



§ 576

Lausunto ympäristöministeriölle ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA) koskevien säädösten uudistamisesta

HEL 2016-004953 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa ympäristöministeriölle seuraavan lausunnon:

Kaupunginhallitus pitää lakiesitystä pääosin kannatettavana. Lakiesityksellä on tarkoitus saattaa voimaan EU:n ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan direktiivin viimeisin muutos ja muutoinkin sujuvoittaa menettelyä. YVA-lainsäädäntö perustuu siihen, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyä vaativat hankkeet on luetteloitu ja että sen lisäksi menettely voidaan määrätä tehtäväksi, mikäli suunnitteilla on luettelon hankkeisiin nähden verrattavissa oleva, yhtä haitallinen hanke tai aiemman muutos. Nykyisin hankeluettelosta on päätetty valtioneuvoston asetuksella. Lakiesitys nostaisi luettelon lain liitteeksi. Itse luetteloon ei esitetä muutoksia.

Voimassa olevan YVA-lain 5 §:n (suhde muihin menettelyihin) mukaan arviointimenettelyä ei harkinnanvaraisissa tapauksissa sovelleta, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä YVA-laisissa säädetyllä tavalla. Yhteisviranomaisen eli elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus arvioi nykyään selvitysten riittävyyden. Nykyisen ja myös uuden esityksen 3 §:ssä (suhde muuhun lainsäädäntöön) todettu, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty. Pykälän perustelujen mukaan siinä säilyisi edelleen voimassa nykyinen periaate, jonka mukaan lakia sovellettaessa käytetään hyväksi hankkeesta ja sen vaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset. Yksi tällainen vaihtoehtoinen menettely on kaavoitus.

Lakiesityksessä on tarkoitus sovittaa arvioitava hanke ja hankkeelle tehtävä kaavoitus tarkoituksenmukaisesti yhteen. Asiakirjoista selviää, että viime vuosina tehdyistä YVA-menettelyistä noin 2/3 on edellyttänyt myös kaavamutosta yhdellä tai useammalla kaavatasolla, joten yhdistämiselle on ilmeinen tarve.

Esityksen yleisissä perusteluissa on esitetty hankekaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdistämisestä vaihtoehdot A ja B. Esitys on laadittu vaihtoehdon A mukaan. Sitä kutsutaan sujuvaksi yhdistämiseksi. Vaihtoehdon A mukaan kaavoitukseen ja YVA-menettelyyn liittyvät kuulemismenettelyt (tiedottaminen, palautteen antaminen, yleisötilaisuudet)



olisi mahdollista yhdistää ja menettelyihin liittyvät selvitykset koordinoitaisiin. Tämän vaihtoehdon mukaisesti on ainakin Helsingissä jo joissakin hankkeissa toimittu, joten käytännön kirjaaminen lakiin ei merkitsisi muutosta.

Kaava- ja YVA-prosessien nivominen tiiviimmin toisiinsa parantaa hankevalmistelun laatua ja kustannustehokkuutta, kun selvitykset voidaan suunnitella molempia palveleviksi ja päällekkäisyydet vältetään. Haasteena kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisessa ovat tilanteet, joissa hankkeella on useampi sijaintivaihtoehto, jolloin ei välttämättä ole tiedossa minkä sijainnin mukaan kaava tulisi laatia. Kaavoituksen ja YVA:n käynnistäminen yhteysviranomaisen, kaavoitusviranomaisen ja hankkeesta vastaavan kesken ehdotettu ennakkoneuvottelumenettely keskinäisen työnjaon sopimiseksi prosessien alkuvaiheessa on joka tapauksessa kannatettavaa. Ennakkoneuvottelu todennäköisesti vahvistaa eri viranomaisten ja hankkeesta vastaavan yhteydenpitoa, varmistaa tiedon kulkua eri toimijoiden välillä sekä helpottaa menettely viivytyksetöntä ja sujuvaa läpiviemistä.

Vaihtoehdossa B hankkeen YVA-menettely olisi integroitu kaavamenettelyyn ja menettelyn johtamisesta huolehtisi yhteysviranomaisen sijasta kaavoitusviranomaisen. Lakiehdotukseen liittyvässä arvioinnissa on esitetty epäily, että mahdollinen kaavoituksen hitaus saattaisi aiheuttaa viivästystä hankkeen suunnittelun etenemiselle ja aiheuttaisi kenties siten lisäkustannuksia hankkeesta vastaavalle, usein yksityiselle taholle. Kaupunginhallitus toteaa, että tämä vaihtoehto toisi kuitenkin nykykäytäntöön uuden tavan toimia ja saattaisi tarjota haasteiden lisäksi myös mahdollisuuksia prosessin sujuvalle kululle ja yhteistyölle. Jos hanke edellyttää kaavan muuttamista, se ei voi missään tilanteessa edetä kovin pitkälle ilman rinnalla etenevää kaavaprosessia.

