

YVA-direktiivin uudistaminen – Euroopan komission muutosehdotuksen arviointi

Ismo Pölönen

YVA-direktiivin uudistaminen – Euroopan komission muutosehdotuksen arviointi

Ismo Pölönen

Helsinki 2013

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 18 | 2013
Ympäristöministeriö
Luontoympäristöosasto

Taitto: Marjatta Naukkarinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4189-8 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Euroopan komissio antoi ehdotuksensa YVA-direktiivin muuttamisesta lokakuussa 2012. Tämän jälkeen alkoi direktiivin käsittely neuvostossa, jossa jäsenmaat vaikuttavat direktiivin sisällön muotoutumiseen omien tavoitteidensa pohjalta. Suomen tavoitteiden asettamisen tueksi ympäristöministeriö tilasi selvityksen, jossa analysoidaan ennen kaikkea ehdotuksen oikeudellista ja sisällöllistä soveltuvuutta Suomen YVA- ja lupajärjestelmään.

Selvityksen on laatinut HTT, ympäristöoikeuden dosentti Ismo Pölönen. Työn valvojana ympäristöministeriössä on toiminut neuvotteleva virkamies Lasse Tallskog.

SISÄLLYS

Esipuhe	3
1 Johdanto	7
2 Komission ehdotuksen arviointi	8
1 artikla (muutosehdotus määritelmiin, maanpuolustus- ja siviilivalmiushankkeisiin sekä erityisen kansallisen lainsäädännön alaan kuuluviin hankkeisiin)	8
Määritelmien muutokset	9
Maanpuolustus- ja siviilivalmiushankkeet sekä erityisen kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvat hankkeet.....	13
2 artiklan 3 kohta (YVA-direktiivin mukaisen arvioinnin yhteensovittaminen muiden säädösten mukaisten ympäristöarviointien kanssa)	14
3 artikla (ympäristövaikutusten arvioinnin elementit)	15
4 artikla (liitteen II hankkeiden seulonta)	16
Ehdotettu seulontavaiheen vaikutusten arviointi	17
Valintaperusteet	17
Seulontapäätöksen sisältö ja määräaika päätöksen tekemiselle	18
Seulontajärjestelmän muutosehdotuksen vaikutuksista	19
5 artikla (ympäristöraportin sisältö ja selvitysten rajaus)	20
Arviointiraportin perustuminen selvitysten rajaukseen ja liitteeseen IV	21
Rajausmenettely (scoping).....	22
Arviointiraporttien riittävyyden ja laadun varmistus.....	22
6 artikla (määräajat)	23
7 artikla (järjestelyt ja määräajat rajat ylittävissä vaikutusten arvioinneissa)	24
8 artikla (ympäristövaikutusten arvioinnin huomioon ottaminen lupa menettelyssä, seurantavelvoite, määräaika arvioinnin loppuunsaattamiselle ja tietojen ajantasaisuuden varmistaminen lupapäätösvaiheessa)	24
9 artikla (lupapäätöksen jälkeinen tiedottaminen)	27
12 artikla (komissiolle toimitettavat seurantatiedot YVA-direktiivin täytäntöönpanosta ja komission toimivalta muuttaa liitteen III valintaperusteita sekä liitteiden II.A ja IV sisältöjä)	28
3 Yhteenveto	30
Lähteet	32
Oikeustapaukset	33
Euroopan unionin tuomioistuimien	33
Korkein hallinto-oikeus	33
Kuvailulehti	34
Presentationsblad	35
Documentation Page	36

1 Johdanto

Selvityksessä tarkastellaan ympäristöministeriön toimeksiannosta Euroopan komission ehdotusta (KOM(2012) 628 lopullinen) tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (2011/92/EU, YVA-direktiivi) muuttamisesta. Pääasiallisena tehtävänä on analysoida ehdotuksen keskeistä sisältöä ja ehdotuksen mukaisen sääntelyn soveltuvuutta Suomen YVA- ja lupajärjestelmään. Selvityksessä kiinnitetään huomiota myös ehdotuksen laatuun ja kehittämistarpeisiin erityisesti YVA-lainsäädännön tavoitteiston¹, hallinnollisen taakan keventämistavoitteen² sekä sääntelyn selkeyden ja johdonmukaisuuden näkökulmista.

