksillä YVA-ohjeita ja jotkut osavaltiot ovat myös laatineet suuntaviivoja.

Toiminnanharjoittaja tekee ilmoituksen tai jättää suppean hanke-, muutos- tai laajennushakemuksen viranomaiselle. Sen jälkeen on mahdollinen screening-vaihe YVA-tarpeesta. YVA:n selvityksistä voidaan scoping-vaiheessa neuvotella. YVA-ohjelma, YVA-selostus ja muu YVA-menettely kuulemiseen on YVA-direktiivin tarkoituksen mukaisesti integroitu lupamenettelyihin. Kuten Hollannissa, YVA-viranomaisen on sama kuin lupaviranomaisen. YVA-menettely päättyy toimivaltaisen viranomaisen perusteltuun päätelmään (*die begründete Schlussfolgerung*) hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. Päätelmä otetaan huomioon samassa lupaharkinnassa. YVA-lain 15–19 artikloissa on säännökset eritasoisista arvioineista (UVPG, 15–19 artiklat). Osavaltio osoittaa YVA-lain 14 artiklan nojalla koordinoivan vastuullisen YVA-viranomaisen (*federführenden Behörde*), jos hankkeelle vaaditaan useamman alueellisen viranomaisen lupa.

Maankäyttösuunnitelmien ympäristövaikutukset arvioidaan YVA-lain 3 osan (*Strategische Umweltprüfung, SUP*) nojalla erikseen SEA-direktiivin mukaisesti, mutta päällekkäisen arvioinnin välttämiseksi selvityksiä hyödynnetään YVA-menettelyssä tai toisinpäin. YVA-lain liitteenä on lista pakollisista YVA-hankeista ja toinen lista YVA-lain 3c §:n nojalla tapauskohtaisesti YVA-velvollisista (*UVP-Pflicht im Einzelfall*) hankkeista, joille edellytetään direktiivin mukaisten kriteerien täytyessä YVA-menettelyä. Saksassa on asetettu hankkeille myös kansallisia raja- ja ohjearvoja. Esimerkiksi tuulivoimaloiden YVA-raja-arvot ylittyvät, jos korkeus yli 35 m tai teho yli 10 MW ja turbiineja yli 20.

YVA-menettelyä voidaan edellyttää myös ekologisesti herkälle sijoituspaikalle suunnitellulta hankkeelta. YVA-hankekokonaisuus on pilkkomisen estämiseksi arvioitava kokonaisuutena sekä screening- että arviointivaiheessa ja muutostilanteessa kynnyksen ylittyessä, kuten muuallakin.

Selvitysten ollessa riittäviä lupaviranomainen suorittaa konsultointivaiheessa viranomaisia ja asiansaisten kuulemisen. Toimivaltainen viranomaisen eli YVA- ja lupaviranomainen laatii YVA-lain 11 §:n nojalla yhteenvedon hankkeen ympäristövaikutuksista (*Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen*). Toimivaltainen viranomaisen lausuu yhteenvedon perusteella hankkeen ympäristövaikutuksista. Lausunto otetaan huomioon annettaessa hyväksyntä hankkeelle (12 artikla). Hankkeelle voidaan myös antaa esihyväksyntä (*Vorbescheid*) tai osittainen hyväksyntä (*Teilzulassungen*).

YVA-direktiivin liitteen II kohdan 10 a) ”Teollisuusaluerakentaminen” ja kohdan 10 b) ”Kaupunkirakentaminen mukaan lukien ostoskeskusten ja paikoitusalueiden rakentaminen” täytäntöönpano ei alun alkaenkaan sisällytetty YVA-lakiin vaan 1.10.2004 rakennuskaareen (*Baugesetzbuch – BauGB*), koska ne katsottiin enemmän kaavoitukseen liittyviksi hankkeiksi. YVA ja kaavoitus voidaan yhdistää soveltamistason lisäksi jo lainsäädäntötason luetteloissa. SEA-direktiivi pantiin täytäntöön rakennuskaareessa, jossa säädetään myös alueellisista kaavoista. Saksassa on lisäksi yhdistetty hanke-YVA ja pienet konkreettisemmat paikalliskaavat, vaikka rakennuskaareessa ei ole siitä säädetty. Kaavoitusviranomaiset vain tuottavat arvioinnin ja arviointiraportin, johon voi sisältyä myös habitaattidirektiivin mukainen arviointi.

Uutta YVA-direktiiviä 2014/52/EU ei vielä ole pantu täytäntöön, mutta tarkoitus on direktiivin mukaisesti yhdistää luonto- ja lintudirektiivien arviointimenettely YVA-menettelyn kanssa yhteiseksi menettelyksi – komission mukaan tämä on velvollisuus silloin, kun molempia arviointeja edellytetään.

5.4 Ruotsi

Ympäristökaari (Miljöbalk, 1998:808, "MB"), 6 luku. Aineellinen sääntely erikoislaeissa tai asetuksissa, kuten YVA-asetus (*Förordning om miljökonsekvensbeskrivningar*, 1998:905, "MKB-förordning"). YVA-velvollisuus on MB 6:1 ja MKB-förordning 2 §:n nojalla sidottu lupalain (förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd) luetteloihin. Merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavat hankkeet on lueteltu lain 3 §:ssä (uusittu SFS 2016:1194, voimaan 1.1.2017) sekä ympäristötutkimusasetuksessa (*miljöprövningsförelagningen*, 2013:251), joka sisältää lupavelvollisten hankkeiden luettelot. MB 6:11 ja MKB-förordning 4 § sisältää säännökset suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Uusitaan..