Ehdotetun YVA-lain 13 §:n mukaan hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettely ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä nämä menettelyt sovitetaan yhteen, ellei ole perusteltua syytä jättää soveltamatta. Ehdotetun MRL 62a §:n mukaan kuitenkin hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettely ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä nämä menettelyt sovitetaan "tapauksen mukaan" yhteen. Säännökset poikkeavat siten sanamuodoltaan toisistaan. Lainkohtien perusteluissa on todettu, että velvoittavuutta lisättäisiin ja menettelyt sovitettaisiin yhteen aina, ellei ole perusteltua syytä jättää soveltamatta. Tällaisessa tilanteessa perustelujen mukaan hankkeella olisi oltava hankkeesta vastaava ja kaava laadittaisiin keskeisiltä osin kyseisen hankkeen toteuttamiseksi. MRL 62a §:n perusteluissa on toisessa kohtaa ristiriitaisesti todettu, että lakiin kirjattaisiin velvoite sovittaa me-



nettelyt tapauksen mukaan yhteen. Ristiriidan vuoksi pykälien sanamuoto tulisi yhtenäistää ja selkeyttää perusteluja.

Kaupunginhallitus pitää parhaimpana kirjausta, jossa kaavaprosessi ja YVA-prosessi voidaan yhdistää, jos se tapauskohtaisesti on perustua. Näin siksi, että menettelyjen yhteensovittaminen riippuu aina mm. hankkeen luonteesta ja sen ja kaavoituksen aikatauluista. Samaan aikaan vireillä olevat YVA-menettely ja kaavoitus voivat aikataulultaan olla hyvin erilaisia. YVA-menettelyn alussa ei aina ole tietoa, johtaako hanke rahoitus- tai muista syistä eteenpäin ja toteutuuko kaavoitus. YVA:ssa saattaa olla myös arvioitavana useita vaihtoehtoja, joista vain yksi on tarkoitus valita toteutettavaksi. Kaavoittaminen voi tällöin olla tarkoituksenmukaista aloittaa vasta, kun vaihtoehtojen merkittävimmät ympäristövaikutukset ja vaikutusten hyväksyttävyyden selvitetty. Kaavoituksessa saattaa olla myös tarpeen ottaa huomioon vasta hankkeen yksityiskohtaisemmassa jatkosuunnittelussa tarkentuvia vaikutuksia.

Helsingin kaupunki on joidenkin hankkeiden yhteydessä yhteen sovittanut voimassa olevan lain nojalla YVA- ja kaavoitusmenettelyjä siten, että vuorovaikutusta on tehty rinnakkain, yleisötilaisuuksia on yhdistetty, YVA-selostus, kaavaluonnos ja muu kaavan valmisteluaineisto ovat olleet samaan aikaan nähtävillä ja kaavan vaikutusten arviointia on tehty YVA:n selvitysten pohjalta.

Lainsäädännön pohjana olevan direktiivin 2 artiklan mukaan yhteensovittaminen ei ole pakollista luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia lukuun ottamatta. Siinäkin tilanteessa luonnonsuojelulain 65 §:n muutosehdotuksen mukaan Natura-arviointi tehdään "tapauksen mukaan" YVA-arviointimenettelyn yhteydessä. Edellä olevan perusteella kaavoitusta ja YVA-menettelyn yhteensovittamista koskeva säännös tulisi muotoilla siten, että "menettelyt voidaan sovittaa tapauksen mukaan soveltuvin osin yhteen". Mikäli laissa kuitenkin edellytettäisiin lähtökohdista menettelyjen yhteensovittamista ja siitä poikkeamiseen perusteltua syytä, tulisi perustellun syyn sisältö avata tarkemmin perusteluissa eikä sen tulkinta saisi muodostua liian tiukaksi.

Esityksessä on ehdotettu tiedottamisen ja kuulemisen yhdistämistä niin, että ne järjestetään yhteisessä menettelyssä (YVA-lain 13 § ja MRL 62a§). Kun laissa ja perusteluissa puhutaan "kuulemisesta", jää epäselväksi tarkoitetaanko kuulemisella myös esityksen (YVA 19 §) mukaista tarvittavien lausuntojen pyytämistä viranomaisilta sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 28 §:n mukaista lausuntojen pyytämistä viranomaisilta ja keskeisiltä yhteisöiltä. Tältä osin esityksen perusteluja olisi hyvä tarkentaa.



Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että jo pitkään on pidetty epäkohtana sitä, että vain jo päättyneessä kaavoitusmenettelyssä tehdyt selvitykset voivat olla perusteena sille, että yhteysviranomaisen tekee harkinnanvaraisissa tapauksissa päätöksen YVA-lain mukaisen menettelyn soveltamatta jättämisestä. Kun nyt ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja hankekaavoitusta ollaan nivomassa aiempaa paremmin yhteen, tulisi tässä yhteydessä lakiin kirjata vaihtoehto, että päätös YVA-lain soveltamatta jättämisestä voidaan tehdä välittömästi, kun on saatu riittävät takeet siitä, että hankkeen arvioimiseksi tarvittavat, ympäristövaikutuksiin kohdistuvat selvitykset on mahdollista tehdä käynnistetyn kaavoituksen yhteydessä. Nyt lausunnoilla olevasta lakiesityksessä tällainen vaihtoehto puuttuu. Tämä tarkoittaa sitä, että kaavoitus voi edetä pitkälle ilman, että on selvää tullaanko hankkeelle vielä lisäksi edellyttämään erillistä YVA-menettelyä. Tämä johtaa resursien hukkakäyttöön ja pitkään epävarmuuteen tarvittavista menettelyistä. Tämän vuoksi nykyisen lain 5 § tulisi säilyttää ja korjata sitä edellä kuvatulla tavalla.

Lopuksi kaupunginhallitus tukee lakiesityksen ehdotettua muutosta siitä, että yhteysviranomaisen lausuntoon YVA-selostuksesta sisältyisi nk. perusteltu päätelmä. Se mitä todennäköisemmin selkeyttäisi annettua YVA-lausuntoa ja parantaisi sen jatkokäyttöä. Tämä ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että YVA-viranomainen ottaisi kantaa valittavaan vaihtoehtoon, sillä se toimivalta kuuluu lain mukaan suunnitelmasta tai hankkeesta päättävälle viranomaiselle. Sujuvoittamisen kannalta myönteinen tekijä on myös suunnata YVA-menettelyä merkittävimpiin vaikutuksiin, jolloin voidaan myös vaikuttaa ympäristöhaittojen vähentämiseen, kun resurssit voidaan hyödyntää kohdennetusti.

Käsittely

Esittelijä muutti ehdotustaan siten, että ehdotuksen liitteeksi lisätään ympäristökeskuksen lausunto.

Kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän muutetun ehdotuksen.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
tanja.sippola-alho(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Ympäristöministeriö, lausuntopyyntö, 25.4.2016
- 2 Lakiesitysluonnos
- 3 YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdistämisvaihtoehtojen tarkastelu



- 4 Helen Oy:n lausunto
- 5 Helen Sähköverkko Oy:n lausunto
- 6 Rakennusvalvontaviraston lausunto
- 7 Helsingin Satama Oyn lausunto 17.5.2016
- 8 Liikennelaitoksen lausunto YVA-lain muutoksesta
- 9 Ympäristökeskuksen lausunto

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Lausunnon pyytäjä

Otteen liitteet

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa ympäristöministeriölle seuraavan lausunnon:

Kaupunginhallitus pitää lakiesitystä pääosin kannatettavana. Lakiesityksellä on tarkoitus saattaa voimaan EU:n ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan direktiivin viimeisin muutos ja muutoinkin sujuvoittaa menettelyä. YVA-lainsäädäntö perustuu siihen, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyä vaativat hankkeet on luetteloitu ja että sen lisäksi menettely voidaan määrätä tehtäväksi, mikäli suunnitteilla on luettelon hankkeisiin nähden verrattavissa oleva, yhtä haitallinen hanke tai aiemman muutos. Nykyisin hankeluettelosta on päätetty valtioneuvoston asetuksella. Lakiesitys nostaisi luettelon lain liitteeksi. Itse luetteloon ei esitetä muutoksia.

Voimassa olevan YVA-lain 5 §:n (suhde muihin menettelyihin) mukaan arviointimenettelyä ei harkinnanvaraisissa tapauksissa sovelleta, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä YVA-lainsäädetyllä tavalla. Yhteisviranomaisen eli elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus arvioi nykyään selvitysten riittävyyden. Nykyisen ja myös uuden esityksen 3 §:ssä (suhde muuhun lainsäädäntöön) todettu, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty. Pykälän perustelujen mukaan siinä säilyisi edelleen voimassa nykyinen periaate, jonka mukaan lakia sovellettaessa käytetään hyväksi hankkeesta ja sen vaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset. Yksi tällainen vaihtoehtoinen menettely on kaavoitus.

Lakiesityksessä on tarkoitus sovittaa arvioitava hanke ja hankkeelle tehtävä kaavoitus tarkoituksenmukaisesti yhteen. Asiakirjoista selviää,



että viime vuosina tehdyistä YVA-menettelyistä noin 2/3 on edellyttänyt myös kaavamutosta yhdellä tai useammalla kaavatasolla, joten yhdistämiseksi on ilmeinen tarve.

Esityksen yleisissä perusteluissa on esitetty hankekaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdistämisestä vaihtoehdot A ja B. Esitys on laadittu vaihtoehdon A mukaan. Sitä kutsutaan sujuvaksi yhdistämiseksi. Vaihtoehdon A mukaan kaavoitukseen ja YVA-menettelyyn liittyvät kuulemismenettelyt (tiedottaminen, palautteen antaminen, yleisötilaisuudet) olisi mahdollista yhdistää ja menettelyihin liittyvät selvitykset koordinoitaisiin. Tämän vaihtoehdon mukaisesti on ainakin Helsingissä jo joissakin hankkeissa toimittu, joten käytännön kirjaaminen lakiin ei merkitsisi muutosta.