Teknisesti selvitys on laadittu siten, että analyysi etenee artiklajärjestyksessä. Kunkin YVA-direktiivin artiklaan ehdotetut muutokset arvioidaan omissa jaksoissaan ottaen huomioon ehdotettujen säännösmuutosten keskinäiset yhteydet. Työn luettavuutta helpottaa sen lukeminen rinnakkain voimassa olevan YVA-direktiivin kanssa.

1 YVA-lainsäädännön aineellisena ydintavoitteena on merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisy. Tämä tavoite ilmenee YVA-direktiivin johdannosta, Espoon yleissopimuksen (SopS 67/1997) johdannosta ja sopimuksen 2 artiklan 1 kohdasta. Ympäristönsuojelutavoite on kirjattu myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY, SEA-direktiivi). SEA-direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on ”taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu”. YVA-direktiivissä ympäristönsuojelutavoite pyritään toteuttamaan edellyttämällä tietyiltä hankkeilta menettelyä, jossa tunnustetaan kokonaisvaltaisesti hankkeiden keskeiset ympäristövaikutukset ja niiden ennaltaehkäisykeinot sekä järjestetään yleisölle laajat osallistumismahdollisuudet.

2 Hallinnollisen taakan keventäminen kuuluu ympäristönsuojelun edistämisen ohella komission ehdotuksen (KOM(2012) 628 lopullinen) tavoitteisiin. Ks. ehdotuksen perusteluosuus s. 4–5.

2 Komission ehdotuksen arviointi

I artikla (muutosehdotus määritelmiin, maanpuolustus- ja siviilivalmiushankkeisiin sekä erityisen kansallisen lainsäädännön alaan kuuluviin hankkeisiin)

Komissio ehdottaa seuraavia muutoksia YVA-direktiivin 1 artiklan määritelmiin:

(a) Korvataan 2 kohdan a alakohdan ensimmäinen luetelmakohta seuraavasti: ”— rakennus- tai purkutyön taikka muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,”.

(b) Lisätään 2 kohtaan seuraava määritelmä: ”g) ’ympäristövaikutusten arvioinnilla’ ympäristöraportin laatimista, kuulemisten toteuttamista (myös yleisön, jota asia koskee, ja ympäristöviranomaisten kanssa), toimivaltaisen viranomaisen tekemää arviointia ottaen huomioon ympäristöraportti ja lupamenettelyä koskevan kuulemisen tulokset, sekä tietojen antamispäätöksestä 5–10 artiklan mukaisesti.”

Lisäksi 1 artiklan 3 ja 4 kohtaa ehdotetaan muutettavan seuraavasti:

”3. Jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, jäsenvaltiot voivat tapauskohtaisesti päättää olla soveltamatta tätä direktiiviä pelkästään maanpuolustukseen tarkoitettuihin hankkeisiin ja siviilivalmiushankkeisiin, jos ne katsovat, että sen soveltaminen vaikuttaisi haitallisesti näihin tarkoituksiin.”

”4. Tätä direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, edellyttäen että tämän direktiivin tavoitteet, mukaan luettuna tietojen antamisen tavoite, on otettu huomioon säätämismenettelyssä. Joka toinen vuosi direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa vahvistetusta päivästä jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista tapauksista, joissa ne ovat soveltaneet tätä säännöstä.”

Määritelmien muutokset

Komissio ehdottaa ensinnäkin purkutyön toteuttamisen lisäämistä YVA-direktiivin hankkeen määritelmään.³ Tältä osin YVA-lainsäädäntöä sovelletaan Suomesa direktiiviehdotuksen mukaisesti. Laaja hanke-käsite on ollut lähtökohtana jo ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, YVAL) säätämisenvaiheessa.⁴

Sen sijaan ehdotettu ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmä ei ole yhdenmukainen Suomen nykyisen YVA-järjestelmän kanssa.⁵ Määritelmästä ensinnäkin ilmenee, että ympäristövaikutusten arviointiin kuuluisi hankkeesta vastaavan laatiman ympäristöraportin (joka sisältää muun muassa hankkeen todennäköisten ympäristövaikutusten kuvauksen) lisäksi *toimivaltaisen viranomaisen ympäristöarviointi*. Tällä viitataan ehdotuksen 8 artiklan 1(a) kohta⁶ ja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) ratkaisukäytäntö (C-332/04, komissio vs. Espanja ja C-50/09, komissio vs. Irlanti) huomioon ottaen YVA-direktiivin 3 artiklan mukaiseen arviointiin.⁷