YVA-menettely ennen lupahakemuksen jättämistä, YVA-selostus (*miljökonsekvensbeskrivning*) liitteenä osa lupahakemusta. Lääninhallitus (*länsstyrelsen*) YVA-yhteysviranomaisen ja se ohjaa YVA:n lisäksi myös lupahakemusta. Lupaviranomaiset ja tietenkin valvovat viranomaiset erikseen. Ympäristökaaren luvanvaraiset hankkeet ovat pääosin YVA-velvollisia. Erikseen asetuksessa säädettävien, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavien hankkeiden vaikutuksista on suoritettava varsinainen YVA-menettely. Muilla on suppea YVA-menettely, suppea kuuleminen ja YVA-selostus.

YVA-velvollisuus on määritelty ympäristökaaren 6 luvussa (*Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag*), YVA-asetuksessa harkintakriteerit yksittäistapauksessa suoritettaviin YVA-menettelyihin. Lääninhallitus päättää YVA-velvollisuudesta yksittäistapauksessa (5 §). YVA on käynnistettävä ajoissa ennen lupahakemuksen toimittamista ja YVA-tulosten pitää olla käytettävissä kaikissa päätöksenteon vaiheissa. Suppea ja laaja YVA-menettely käynnistyvät hankkeesta vastaavan toimittaessa hanke- ja ympäristövaikutustiedot lääninhallitukselle, asianosaisille ja valvovalle viranomaiselle. Viranomaisen järjestää YVA-menettelystä yhteisneuvottelut (*samråd*, Miljöbalk 6 kap. 4 §). Laajassa YVA:ssa myös muut viranomaiset ja yleisö osallistuvat neuvotteluun. Scopingin-neuvottelussa käsitellään lupa-asian laajuutta, sijoittamista, toteuttamista, ympäristövaikutuksia sekä YVA:n sisältöä ja laatimista. Lääninhallitus tekee scoping-päätöksen arvioinnin laajuudesta (5 §). Laajan YVA:n YVA-selostuksen sisältö lain 7 §:ssä. Suppean YVA-menettelyn YVA-selostuksessa hankkeen laajuus ja luonne huomioon ottaen tarvittavat tiedot hankkeesta ja sen vaikutuksista.

Laajassa YVA-menettelyssä YVA- ja lupahakemuksista kuullaan. Lupaviranomainen lausuu arviointiselostuksen riittävydestä ja lainmukaisuudesta (Miljöbalk 6:9). Lupaviranomainen päättää YVA-selostuksen hyväksymisestä osana lupapäätöstä tai päätöksen yhteydessä. YVA-menettelyä koskevasta päätöksestä ei voi valittaa erikseen.

Vuonna 2016 valmisteltiin ympäristökaaren 6 luvun (YVA) kokonaisuudistusta (Ds 2016:25). Ympäristöyhdistysten valitusoikeutta selvennettiin MB 16:13 (SFS 2016:991) niin, että niille asennettiin vähimmäisaikaraja harjoitetulle toiminnalle sekä 100 jäsenen vähimmäisjäsenmäärä, jotta valitusoikeutta ei käytettäisi väärin. Valitusoikeus rajattiin myös tiettyihin lupaehtoihin. YVA-selostuksen laatijan pätevyysvaatimukset ehdotettiin kirjoitettavaksi lakiin, mutta muutokset on ehdotettu tulemaan voimaan vasta 1.7.2017. YVA-viranomaiselle ei ehdotettu pätevyysvaatimuksia. "*Motiverad slutsats*" pitää muutoksen jälkeen integroida päätökseen, vaikka perustelujen katsottiin jo nykyisin sisältyvän viranomaispäätöksiin.

Kaavoitus- ja rakennuslaki (*Plan- och bygglag*, 1987:10) sisältää SEA-direktiivin täytäntöönpanon ja sen 5 luvun 18 §:ssä on Saksaa laajemmin liitetty yksityiskohtaiseen kaavaan (detaljplan) myös eräitä hankkeita YVA-direktiivistä.⁴²

Ruotsissa on tehty aina paljon enemmän YVA-menettelyjä kuin Suomessa. Lääninhallituksen "ympäristötutkimuslautakunta" ja ympäristötuomioistuin (*miljödomstol*) päättävät, täyttääkö selvitys YVA-lainsäädännön vaatimukset.

⁴² Lain 5:18.3: "Oavsett vad som följer av andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för 1. industriändamål..."

Jos hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia joko lainsäädännön tai lääninhallituksen päätöksen perusteella, myös muut viranomaiset ja yleisö osallistuvat neuvotteluihin. Neuvotteluissa käsitellään hanketta tai lupa-asiaa, sen laajuutta, sijoittamista, toteuttamistapaa ja ympäristövaikutuksia sekä ympäristövaikutusten arvioinnin sisältöä ja laatimista.