Kaava- ja YVA-prosessien nivominen tiiviimmin toisiinsa parantaa hankevalmistelun laatua ja kustannustehokkuutta, kun selvitykset voidaan suunnitella molempia palveleviksi ja päällekkäisyydet vältetään. Haasteena kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisessa ovat tilanteet, joissa hankkeella on useampi sijaintivaihtoehto, jolloin ei välttämättä ole tiedossa minkä sijainnin mukaan kaava tulisi laatia. Kaavoituksen ja YVA:n käynnistäminen yhteysviranomaisen, kaavoitusviranomaisen ja hankkeesta vastaavan kesken ehdotettu ennakkoneuvottelumenettely keskinäisen työnjaon sopimiseksi prosessien alkuvaiheessa on joka tapauksessa kannatettavaa. Ennakkoneuvottelu todennäköisesti vahvistaa eri viranomaisten ja hankkeesta vastaavan yhteydenpitoa, varmistaa tiedon kulkua eri toimijoiden välillä sekä helpottaa menettelyn viivytyksetöntä ja sujuvaa läpiviemistä.

Vaihtoehdossa B hankkeen YVA-menettely olisi integroitu kaavamenettelyyn ja menettelyn johtamisesta huolehtisi yhteysviranomaisen sijasta kaavoitusviranomaisen. Lakiehdotukseen liittyvässä arvioinnissa on esitetty epäily, että mahdollinen kaavoituksen hitaus saattaisi aiheuttaa viivästystä hankkeen suunnittelun etenemiselle ja aiheuttaisi kenties siten lisäkustannuksia hankkeesta vastaavalle, usein yksityiselle taholle. Kaupunginhallitus toteaa, että tämä vaihtoehto toisi kuitenkin nykykäytäntöön uuden tavan toimia ja saattaisi tarjota haasteiden lisäksi myös mahdollisuuksia prosessin sujuvalle kululle ja yhteistyölle. Jos hanke edellyttää kaavan muuttamista, se ei voi missään tilanteessa edetä kovin pitkälle ilman rinnalla etenevää kaavaprosessia.

Ehdotetun YVA-lain 13 §:n mukaan hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä nämä menettelyt sovitetaan yhteen, ellei ole perusteltua syytä jättää soveltamatta. Ehdotetun MRL 62a §:n mukaan kuitenkin hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa sama-



naikaisesti vireillä nämä menettelyt sovitetaan "tapauksen mukaan" yhteen. Säännökset poikkeavat siten sanamuodoltaan toisistaan. Lainkohtien perusteluissa on todettu, että velvoittavuutta lisättäisiin ja menettelyt sovitettaisiin yhteen aina, ellei ole perusteltua syytä jättää sovitamatta. Tällaisessa tilanteessa perustelujen mukaan hankkeella olisi oltava hankkeesta vastaava ja kaava laadittaisiin keskeisiltä osin kyseisen hankkeen toteuttamiseksi. MRL 62a §:n perusteluissa on toisessa kohtaa ristiriitaisesti todettu, että lakiin kirjattaisiin velvoite sovittaa menettelyt tapauksen mukaan yhteen. Ristiriidan vuoksi pykälien sanamuoto tulisi yhtenäistää ja selkeyttää perusteluja.

Kaupunginhallitus pitää parhaimpana kirjausta, jossa kaavaprosessi ja YVA-prosessi voidaan yhdistää, jos se tapauskohtaisesti on perustua. Näin siksi, että menettelyjen yhteensovittaminen riippuu aina mm. hankkeen luonteesta ja sen ja kaavoituksen aikatauluista. Samaan aikaan vireillä olevat YVA-menettely ja kaavoitus voivat aikataulultaan olla hyvin erilaisia. YVA-menettelyn alussa ei aina ole tietoa, johtaako hanke rahoitus- tai muista syistä eteenpäin ja toteutuuko kaavoitus. YVA:ssa saattaa olla myös arvioitavana useita vaihtoehtoja, joista vain yksi on tarkoitus valita toteutettavaksi. Kaavoittaminen voi tällöin olla tarkoituksenmukaista aloittaa vasta, kun vaihtoehtojen merkittävimmät ympäristövaikutukset ja vaikutusten hyväksyttävyyden selvitys on selvitetty. Kaavoituksessa saattaa olla myös tarpeen ottaa huomioon vasta hankkeen yksityiskohtaisemmassa jatkosuunnittelussa tarkentuvia vaikutuksia.

Helsingin kaupunki on joidenkin hankkeiden yhteydessä yhteen sovittanut voimassa olevan lain nojalla YVA- ja kaavoitusmenettelyjä siten, että vuorovaikutusta on tehty rinnakkain, yleisötilaisuuksia on yhdistetty, YVA-selostus, kaavaluonnos ja muu kaavan valmisteluaineisto ovat olleet samaan aikaan nähtävillä ja kaavan vaikutusten arviointia on tehty YVA:n selvitysten pohjalta.