Ehdotetun ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmän taustan ja merkityksen hahmottamiseksi on tarpeen analysoida EUTI:n ratkaisua C-50/09 (komissio vs. Irlanti). Tapauksessa komissio katsoi YVA-direktiivin (85/337) 3 artiklan määrittelevän sen, mistä ympäristövaikutusten arviointi muodostuu ja se on tämän vuoksi pantava täytäntöön nimenomaisesti. Se katsoi Irlannin esittämien säännösten olleen 3 artiklan täytäntöön panemiseksi riittämättömiä. Komissio muun ohella katsoi Irlannin lainsäädännössä säädettävien tekijöistä, joista hankkeen toteuttajan on annettava tiedot ympäristövaikutuksia koskevassa ilmoituksessaan, ja toimivaltaisia viranomaisia koskevasta velvollisuudesta tarkistaa se, että tiedot ovat tyhjentävät. ”Näissä säännöksissä vahvistetut velvollisuudet eroavat komission mukaan direktiivin 3 artiklassa *toimivaltaiselle viranomaiselle asetetusta velvollisuudesta suorittaa kattava ympäristövaikutusten arviointi*.” (kurs. tässä)

Irlanti kiisti komission 3 artiklalle antaman merkityksen. Irlannin mukaan 3 artikla on laadittu sanamuodoltaan yleiseksi ja siinä vain mainitaan siitä, että ympäristövaikutusten arviointi on suoritettava direktiivin 4–11 artiklan mukaisesti. Se väitti muun ohella, että saattamalla 4–11 artiklan osaksi kansallista oikeusjärjestystä jäsenvaltio on näin pannut täytäntöön myös direktiivin 3 artiklan. Lisäksi Irlanti muun muassa esitti, ettei ”komissio kunnioita harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on EY 249 artiklan nojalla niiden muotojen ja keinojen valinnassa, joiden avulla direktiivin täytäntöönpano suoritetaan. Vaatimalla, että direktiivin 3 artikla on saatettava osaksi kansallista oikeutta sanamuodon mukaisesti, komissio sivuuttaa täysin lainsäädäntö- ja oikeuskäytäntöaineksen, joka on muotoutunut Irlannissa 45 vuoden aikana ”asianmukaisen kaavoituksen” ja ”kestävän kehityksen” käsitteiden ympärille.”

3 Kyse olisi Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) ratkaisukäytännön kirjaamisesta direktiiviin. Ratkaisussa C-50/09 (komissio vs. Irlanti) EUTI katsoi, että purkutyöt kuuluvat direktiivin soveltamisalaan ja ne voidaan tämän nojalla katsoa direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi hankkeeksi. Tuomioistuimen kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että YVA-direktiivin liitteissä kyse on pikemminkin hankkeiden alakohtaisista ryhmistä, eikä niissä kuvata suunniteltujen töiden luonnetta yksityiskohtaisesti. Esimerkiksi ”kaupunkirakentaminen” sisältää hyvin usein olemassa olevien rakenteiden purkamista.

4 HE 319/1993 vp s. 15.

5 Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä tarkoitetaan YVAL 2 §:n 2 kohdan mukaan lain ”2 luvun mukaista menettelyä, jossa selvitetään ja arvioidaan tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.” Voimassa oleva YVA-direktiivi ei sisällä nimenomaista ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmää.

6 Kohdan perusteella luvan myöntämispäätöksen on sisällettävä ”the environmental assessment of the competent authority referred to in Article 3”.

7 Voimassa olevan YVA-direktiivin 3 artiklan mukaan ”Ympäristövaikutusten arvioinnilla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan vaikutuksenmukaisella tavalla, kussakin yksittäistapauksessa ja 4–12 artiklan mukaisesti hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset seuraaviin tekijöihin: a) ihmisiin, eläimiin ja kasveihin; b) maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan; c) kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön; d) a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden vuorovaikutukseen.”