5.5 Englanti

Keskeinen säädös on ”*the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations*” vuodelta 2011. Ympäristövaikutusta annetun selvityksen laatimista koskevien hyvien toimintatapojen opas julkaistiin jo vuonna 1995.

Hakija hakee suunnittelulupaa (*planning application*), johon tarpeen mukaan pitää liittää ympäristövaikutusten arvioinnista laadittu ympäristölausunto (*Environmental Statement*). Arvioinnissa on viisi vaihetta. Screening-vaihe määrittelee, kuuluuko hanke EIA-lain soveltamisalaan raja-arvojen tai todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten johdosta. Paikallinen kaavoitusviranomainen (*the Local Planning Authority*), tai valitettaessa valtiosihteeri (*the Secretary of State*) määrittää, kuuluuko hanke EIA-lain liitteeseen 1 (aina YVA-velvolliset) tai 2 (paikallisen kaavoitusviranomaisen päätöksen perusteella YVA-velvollinen, koska hankkeella on todennäköisesti merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia).

Liitteen 2 sarakkeessa 1 on lueteltu harkinnanvaraiset YVA-hankkeet ja liitteen 2 sarakkeessa 2 raja-arvot ja kriteerit. Tapauskohtaiselle YVA:lle on viitteellisiä raja-arvoja. Lisäksi käytössä on poissulkevia raja-arvoja, jonka mukaan YVA:a ei vaadita (mm. tuulivoimavoimaloille). Vaikka hanke olisi sarakkeessa 1, mutta sarakkeen 2 raja-arvot (*exclusion thresholds and criteria*) eivät ylity, edes screening ei ole tarpeen. Screening suoritetaan, jos liitteen 2 molempien sarakkeiden edellytykset täyttyvät. Screening ja YVA voi kuitenkin raja-arvojen alittuessaakin lauetta sille perusteella, että hanke sijoitetaan ns. herkälle alueelle (*sensitive area*, lain 2(1) artiklan mukaan mukaan habitaattidirektiivin mukainen suojelualue, kansallispuisto, maailmanperintökohde tai muinaismuisto)⁴³. Screening-kirjeet ovat liitteessä 3. Hankkeille on kehitetty screening-checklist, joka on kehite komission listasta.

Scoping-vaiheessa määritellään arvioitavien aiheiden laajuus ja raportointi raportoitavassa ympäristölausunnossa (*Environmental Statement*, vastaa Suomen YVA-selostusta). *Hakija* voi kysyä paikalliselta kaavoitusviranomaiselta (toimivaltainen viranomainen) scoping-mielipiteen siitä, mitä tietoa lausuntoon pitää sisällyttää. Seuraavassa vaiheessa valmistellaan ympäristölausunto (*Environmental Statement*), joka kuulutetaan yhdessä hakemuksen kanssa. Ympäristölausunnolle ei ole lainsäädännöllisiä vaatimuksia, mutta paikallinen kaavoitusviranomainen yleensä ohjaa sitä, vaikka scoping -mielipidettä ei olisi annettu. Tieto on esitettävä ymmärrettävässä muodossa. Ympäristölausunto ja hakemus lähetetään konsultointielimille.

Lupaharkinnassa arvioidaan tietojen riittävyys. Paikallinen kaavoitusviranomainen varmistaa, että ympäristötietojen laajuus ja laatu riittävät. Viranomainen voi vaatia lisätietoja milloin tahansa, kunnes lupapäätös on tehty. Lisätiedot julkaistaan. Viranomaisen velvollisuutena on varmistaa ennen luvan myöntämistä, että kaikki todennäköisesti merkittävät vaikutukset on otettu huomioon nykyisen tietämyksen ja arviointimenetelmien mukaisesti. Kun tiedot ovat riittäviä, viranomaisella on 16 viikkoa aikaa tehdä päätös (suunnittelulupa).

Kun lupa on myönnetty, hankkeen toteuttaja voi aloittaa rakentamisen. Tässä vaiheessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ei voi käynnistää uudelleen (YVA-direktiivin mukaan arviointi on tehtävä ennen päätöstä luvan myöntämisestä). Jos aiemmin tuntemattomat vaikutukset olisivat niin merkittäviä, että ne esimerkiksi vahingoittaisivat pahoin ja peruuttamattomasti suojeltua aluetta tai suojeltuja lajeja, olisi toimivaltaisella viranomaisella luultavasti oikeus harkita luvan peruttamista kansallisen lainsäädännön säännösten perusteella.

⁴³ Konsultointia pyydetään ainakin Natural England, Environment Agency ja Marine Management Organisation. Myös muut voivat tulla kyseeseen.

5.6 Viro

Viro allekirjoitti lainsäädännön yhdenmukaistamista edellyttävän assosiaatiosopimuksen jo 1995. Viron liittyessä EU:n jäseneksi se tarkisti ympäristölainsäädäntönsä vastaamaan EY:n ympäristölainsäädäntöä, joista merkittävimpiä olivat YVA -direktiivi (85/337/ETY, uusittu direktiivillä 97/11/EY). YVA-direktiivi on pantu täytäntöön 15.3.2005 annetulla Viron uudella YVA -lailla⁴⁴. Sitä on muutettu 10 kertaa, mutta direktiiviä 2014/52/EU ei ole pantu täytäntöön. Lain 6 § sisältää YVA-direktiivin liitteet I ja II. Liitteessä I on kansallisia lisäyksiä (mm. tuulivoima merellä).