Lainsäädännön pohjana olevan direktiivin 2 artiklan mukaan yhteensovittaminen ei ole pakollista luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia lukuun ottamatta. Siinäkin tilanteessa luonnonsuojelulain 65 §:n muutosehdotuksen mukaan Natura-arviointi tehdään "tapauksen mukaan" YVA-arviointimenettelyn yhteydessä. Edellä olevan perusteella kaavoitusta ja YVA-menettelyn yhteensovittamista koskeva säännös tulisi muotoilla siten, että "menettelyt voidaan sovittaa tapauksen mukaan soveltuvin osin yhteen". Mikäli laissa kuitenkin edellytettäisiin lähtökohtaista menettelyjen yhteensovittamista ja siitä poikkeamiseen perusteltua syytä, tulisi perustellun syyn sisältö avata tarkemmin perusteluissa eikä sen tulkinta saisi muodostua liian tiukaksi.

Esityksessä on ehdotettu tiedottamisen ja kuulemisen yhdistämistä niin, että ne järjestetään yhteisessä menettelyssä (YVA-lain 13 § ja



MRL 62a§). Kun laissa ja perusteluissa puhutaan "kuulemisesta", jää epäselväksi tarkoitetaanko kuulemisella myös esityksen (YVA 19 §) mukaista tarvittavien lausuntojen pyytämistä viranomaisilta sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 28 §:n mukaista lausuntojen pyytämistä viranomaisilta ja keskeisiltä yhteisöiltä. Tältä osin esityksen perusteluja olisi hyvä tarkentaa.

Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että jo pitkään on pidetty epäkohtana sitä, että vain jo päättyneessä kaavoitusmenettelyssä tehdyt selvitykset voivat olla perusteena sille, että yhteysviranomainen tekee harkinnanvaraisissa tapauksissa päätöksen YVA-lain mukaisen menettelyn soveltamatta jättämisestä. Kun nyt ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja hankekaavoitusta ollaan nivomassa aiempaa paremmin yhteen, tulisi tässä yhteydessä lakiin kirjata vaihtoehto, että päätös YVA-lain soveltamatta jättämisestä voidaan tehdä välittömästi, kun on saatu riittävät takeet siitä, että hankkeen arvioimiseksi tarvittavat, ympäristövaikutuksiin kohdistuvat selvitykset on mahdollista tehdä käynnistetyn kaavoituksen yhteydessä. Nyt lausunnoilla olevasta lakiesityksessä tällainen vaihtoehto puuttuu. Tämä tarkoittaa sitä, että kaavoitus voi edetä pitkälle ilman, että on selvää tullaanko hankkeelle vielä lisäksi edellyttämään erillistä YVA-menettelyä. Tämä johtaa resursien hukkakäyttöön ja pitkään epävarmuuteen tarvittavista menettelyistä. Tämän vuoksi nykyisen lain 5 § tulisi säilyttää ja korjata sitä edellä kuvatulla tavalla.

Lopuksi kaupunginhallitus tukee lakiesityksen ehdotettua muutosta siitä, että yhteysviranomaisen lausuntoon YVA-selostuksesta sisältyisi nk. perusteltu päätelmä. Se mitä todennäköisemmin selkeyttäisi annettua YVA-lausuntoa ja parantaisi sen jatkokäyttöä. Tämä ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että YVA-viranomainen ottaisi kantaa valittavaan vaihtoehtoon, sillä se toimivalta kuuluu lain mukaan suunnitelmasta tai hankkeesta päättävälle viranomaiselle. Sujuvoittamisen kannalta myönteinen tekijä on myös suunnata YVA-menettelyä merkittävimpiin vaikutuksiin, jolloin voidaan myös vaikuttaa ympäristöhaittojen vähentämiseen, kun resurssit voidaan hyödyntää kohdennetusti.

Esittelijän perustelut

Ympäristöministeriö on 25.4.2016 pyytänyt kaupungin lausuntoa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA) koskevasta lakiehdotuksesta 2.6.2016 mennessä. Lausunnon antamiselle on saatu muutaman päivän lisäaika.

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan Unionin direktiivin 2011/92/EU muutos 2014/52/EU sekä sujuvoitetaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja eräitä muita ympäristöllisiä



menettelyjä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, joka korvaisi voimassa olevan lain ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Samassa yhteydessä muutetaan 15 muuta lakia.

Uudistuksessa ajanmukaistettaisiin vuodesta 1994 voimassa ollut laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä vastaamaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun direktiivinmuutoksia. Direktiivin keskeisimmät muutokset koskevat ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmää, Natura-arvioinnin ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suhdetta, arviointimenettelyn määräytymistä yksittäistapauksessa, arviointiselostuksen sisältövaatimuksia ja perusteltua päätelmää, laadunvarmistusta sekä ympäristövaikutusten arvioinnin huomioon ottamista luvassa. Direktiivin muutokset on pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 16 päivänä toukokuuta 2017.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain soveltamisala, arviointimenettely sekä viranomaisten tehtävät säilyisivät pääosin ennallaan. Hankeluettelosta ja menettelyn yksityistapauksessa soveltamisesta säädettäisiin lain liitteissä nykyisen valtioneuvoston asetuksessa säätämisen sijaan.