Ratkaisussaan tuomioistuin piti komission esittämää kanneperustetta perusteltu-
na. Sen mukaan ”vaikka direktiivin 3 artiklassa säädetään, että ympäristövaikutusten
arviointi suoritetaan sen ”4–11 artiklan säännösten mukaisesti”, näissä artikloissa
tarkoitettut velvoitteet poikkeavat 3 artiklassa säädetyistä”. EUTI:n mukaan toimival-
taiselle ympäristöviranomaiselle asetetaan YVA-direktiivissä velvollisuus suorittaa
ympäristövaikutusten arviointi siten, että siihen sisällytetään kuvaus niistä suorista ja
välillisistä vaikutuksista, joita hankkeella on tämän artiklan kolmessa ensimmäisessä
luetelmakohdassa mainittuihin tekijöihin ja niiden väliseen vuorovaikutukseen (asia
C-332/04, komissio vs. Espanja⁸, 33 kohta).

Edelleen tuomioistuin totesi, että direktiivin 3 artiklassa asetetun velvoitteen
täyttämiseksi toimivaltaisen ympäristöviranomaisen ”on tunnistettava ja kuvattava
hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset tiettyihin tekijöihin, minkä lisäksi sen on
vielä arvioitava vaikutukset kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaiseksi katsot-
tavalla tavalla”. Tämä arviointivelvollisuus eroaa EUTI:n mukaan YVA-direktiivin
(85/337) 4–7, 10 ja 11 artiklassa mainituista velvoitteista, jotka koskevat pääasiallisesti
tietojen keräämistä ja luovuttamista, kuulemista, tiedottamista ja sen turvaamista,
että asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. ”Kyse on menettelyllisistä
säännöksistä, jotka koskevat ainoastaan direktiivin 3 artiklassa säädetyin aineellisen
velvoitteen toteuttamista.”

Ratkaisussa EUTI kiinnitti huomiota myös direktiivin 8 artiklaan. Kyseisen artik-
lan mukaista ”velvollisuutta ottaa päätöksentekoprosessissa huomioon toimivaltai-
sen ympäristöviranomaisen keräämät tiedot ei kuitenkaan saa sekoittaa direktiivin
85/337 3 artiklassa säädettyyn arviointivelvollisuuteen. Näin on siksi, että tässä arvi-
oinnissa, joka on tehtävä ennen päätöksentekoprosessin aloittamista (asia C-508/03,
komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 4.5.2006, Kok., s. I-3969, 103 kohta), on
kyse kerättyjen tietojen asiasisällön tutkimisesta sekä harkinnasta, jossa arvioidaan,
onko niitä tarpeen täydentää lisätiedoilla. Tämän toimivaltaisen ympäristöviranomai-
sen on siis sekä tutkittava tiedot että analysoitava ne, jotta se kykenisi suorittamaan
mahdollisimman kattavan arvioinnin asianomaisen hankkeen suorista ja välillisistä
vaikutuksista direktiivin 3 artiklan kolmessa ensimmäisessä luetelmakohdassa mai-
nittuihin tekijöihin ja niiden välisestä vuorovaikutuksesta.”

EUTI katsoi, etteivät Irlannin lainsäädännön vaatimukset vastanneet direktiivin
3 artiklassa toimivaltaiselle ympäristöviranomaiselle asetettua velvollisuutta suo-
rittaa itse ympäristövaikutusten arviointi tässä säännöksessä mainittujen tekijöiden
kannalta. Tuomioistuin toi myös muun ohella esiin, että direktiivin säännökset on
pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti sekä riittävän konkreettisesti, täsmällisesti
ja selvästi.

Edellä kuvattu Euroopan unionin tuomioistuimen tulkinta YVA-direktiivin 3 arti-
klan sisällöstä poikkeaa YVA-direktiivin alkuperäisestä tarkoituksesta ja systema-
tiikasta. Sanamuotonsa perusteella voimassa olevassa YVA-direktiivissä, erityisesti
4, 5 ja 8 artiklat ja liite IV huomioon ottaen, lähtökohtana on hankkeesta vastaavan
velvollisuus hankkia arvioinnissa käytettävät tiedot ja ennakoita hankkeen toden-
näköiset merkittävät ympäristövaikutukset.

YVA-direktiivin 4 artiklasta ilmenee, että ”liitteessä I luetellut hankkeet arvioidaan
5–10 artiklojen mukaisesti” ja ”jäsenvaltioiden on määritettävä liitteessä II lueteltu-
jen hankkeiden osalta, arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklojen mukaisesti”, ellei
direktiivin säännösten soveltamisesta poiketa 2 artiklan 4 kohdan perusteella. YVA-
direktiivin soveltamisalasäännöksissä ei viitata miltään osin direktiivin 3 artiklaan.

YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan ”Niiden hankkeiden osalta, joiden
ympäristövaikutukset on 4 artiklan mukaan arvioitava tämän artiklan ja 6–10 artiklan
mukaisesti, jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi,
että *hankkeen toteuttaja* toimittaa asianmukaisessa muodossa liitteessä IV

⁸ Tapauksesta C-332/04 (*komissio vs. Espanja*) ks. myös Commission 2010 s. 14.

tarkemmin yksilöidyt tiedot...” (kurs. tässä) Muotoilut viittaavat siihen, että direktiivin mukaisessa arvioinnissa lähtökohtana on vaikutusten arviointi direktiivin 5–10 artiklojen pohjalta. Liitteen IV tietoihin kuuluu muun ohella ”Kuvaus ehdotetun hankkeen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista...” ja ”Hankkeesta vastaavan kuvaus 4 kohdassa tarkoitetuista ympäristövaikutusten arviointiin käytetyistä ennustamismenetelmistä”. Johdonmukainen lähtökohta on, että kyseinen hankkeesta vastaavan laatima selvitys hankkeen ympäristövaikutuksista vastaa YVA-direktiivin 3 artiklassa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointia.

Direktiivin 3 artiklassa ei ole nimenomaisesti mainittu kenelle velvollisuus artiklassa tarkoitettuun ympäristövaikutusten arviointiin kuuluu, mutta siinä viitataan arvioinnin tekemiseen 4–12 artiklojen mukaisesti.⁹ Lisäksi voimassa olevan YVA-direktiivin 8 artiklan sanamuoto viittaa selkeästi siihen, että direktiiviä säädettäessä ympäristövaikutusten arvioinnilla on tarkoitettu hankkeesta vastaavan tekemää arviointia. Säännöksessä edellytetään käytyjen neuvottelun tuloksien ja 5, 6 ja 7 artiklojen mukaisesti saatujen tietojen huomioon ottamista lupamenettelystä. Säännöksessä ei siis viitata erilliseen viranomaisen 3 artiklan nojalla tekemän ympäristövaikutusten arvioinnin huomioon ottamiseen lupamenettelyssä. Mikäli tämänkaltaisesta viranomaisen arvioinnista olisi säädetty, olisi epäloogista, että arvioinnin tulosten huomioonottamisäännöksessä ei siihen viitattaisi.

YVA-direktiivin säännösten sanamuodon pohjalta vastuu hankkeen ympäristövaikutusten arvioimisesta on kohdennettu Suomessa hankkeesta vastaavalle eikä erillisestä viranomaisen arviointivelvollisuudesta ole säädetty. Toimivaltaisilla viranomaisilla on kuitenkin velvollisuus varmistaa, että hankkeesta vastaavan tekemä arviointi täyttää laajuudeltaan ja laadultaan YVA-lainsäädännön vähimmäisvaatimukset.¹⁰

Myös komissio on lähtenyt aikaisemmin siitä, ettei direktiiviin sisälly kahta erillistä arviointia.¹¹ Esimerkiksi komission vuoden 2003 raportti YVA-direktiivin soveltamisesta ja toimivuudesta¹² ei viittaa miltään osin siihen, että viranomainen itse tekisi (3 artiklaan perustuen) ympäristöarvioinnin.¹³ Raportissa tuodaan sen sijaan muun muassa esiin, ettei direktiivissä säädetä edes ympäristötietojen tarkistamisesta.¹⁴

Raportissa (s. 99) todetaan, että “[d]irektiivissä ei kuitenkaan säädetä siitä[...], miten arvioinnit olisi saatava päätökseen, miten yksityiskohtaisesti tai missä muodossa niiden tuloksista olisi raportoitava. Asiassa 431/99 *komissio vastaan Saksa* (Grosskrotzenburg) annetun tuomion mukaan direktiivin vaatimukset täyttyvät, mikäli ympäristötietoa annetaan tai toimivaltaisella viranomaisella on asiaa koskevaa tietoa hallussaan ja mikäli kansalaisille annetaan mahdollisuus tutustua kyseiseen tietoon ja esittää siitä huomautuksia ennen päätöksen teke-

9 Merkillepantavaa myös on, ettei 3 artiklassa ole säädetty merkittävyyskynnyksestä (arvioinnin kohdentamisesta todennäköisesti merkittäviin vaikutukset). Tämäkin viittaa siihen, että 3 artikla on tarkoitettu lähinnä selventämään, mihin tekijöihin vaikutusten arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota.