Viro hyväksyi 10.10.2001 lain ympäristön pilaantumisen yhtenäiseksi ehkäisemiseksi ja kontrolloimiseksi⁴⁵. Lain nojalla voidaan myöntää yhtenäistetty ympäristölupa (*Keskkonna-komplekssluba* eli *komplekssluba*). IPPC -direktiivin vaatimuksia (mm. määritelmät) täsmennettiin Viron hallituksen määräyksellä. Luvan muodosta ja sisällöstä annettiin ympäristöministerin määräykset. Luvat annetaan valmiskaavakkeilla tiiviinä ja numerovoittoisina. Lupajärjestelmä ei silti ollut yksinkertainen.⁴⁶ Valvontaa varten annettiin ympäristönvalvontalaki⁴⁷.

YVA-laissa säädetään kehitysluvasta (*tegevusluba, development consent*), jolla tarkoitetaan rakennuslupaa, rakennuksen käyttölupaa, yhtenäistettyä ympäristölupaa (vesilupa, ilmalupa, jäte-lupa jne.), kaivannaislupaa, sekä muita vastaavia lupia. Luvat myöntää kukin toimivaltainen lupaviranomainen.⁴⁸ Toiminnanharjoittaja (*käitaja, laitoksen käyttäjä tai hallussa pitäjä*) jättää ensin toiminnan ympäristölupahakemuksen tai mahdollisen muun hakemuksen ja virranomainen käynnistää vasta sitten YVA-menettelyn tai tekee päätöksen YVA-menettelyn soveltamisesta. Arviointimenettely liittyy lupa-asiaan eli lupahakemuksen vireillepano johtaa viranomaisen vireillepanoon YVA-menettelyasiassa (11 §). Harkinnanvaraisessa YVA-menettelyssä YVA:n vireillepanoon lisätään perustelu. YVA-valvojana toimii yleensä ympäristövirasto (*Keskkonnaamet*).

Osallisia informoidaan virallisessa lehdessä (*Ametlikud Teadaanded*) 14 päivän kuluessa siitä, kun YVA-menettely on pantu vireille. YVA-laki säätää YVA-ohjelman sisällön. YVA-ohjelmasta kuulutetaan ja se pidetään nähtävillä vähintään 14 päivän ajan. Kaikilla on oikeus lausua siitä ja lausumat on otettava huomioon ja niihin on vastattava. Ohjelma lausumineen toimitetaan ympäristövirastoon, joka päättää ohjelman hyväksymisestä 30 päivän kuluessa. Sen jälkeen laaditaan YVA-raportti, josta kuullaan samalla tavoin kuin ohjelmasta. Julkisesta kuulemisesta laaditaan muistio selostuksen liitteeksi. Selostus toimitetaan ympäristövirastoon, joka hyväksyy tai hylkää YVA:n.

Viron YVA-lain 14 §:ssä säädetään YVA-asiantuntijoista (*ekspert*), jotka voivat olla luonnollisia tai oikeushenkilöitä. Nämä suorittavat käytännön arvioinnin ja laativat YVA-ohjelman ja YVA-raportin. Viron ympäristöministeriö myöntää YVA -lain 15 §:n nojalla ekspertille viiden vuoden lisenssin (*"Keskkonnamõju hindamise litsents"*), jossa on määritelty pätevyysalue. Strategiseen ympäristövaikutusten arviointiin myönnetään lupa erikseen lähes samoilla vaatimuksilla (molemmilla on 40 tunnin koulutus, mutta jälkimmäisessä strategisesta YVA-menettelystä).

Virossa edellytetään sekä screening -vaihetta YVA-lain 6 §:n harkinnanvaraisiin hankkeisiin että scoping -vaihetta. YVA-ohjelma on toimitettava kuuden kuukauden kuluessa YVA:n käynnistämisestä. YVA-valvoja (*Keskkonnaamet* tai *Keskkonnanministeerium*) tiedottaa YVA-ohjelmasta ja hyväksyy YVA-ohjelman sellaisenaan tai muutettuna tai hylkää sen 30 päivän kuluessa.

Viranomainen tarkastaa myös YVA-selostuksen laadun ja hyväksyy tai hylkää sen 30 päivän kuluessa pyydettyään viranomaislausunnot. YVA-selostus toimitetaan kullekin toimivaltaiselle päätöksentekijälle hyväksyttäväksi. Hylkäämisperusteet ovat YVA-lain 22 §:ssä ja ne tulevat sovellettaviksi erityislain hyväksymis- tai hylkäämisperusteiden lisäksi. YVA on siten Virossa moniporainen päätöksentekomenettely. YVA-selostus otetaan huomioon lupapäätöksessä.

⁴⁴ *Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanjuhtimissüsteemiseadus* RT I 2005, 15, 87. Viron YVA -laki⁴⁴ tuli voimaan 3.4.2005..

⁴⁵ *Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus* RT I 2001, 85, 512. Laki tuli voimaan 1.5.2002.