Ympäristöllisten menettelyjen sujuvoittamiseksi ehdotetaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankekaavan valmistelun yhdistämistä, milloin ei ole perusteita jättää yhdistämättä. Vastaavasti ehdotetaan myös yhdistettäväksi luonnonsuojelulain mukainen Natura-arviointi ja ympäristövaikutusten arviointimenettely.

Myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tulosten huomioon ottamista lupamenettelyissä vahvistetaan direktiivimuutoksen edellyttämällä tavalla. Tämän johdosta ehdotetaan muutettavaksi lupamenettelyjä koskevia säännöksiä 13 eri laissa.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevaan lakiin ehdotetaan myös sisällytettäväksi säännös ennakkoneuvottelumenettelystä, mikä vahvistaisi eri viranomaisten ja hankkeesta vastaavan yhteydenpitoa, varmistaisi tiedon kulkua eri toimijoiden välillä sekä helpottaisi menettelyn viivytyksetöntä ja sujuvaa läpiviemistä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eduskunta hyväksyisi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin sekä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin säännökset, joilla täydennetään kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä vastaamaan paremmin valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen ja siihen liitetyn strategista ympäristöarviointia koskevan pöytäkirjan veloitteita.



Esityksestä on pyydetty kaupunkisuunnitteluviraston, ympäristökeskuksen, kiinteistöviraston, rakennusviraston, rakennusvalvontaviraston, Helenin ja Helen Sähköverkot Oy:n sekä Helsingin Satama Oy:n ja Liikennelaitos -liikelaituksen lausunnot. Lausunnot ilmenevät päätöshistoriasta ja liitteistä. Kiinteistövirasto ei antanut lausuntoa. Esitys on saatujen lausuntojen mukainen, minkä lisäksi sitä on täydennetty esityksellä, jonka mukaan myös vielä keskeneräisen kaavoituksen perusteella voitaisiin tehdä päätös siitä, ettei YVA-menettelyä tarvita harkinnanvaraisissa tapauksissa, jos on saatu varmuus siitä, että tarvittavat selvitykset ja kuuleminen voidaan hoitaa kaavoituksen yhteydessä YVA-laissa tarkoitetulla tavalla.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
tanja.sippola-alho(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Ympäristöministeriö, lausuntopyyntö, 25.4.2016
- 2 Lakiesitysluonnos
- 3 YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdistämisvaihtoehtojen tarkastelu
- 4 Helen Oy:n lausunto
- 5 Helen Sähköverkko Oy:n lausunto
- 6 Rakennusvalvontaviraston lausunto
- 7 Helsingin Satama Oyn lausunto 17.5.2016
- 8 Liikennelaitoksen lausunto YVA-lain muutoksesta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Lausunnon pyytäjä

Otteen liitteet
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Kaupunkisuunnitteluvirasto
Ympäristökeskus
Rakennusvirasto
Helen Oy
Helen Sähköverkko Oy
Kiinteistövirasto



06.06.2016

Kaj/2

Kaupunginkanslia
Rakennusvalvontavirasto
Helsingin Satama Oy
Liikennelaitos-liikelaitos Oy

Päätöshistoria

Rakennusvirasto 19.5.2016

HEL 2016-004953 T 03 00 00

Rakennusvirasto antaa YVA-lainsäädännön muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä seuraavan lausunnon:

Rakennusvirasto pitää YVA-menettelyyn liittyvien osallistumismahdollisuuksien sekä menettelyn itsenäisyyden ja riippumattomuuden säilyttämistä tarpeellisena. Tämän ja toimivaltasuhteiden selkeyden vuoksi esitetyistä vaihtoehdoista A eli joustava yhdistäminen vaikuttaa toteuttamiskelpoisemmalta.

Direktiivin muutosten täytäntöönpanoon liittyen rakennusvirastolla ei ole lausuttavaa.

Lisätiedot

Suvi Kokkonen, lakimies, puhelin: 310 39952
suvi.kokkonen(a)hel.fi

Kaupunkisuunnitteluvirasto 19.5.2016

HEL 2016-004953 T 03 00 00

Kaupunginhallitus on pyytänyt kaupunkisuunnitteluviraston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristövaikutuksen arviointimenettelystä (jäljempänä YVA-laki) ja laeiksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta (25.4.2016). Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan Unionin direktiivin 2011/92/EU muutos (2014/52/EU) sekä sujuvoitetaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja eräitä muita ympäristöllisiä menettelyjä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi YVA-laki, joka korvaisi voimassa olevan lain ja muutetaan 15 muuta lakia. Direktiivin keskeisimmät muutokset koskevat ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmää,



Natura-arvioinnin ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (jäljempänä YVA-menettely) suhdetta, arviointimenettelyn määräytymistä yksittäistapauksessa, arviointiselostuksen sisältövaatimuksia ja perusteltua päätelmää, laadunvarmistusta sekä ympäristövaikutusten arvioinnin huomioon ottamista luvassa. YVA-lain soveltamisala, arviointimenettely sekä viranomaisten tehtävät säilyisivät pääosin ennallaan. Hankeluettelosta ja menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa säädettäisiin lain liitteissä nykyisen valtioneuvoston asetuksen sijaan.