⁴⁶ Esimerkiksi jätteenpolto jätteen- tai rinnakkaispolttolaitoksessa vaati joko ympäristöluvan, jäteluvan tai ilmansuojelulain mukaisen pilaamisluvan tai erityispilaamisluvan.

⁴⁷ *Keskkonnanjärelevalve seadus* RT I 2001, 56, 337.

⁴⁸ *Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanjuhtimissüsteemiseadus* 6–8 §§, lupaa kutsutaan nimellä *tegevusluba* ja päätöksentekijää nimellä *otsustaja*.

Viron menettely on korostetun sidonnainen lupamenettelyyn, mutta siinä ei anneta mahdollisuutta valmistella asiaa jo ennen hakemusta. Menettely ei sen vuoksi ole erityisen sujuva eikä nopea. YVA:lle ei ole erikseen maksimiaikaa vaan YVA muodostuu eri vaiheiden määrärajoista. Yhtenäistetyille ympäristöluvalle on asetettu enintään vuoden määräaika. Lainsäädännöstä ja sen soveltamisesta ei ole pitkäaikaista kokemusta, joten Virossa on syntynyt tilanteita, joissa virolaiset asiantuntijat eivät ennen keskeisen viranomaisen ohjetta ole tienneet, mitä lupaa pitäisi hakea (mm. *hoonestusluba* Balticconnector -hankkeen yhteydessä).

5.7 Latvia

Latvian ympäristövaikutusten arviointimenettelystä⁴⁹ on hyväksytty 14.10.1998 YVA-laki⁵⁰. YVA-menettely tulisi suorittaa mahdollisimman aikaisessa suunnittelun (hankesuunnittelu ja tekninen suunnittelu) ja lupamenettelyjen vaiheessa. Viranomainen laatii arviointilausunnon aloitteentekijän YVA-raportin luonnoksesta ja lopullisesta YVA-raportista. YVA-velvollisuuteen vaikuttavat tekijät seikat on kuvattu 10 artiklassa. YVA-velvolliset hankkeet on lueteltu lain liitteessä (4 artikla) ja itse menettely YVA-lain IV luvussa. Laissa on säännökset myös strategisesta ympäristövaikutusten arvioinnista.

Latvia on ministerikabinetissa ympäristövaikutusten arviointilain 9, 12, 15, 16, 17 ja 20 artiklojen nojalla 13.1.2015 hyväksynyt asetuksen ”Menettely ympäristövaikutusten arvioinnissa”⁵¹, jolla pantiin täytäntöön mm. direktiivit 2014/52 /EU ja 2011/92 /EU. Asetuksessa määrätään hakemuksen sisältöä olevat toimet, menettely alustavasta arviosta, menettelyjärjestyksen (ml. lukien alkuperäisen julkisen kuulemisen), YVA-ohjelman kehittämistoimet ja vähimmäisvaatimukset niiden sisällöstä, menettelykaavio YVA-selostuksesta (raportti): raportin sisältö, menettelyjärjestys raportin tiedottamisesta yleisölle ja ilmoituksen julkaisemismenettely.

Latviassa hankeluettelo on hieman YVA-direktiiviä laajempi ja siinä on alempia raja-arvoja (mm. 110 kV ja yli 15 km voimajohto sekä yli 10 ha louhokset). Latvia on Suomen tavoin ottanut käyttöön YVA-direktiivin salliman tapauskohtainen harkinnan ja ennalta asetetut raja-arvot. Tapauskohtainen arviointi käynnistyy niin, että hankkeen aloittaja jättää ensin operatiivisen hakemuksen (aloitteen) YVA-tarpeesta ja alustavan arvion valtion ympäristötoimistoon (*Vides pārraudzības valsts birojs*) tai valtion ympäristöpalveluihin (*Valsts vides dienestā*). Seulontavaiheeseen (*screening*) on toimitettava samoja tietoja kuin direktiivissäkin edellytetään. Viranomainen tekee päätöksen kolmen päivän kuluessa tiedot saatuaan ja ilmoittaa asiasta hakijalle, valtion laitoksille ja hankealueen kunnille. Jos YVA toteutetaan, toimitetaan kirjallinen pyyntö järjestää aloituskokous ja julkinen kuuleminen. Aloittamisesta tiedotetaan www-sivuilla.

Varsinaista YVA-menettelyn suunnittelua (*scoping*) varten Valtion ympäristöpalvelut -toimisto laatii myös muistion kolmessa päivässä. Mahdolliset täydennykset pyydetään seitsemässä päivässä. Samalla tehdään alustava Natura 2000 -arviointi, joka Suomessa vastannee Natura-arvioinnin tarveharkintaselvitystä. Aloituskokouksessa (ensimmäinen kuuleminen) esitettävät asiat on säädetty 24 artiklassa. Kokouksesta tiedotetaan sanomalehden paikallissivuilla tai paikallislehdessä. Yleisöllä on mahdollisuus 20 päivän kuluessa esittää kirjallisia ehdotuksia näiden toimien mahdollisia vaikutuksia ympäristöön. Valmistellessaan käytännön arviointia aloittaja voi käyttää myös mahdollisten muiden arviointien (esimerkiksi strateginen ympäristövaikutusten arviointi) tuloksia. Virasto toimittaa ohjelman aloitteentekijälle (hakija).

⁴⁹ YVA eli IVN (ietekmes uz vidi novērtējums).

⁵⁰ Par ietekmes uz vidi novērtējumu. Latvijas Vēstnesis 322/325 (1383/1386), 30.10.1998., Ziņotājs, 23, 03.12.1998.

⁵¹ Ministru kabineta 2015.gada 13.janvāra noteikumi Nr.18 „Kārtība, kādā novērtē paredzētās darbības ietekmi uz vidi un akceptē paredzēto darbību”. Latvijas Vēstnesis (virallinen lehti); numurs 14 (5332); publicēšanas datums: 21/01/2015.

YVA-raportin (*vidi novērtējuma ziņojumu*, ympäristövaikutusten arviointiselostus) sisältö on varsin tarkasti säädetty YVA-menettelyasetuksen 34 artiklassa. Jos Natura-arviointi on tarpeen, arviointiraportti sisällytetään YVA-raporttiin omana osionaan. YVA-raportin laatija sijoittaa omille tai valtuuttamansa henkilön verkkosivuille raportin sekä ilmoituksen yleisölle mahdollisuudesta tutustua raporttiin ja siihen liittyviin asiakirjoihin, esittää kirjallisia ehdotuksia tai lausuntoja ja osallistua julkiseen keskusteluun. Raportti toimitetaan kunnalle paperilla ja sähköisesti ja siitä julkaistaan ilmoitus sanomalehdessä.

Aloitteentekijä ilmoittaa sanomalehtikuulutuksessa viimeistään 10 päivää ennen raportin julkaisemista (kokous) sekä isännöi julkisen kokouksen paikallishallinnossa. Yleisö voi esittää mielipiteensä 30 päivän kuluessa. Kokouksen tiedot päivitetään viiden päivän kuluessa. Aloitteentekijä tarjoaa kokouksen jälkeen viranomaisille mahdollisuuden lausua sähköisesti YVA-raportista. YVA-raportti lähetetään valtion ympäristötoimistoon (Environment Bureau, *Vides pārraudzības valsts birojs*) tarkistamista ja arviointilausuntoa varten. Lain mukaan lausunto on suositusluonteinen, mutta jos toiminta johtaisi lainvastaiseen tilanteeseen, se on sitova (YVA-lain 20 artikla).

YVA-lain 21 artiklassa säädetään lupapäätöksestä. Lupapäätökset ovat kaikkien valtion ja kunnallisten viranomaisten tai säädettyjen organisaatioiden päätöksiä tai ministeriön kabinetin lupia aloittaa toiminta. Lupa toiminnan aloittamiseksi edellyttää hakemuksen, YVA-raportin ja siitä annetun lausunnon toimittamista lupaviranomaiselle. Lupaviranomainen toimittaa päätöksen hankkeen toteuttajalle ja lausunnon antajalle.

Ministerikabinetin asetuksessa nro 30 "Valtion ympäristöpalvelun tekniset menettelymääräykset"⁵² annetaan teknisiä menettelymääräyksiä ja mm. ohjeita siitä, missä tapauksissa edellytetään lausuntoja.

5.8 Liettua

Liettuaissa YVA-menettely käynnistyy toimittamalla hankkeen lähtötiedot YVA-viranomaiselle. Pakollisten YVA-menettelyiden lisäksi Liettuan YVA-lakiin kuuluu tapauskohtainen arviointi (screening) sekä YVA-ohjelma ja arvioinnin laajuuden määrittäminen (scoping). YVA-raportissa esitetään vaikutusten vähentämistoimenpiteet ja arvioidaan ympäristövaikutukset ja niiden merkittävyys. Liitteessä 1 on lueteltu YVA-velvolliset hankkeet ja liitteessä 2 tapauskohtaista arviointia edellyttävät hankkeet. YVA-raportin tarkistamisen jälkeen tehdään päätös.

YVA-lain (18.4.2000 Nro VIII-1636) nojalla Liettuan ympäristöministeriö on hyväksynyt määräykset nro 262/30.6.2000 YVA-ohjelman ja YVA-selostuksen valmistelusta nro 263/30.6.2000 metodologisista suuntaviivoista screening -menettelylle. Uudelleen järjestetyn YVA-lain⁵³ nojalla se on hyväksynyt yksityiskohtaisia menettelyohjeita, kuten 16.12.2014 metodologisista hyväksymisohjeista suunnitelluille taloudellisille aktiviteeteille, rakennuslain muutoksen⁵⁴, tiedottamisesta ja osallistumisesta YVA-menettelyyn⁵⁵, taloudellisten aktiviteettien luettelosta⁵⁶, YVA-ohjelmasta ja YVA-selostuksen raportointivelvollisuuksista⁵⁷, YVA-menettelyn hyväksymismenettelyyn toimitettavista YVA-dokumenteista⁵⁸ jne.

⁵² Ministru kabineta 2015.gada 27.janvāra noteikumi Nr.30 „Kārtība, kādā Valsts vides dienests izdod tehniskos noteikumus paredzētajai darbībai”.

⁵³ Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-258 (nauja redakcija).

⁵⁴ Lietuvos Respublikos statybos įstatymo Nr. I-1240 pakeitimo įstatymas Nr. XII-2573.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. D1-370 "dėl visuomenės informavimo ir dalyvavimo planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo procese tvarkos aprašo patvirtinimo".