Esityksessä ehdotetaan ympäristöllisten menettelyjen sujuvoittamiseksi YVA-menettelyn ja hankekaavan valmistelun yhdistämistä, milloin ei ole perusteita jättää yhdistämättä. Vastaavasti ehdotetaan myös yhdistettäväksi luonnonsuojelulain mukainen Natura-arviointi ja YVA-menettely. YVA-lakiin ehdotetaan myös sisällytettäväksi säännös ennako-neuvottelu-menettelystä. Lisäksi mm. YVA-menettelyn tulosten huomioon ottamista lupamenettelyissä vahvistetaan.

Kaupunkisuunnitteluvirasto pitää esitettyjä muutoksia pääosin kannatettavina.

Kaupunkisuunnitteluvirasto toteaa, että voimassa olevan YVA-lain 5 §:n (suhde muihin menettelyihin) mukaan arviointimenettelyä ei sovelleta, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä YVA-laissa säädetyllä tavalla. Yhteisviranomaisen arvioi tarvittaessa selvitysten riittävyyden. Esityksessä on YVA-lain 3 §:ssä (suhde muuhun lainsäädäntöön) todettu, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty. Muutoksen perustelujen mukaan pykälä sisältäisi edelleen jo voimassa olevassa laissa omaksutun periaatteen, jonka mukaan lakia sovellettaessa käytetään hyväksi hankkeesta ja sen vaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset. Lain sanamuoto on tältä osin muuttunut yleisluonteisemmaksi ja väljemmäksi. Lainkohdassa ja sen perusteluissa ei ole selvästi mainittu, voidaanko edelleen tehdä päätös arviointimenettelyn soveltamatta jättämisestä tilanteissa, joissa vaikutukset on arvioitu muun lain, esim. maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisessa kaavoitusmenettelyssä. Myöskään ehdotetussa YVA-lain 5 §:ssä (arviointimenettelyn soveltaminen) ei ole viitattu 3 §:ään eikä mainittu aikaisemmin tehtyjä selvityksiä huomioon otettavina seikkoina päätettäessä arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa.

Esityksen yleisissä perusteluissa on esitetty hankekaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdistämisestä vaihtoehdot A ja B. Esitys on laadittu vaihtoehdon A mukaan. Vaihtoehdon A mukaan kaavoitukseen ja YVA-menettelyyn liittyvät kuulemismenettelyt (tiedottaminen, palautteen antaminen, yleisötilaisuudet) olisi mahdollista yhdistää ja menettelyihin liittyvät selvitykset koordinoitaisiin. Vaihtoehdossa B hankkeen YVA-me-



nettely olisi integroitu kaavamenettelyyn ja menettelyn johtamisesta huolehtisi yhteysviranomaisen sijasta kaavoitusviranomaisen. Kaupunkisuunnitteluvirasto pitää vaihtoehtoista A:ta kannatettavampana. Vaihtoehto vastaa voimassa olevan YVA-lain 5 §:ää, jonka mukaan eri tahojen on oltava riittävässä yhteistyössä hankkeen arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamiseksi.

Ehdotetun YVA-lain 13 §:n mukaan hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä nämä menettelyt sovitetaan yhteen, ellei ole perusteltua syytä jättää soveltamatta. Ehdotetun MRL 62a §:n mukaan hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä nämä menettelyt sovitetaan tapauksen mukaan yhteen. Säännökset poikkeavat sanamuodoltaan toisistaan. Lainkohtien perusteluissa on todettu, että velvoittavuutta lisättäisiin ja menettelyt sovitettaisiin yhteen aina, ellei ole perusteltua syytä jättää sovittamatta. Tällaisessa tilanteessa perustelujen mukaan hankkeella olisi oltava hankkeesta vastaava ja kaava laadittaisiin keskeisiltä osin kyseisen hankkeen toteuttamiseksi. MRL 62a §:n perusteluissa on toisessa kohtaa ristiriitaisesti todettu, että lakiin kirjattaisiin velvoite sovittaa menettelyt tapauksen mukaan yhteen.