⁵⁶ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. gruodžio 30 d. įsakymas Nr. D1-665 "dėl planuojamos ūkinės veiklos atrankos metodinių nurodymų patvirtinimo"

⁵⁷ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. D1-636 "dėl poveikio aplinkai vertinimo programos ir ataskaitos rengimo nuostatų patvirtinimo".

⁵⁸ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. D1-311 "dėl planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo dokumentų nagrinėjimo aplinkos ministerijoje ir jai pavaldžiose institucijose tvarkos aprašo patvirtinimo".

6. YHTEENVETO KESKEISISTÄ HAVAINNOISTA

6.1 Keskeisiä sujuvoittamiskeinoja

YVA-lakiehdotuksessa ei ole tarkasteltu merkittäviä sujuvoittamiskeinoja eikä tehty sujuvoittamishdotuksia, joista komissio on antanut ohjeita. Tehtävänä oli laatia ehdotukset YVA-menettelyn yhteensovittamiseksi kaavoitukseen ja ympäristöä koskeviin lupamenettelyihin (dnro YM008:00/2015). Yhteensovittaminen kaavaan jää hieman keskeneräiseksi. Yhteensovittaminen lupiin jätettiin ehdollisena mahdolliseksi muissa säädöksissä, mutta varsinainen yhteensovittaminen puuttui.

YVA:n ja kaavan yhteisessä menettelyssä on prosessuaalinen ongelma, kun yleensä asemakaava ei ole yksin muutettavissa (intressien yhteensovittaminen yleiskaavassa). Lisäksi siinä on sisällöllinen ongelma, kun YVA sovitettava yhteen eri kaavojen sisältövaatimusten kanssa. Vaikutusten selvittäminen asemakaavan yhteydessä ei riitä, koska eri toimintojen yhteensovittaminen kuuluu enemmän yleiskaavan sisältövaatimuksiin ja merkittävien ympäristövaikutusten osalta maakuntakaavan sisältövaatimuksiin.

YVA ja luvat voidaan käsitellä sekä yhteisessä että yhteen sovitetussa menettelyssä sekä niiden kombinaatiosta muodostuvassa yhdistetyssä menettelyssä, mutta näitä ei ole YVA-lakiehdotuksessa tarkasteltu. Yhteiseen menettelyyn voisivat kuulua YVA, ympäristö- ja vesiluvat (YSL ja VL), mahdollisesti maa-aineslupa (MAL) ja Natura-arviointi (LSL), joista kaikista päätöksen voi tehdä tuleva valtion viranomainen. Yhteen sovitettuun menettelyyn voisivat kuulua luvanvarainen vaarallisten kemikaalien laajamittainen varastointi ja käsittely (KemTL) sekä rakennuslupamenettely (MRL). Lisäksi voidaan yhdistää yhteinen ja yhteen sovitettu menettely, jolloin kyse on yhdistetystä menettelystä. Yhdistäminen lupamenettelyihin auttaa kohdistamaan arviointia.

YVA-lakiehdotukseen sisältyy kaikkien osallisten kuuleminen YVA-ohjelmasta, YVA-selostuksesta ja mahdollisesti YVA-selostuksen täydentämisestä. Lisäksi asianosaisia kuullaan vielä kerran YVA:sta lupahakemuksen yhteydessä. Moninkertaiset kuulemiset sekoittavat asianosaistenkin päät, aiheuttavat viiveitä ja lisäkustannuksia. Riittävän osallistumisen takaa tiedottaminen YVA-ohjelmasta ja erillisen YVA-menettelyn selostuksesta. Lupa-asian yhteydessä voidaan järjestää samanaikaisesti myös yleisön, jota asia koskee (Suomessa asianosaisia), kuuleminen YVA-selostuksesta yhden ja ainoan kerran. Viranomaisilla on asiantuntemus lausua YVA-ohjelmasta sekä tehdä perusteltu päätelmä YVA-selostuksen perusteella ilman, että kaikkia osallisia kuullaan ennen lupahakemuksen kuuluttamista. Tämä tarkoittaisi muun EU-alueen käytännön omaksumista myös Suomeen.

YVA-direktiivin liitettä II (tapauskohtaisesti YVA-velvolliset toiminnot) ei ole ehdotettu pantavaksi täytäntöön. Jos se pantaisiin täytäntöön, voitaisiin arvioida tiukennukset ja poissulkemiset eduskunnassa. YVA-lakiehdotuksessa on nyt vain tiukennettu YVA-direktiivin liite I ilman perusteluja. Hankeluettelot voidaan panna täytäntöön myös erityislaeissa tiukennuksineen ja lievennyksineen (*exclusion list*), jolloin YVA palvelisi suoraan lupamenettelyitä. Koordinoivassa lupalaissa voidaan säätää tarkemmin yhteisestä ja yhteen sovitetusta YVA- ja lupamenettelyistä.

YVA-lakiehdotuksessa tarkastellaan lähinnä erillistä YVA-menettelyä niin, että painopiste on menettelyllä. Erillinen YVA-menettely laaditaan normaalisti ennen lupamenettelyitä, jolloin sen pitäisi olla enemmän arviointia, ei perustutkimusta eikä lupatason analysointia. Yhteinen tai yhteen sovitettu YVA voi sisältää tarkempaa lupamenettelyitä palvelevaa analyysia niin, ettei tietoja tarvitse esittää monia kertoja hankkeen tarkentuessa tai muuttuessa ennen lupahakemusta.

YVA:n toimivaltainen viranomainen (yhteysviranomainen) voi olla myös lupaviranomainen. Viranomaisia voi olla yksi tai useampia. Yhteisessä menettelyssä on yksi YVA- ja lupaviranomainen ja yhteen sovitetussa menettelyssä useampia osapäätelmiä tekeviä viranomaisia. Lupamenettelyn yhteydessä voidaan myös päivittää hanketta edeltävä perusteltu päätelmä.

Kaavoituksen yhteydessä luontevin toimivaltainen viranomainen olisi maakuntakaavoituksesta vastaava viranomainen, koska merkittävät ympäristövaikutukset arvioidaan maakuntakaavatasolla. Lisäksi kaavan ja YVA:n yhteensovittaminen edellyttäisi prosessuaalisesti kevennettyä menettelyä, jolla asemakaavan muutokseen liitettävät YVA-selvitykset voitaisiin tarvittaessa yhdistää nopeutettuun yleispiirteisten kaavojen muutokseen hankeasemakaavan muutoksen pohjaksi. Maakuntakaavatasolla tehty perusteltu päätelmä voidaan päivittää lupamenettelyn yhteydessä, jos merkittävät ympäristövaikutukset edellyttävät siitä (muiden kuin merkittävien vaikutusten tiedot voidaan päivittää lupahakemuksessa).

Sujuvuutta lisäksi myös se, jos toiminnanharjoittajalla olisi valinnanvapaus tehdä erillinen YVA, sopia sen tekemisestä etukäteen kaavoituksen yhteydessä (päivitys luvassa), suorittaa se yhteisessä, yhteen sovitetussa tai yhdistetyssä menettelyssä. Arvioinnin ajankohta voisi olla hankkeen toteuttajan päätettävissä. Arvioinnin tarkkuusvaatimukset voitaisiin määrittää sen mukaisesti lakiin. Lupamenettelyitä edeltävässä erillisessä YVA-menettelyssä ei ole tarpeen esittää niin yksityiskohtaisia selvityksiä. Samalla päästään eroon ns. tiiliskiviongelmasta eli siitä, että kukaan ei jaksakaan lukea kaikkea mahdollista sisältävää kohdistumatonta ja satojen sivujen mittaista YVA-selostusta. Yhdistäminen lupamenettelyihin voisi sisältää yksityiskohtaisempaa tietoa, mutta se kuitenkin palvelisi kohdistetusti lupamenettelyn selvityksiä.

6.2 Muita mahdollisia sujuvoittamiskeinoja

YVA-ohjelma ei ole EU:ssa pakollinen. YVA-ohjelman sijaan voitaisiin käyttää myös hakemuksen yhteydessä olevaa YVA-selostusluonnosta, jota lupaviranomainen tai -viranomaiset pyytisivät täydentämään. Tämä menettely voisi olla ns. suppea YVA-menettely, joka kuitenkin täyttäisi YVA-direktiivin vaatimukset.

Scoping -lausuntoa YVA-selostusta varten voi pyytää YVA-direktiivin mukaan ennen hakemuksen jättämistä. Lisäksi voitaisiin säätää, että se annettaisiin vain pyydettyä aina tai tietyissä nimityksissä hankkeissa. Toiminnanharjoittajalla olisi valinnanvapaus. Jos lausuntoa ei pyydetä, lupaviranomainen toimivaltaisena YVA-viranomaisena voisi vain tarvittaessa pyytää täydentämään YVA-selostusluonnosta. Tällainen suppea YVA (ilman YVA-ohjelmaa ja scoping -lausuntoa) voisi olla erikseen liitteessä määritellyissä hankkeissa.

Hankekaavoitus voi usein viivästyä. Usein nykyiset hankekaavat tulevat lainvoimaisiksi vasta vuosia sen jälkeen, kun lupa olisi jo voitu myöntää. Nykyinen ympäristönsuojelulaki ei mahdollista luvan myöntämistä vanhan asemakaavan vastaisesti, vaikka YVA:sta ei voikaan valittaa kaavoituksen yhteydessä. Olisi mahdollista säätää laajempi harkintavalta vesilain tavoin tai mahdollistaa hankekaavan lainvoimaistumiseen liittyvä ehdollinen lupa. Luvassa on muitakin ehtoja. Ei ole tarkoituksenmukaista seisottaa ympäristö- tai muita lupamenettelyitä odottamassa hankekaavan valitusten ratkaisemista. Jos hankekaava kumottaisiin, toimintaa ei lupaehdon mukaan voisi harjoittaa. Tällaisessa tilanteessa valitus vanhan kaavan vastaisuudesta pitäisi kieltää. Tämä ei suoraan kuulu YVA-lain uudistukseen, mutta se on sujuvoittamista ehkäisevä tekijä, jolla on liityntäkohta uudistukseen.

Espoossa 13. maaliskuuta 2017



Tomi Rinne