Virasto toteaa, että menettelyjen yhdistämistä ei tulisi laissa esittää vahvaksi pääsäännöksi, josta voidaan vain perustellusta syytä poiketa. Virasto pitää mahdollisuutta menettelyjen yhdistämiseen pääosin prosessien yksinkertaistamiseksi ja sujuvoittamiseksi, päällekkäisten selvitysten välttämiseksi sekä kuntalaisten osallistumisen näkökulmasta lähtökohtaisesti perusteltuna. Menettelyjen yhteensovittaminen ei kuitenkaan aina ole tarkoituksenmukaista. Yhteensovittamisen soveltaminen on tapauskohtaista ja riippuvainen mm. hankkeen luonteesta ja hankkeen ja kaavoituksen aikatauluista. Samaan aikaan vireillä olevat YVA-menettely ja kaavoitus voivat aikataulultaan olla hyvin erilaisia. YVA-menettelyn alussa ei aina ole tietoa, johtaako hanke rahoitus- tai muista syistä eteenpäin ja toteutuuko kaavoitus. YVA:ssa saattaa olla myös arvioitavana useita vaihtoehtoja, joista vain yksi on tarkoitus valita toteutettavaksi. Kaavoittaminen voi tällöin olla tarkoituksenmukaista aloittaa vasta, kun vaihtoehtojen merkittävimmät ympäristövaikutukset ja vaikutusten hyväksyttävyyden selvitys on selvitetty. Kaavoituksessa saattaa olla myös tarpeen ottaa huomioon hankkeen yksityiskohtaisemmassa jatkosuunnittelussa tarkentuvia vaikutuksia.

Kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja YVA:n arviointiohjelma poikkeavat yleensä laajuudeltaan toisistaan ja ne valmistuvat käytännössä omissa aikatauluissaan. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista yhdistää menettelyjä niiden loppuvaiheessa esim. yhdistää YVA-selos-



tuksen ja kaavan valmisteluaineiston tai kaavaehdotuksen nähtävillä-oleminen ja niistä kuuleminen.

Helsingin kaupunki on joidenkin hankkeiden yhteydessä yhteensovittanut voimassa olevan lain nojalla osittain YVA- ja kaavoitusmenettelyjä siten, että vuorovaikutusta on tehty rinnakkain, yleisötilaisuuksia on yhdistetty, YVA-selostus, kaavaluonnos ja muu kaavan valmisteluaineisto ovat olleet samaan aikaan nähtävillä ja kaavan vaikutusten arviointia on tehty YVA:n selvitysten pohjalta.

Virasto edellä mainituista syistä esittää, että yhteensovittamista koskeva säännös muotoiltaisiin siten, että "menettelyt voidaan sovittaa tapauksen mukaan soveltuvin osin yhteen". Mikäli laissa kuitenkin edellytettäisiin edelleen lähtökohtaista menettelyjen yhteensovittamista ja siitä poikkeamiseen perusteltua syytä, tulisi perustellun syyn sisältö avata tarkemmin perusteluissa. Perustellun syyn tulkinta ei tulisi muodostua liian tiukaksi. Edellä mainitun direktiivin 2 artiklan mukaan yhteensovittaminen ei ole pakollista luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia lukuunottamatta. Luonnonsuojelulain 65 §:n muutosehdotuksen mukaan Natura-arviointi tehdään direktiivin mukaisesti "tapauksen mukaan" YVA-arviointimenettelyn yhteydessä.

Esityksessä on ehdotettu (YVA-lain 13 § ja MRL 62a§), että yhteensovittamistilanteissa kuuleminen YVA-ohjelmasta ja ilmoittaminen MRL:n mukaisesta osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta järjestetään yhteisessä menettelyssä sekä kuuleminen YVA-arviointiselostuksesta sekä mielipiteen esittäminen kaava valmisteluaineisosta tai kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtävillä järjestetään yhteisessä menettelyssä. Lainkohtien perustelujen mukaan menettelyihin kuuluva tiedottaminen ja kuuleminen voitaisiin yhdistää, jolloin menettelyille laadittaisiin yhteinen kuulutus, mielipiteitä voisi toimittaa samalle taholle ja järjestettävä yleisötilaisuus olisi yhteinen. Laissa ja perusteluissa puhutaan "kuulemisesta". Epäselväksi jää tarkoitetaanko kuulemisella myös esityksen (YVA 19 §), mukaista tarvittavien lausuntojen pyytämistä viranomaisilta sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 28 §:n mukaista lausuntojen pyytämistä viranomaisilta ja keskeisiltä yhteisöiltä. Tältä osin esityksen perusteluja olisi hyvä tarkentaa.

Ehdotetun YVA-lain 12 §:ssä säädettäisiin ennakkoneuvottelusta yhteysviranomaisen, hankkeesta vastaavan ja keskeisten viranomaisten kanssa. Ehdotuksen mukaan yhteysviranomainen voi järjestää ennakkoneuvottelun. Lainkohdan 13 §:n perustelujen mukaan ennakkoneuvotteluissa todetaan menettelyjen yhteensovittamistarve ja 13 §:n soveltuvuus. Tämän vuoksi ennakkomenettelyn tulee yhteensovittamistilanteissa olla pakollinen.

Lisätiedot

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



06.06.2016

Kaj/2

Kaisu Tähtinen, johtava lakimies, puhelin: 310 37035
kaisu.tahtinen(a)hel.fi

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566