10 Tämä velvollisuus voidaan johtaa myös EU-oikeudesta. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 8 artiklan perusteella lupa- ja sitä vastaavilla viranomaisilla on velvollisuus varmistaa, että ennen luvan myöntämistä arviointi on tehty. Arviointi, johon direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa viitataan, ei voi olla direktiivin tarkoitusperä huomioon ottaen mikä hyvänsä kuvaus direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa ja liitteessä IV tarkoitetuista tiedoista, vaan arvioinnin tulee täyttää tietyt sisällölliset vähimmäisvaatimukset. Tulkintaa tukee muun muassa EUTI:n ratkaisu C-215/06 (komissio vs. Irlanti).

11 YVA-direktiivin 3 artiklasta seuraavaan viranomaisen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuteen ei näyttäisi olevan viittauksia myöskään oikeuskirjallisuudessa. Viimeaikaisesta kirjallisuudesta tältä osin ks. esim. Jans & Vedder 2012, s. 346–356 ja Krämer 2012, s. 155–156.

12 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta (23.6.2003).

13 Komissio ei myöskään ole, ainakaan säännönmukaisesti, puuttunut aikaisemmin täytäntöönpanoraporttien ja kanteluiden pohjalta niiden jäsenvaltioiden YVA-lainsäädäntöön, joissa ei ole säädetty viranomaisen tekemästä ympäristövaikutusten arvioinnista.

14 Ks. myös direktiivin täytäntöönpanosta annettu komission kertomus (COM(93) 28 s. 8), jonka mukaan “There is no provision in the Directive for checking the completeness or quality of the information that has been submitted; such matters are for the Member States to decide.”

mistä. Direktiivissä vahvistetaan ympäristövaikutusten arviointia koskevat menettelysäännöt mutta ei vahvisteta perusteita, joiden mukaan YVA-menettelyn eri vaiheiden laadunvalvontaa voitaisiin testata, vaan se jätetään jäsenvaltioiden vastuulle.”

YVA-direktiivin uudistamisen jatkovalmistelussa on tarvetta arvioida ratkaisujen C-332/04 (komissio vs. Espanja) ja C-50/09 (komissio vs. Irlanti) kautta syntyneen oikeustilan tarkoituksenmukaisuutta muun muassa hallinnollisen taakan vähentämistavoitteen ja arviointivastuiden selkeyden näkökulmista. Edellä mainittua EUTI:n oikeuskäytäntöä seuraavassa direktiiviehdotuksessa säädetään tosiasiallisesti päällekkäisistä arviointivelvollisuuksista, kun siinä erotetaan direktiivin 3 artiklan mukainen viranomaisen arviointi hankkeesta vastaavan tekemästä, direktiivin 5 artiklaan ja liitteeseen IV perustuvasta arvioinnista. Hankkeesta vastaava ei voi käytännössä esittää luotettavalla tavalla liitteessä IV mainittuja tietoja (muun muassa kuvaus hankkeen todennäköistä ympäristövaikutuksista kattaa myös välillisten ja kasautuvien vaikutusten kuvauksen) tekemättä samalla direktiiviehdotuksen 3 artiklan mukaista arviointia.

Komission ehdottaman määritelmän mukaisesti ympäristövaikutusten arviointiin kuuluisi myös lupamenettelyä koskevien kuulemisten tulosten huomioon ottaminen. Tältä osin määritelmä ei ole täysin yhteensopiva YVA-direktiivin 2 artiklan 2 kohdan kanssa, joka mahdollistaa ympäristövaikutusten arvioinnin tekemisen erillisenä menettelynä ennen lupamenettelyä.¹⁵ Suomessa erillisestä YVA-menettelystä seuraa, että lupamenettelyä koskevat kuulemiset toteutetaan tyypillisesti vasta ympäristövaikutusten arvioinnin muodollisen päättymisen jälkeen. Suomen nykyjärjestelmän on arvioitu toimivan YVA-menettelyn ajoituksen osalta hyvin.¹⁶

YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnin yhteydessä tehdyissä haastatteluissa valtaosa haastatelluista katsoi YVA-menettelyn ajoituksen olevan nykytilanteessa oikea ja korosti, että ympäristövaikutusten arviointi tulee tehdä varhaisessa vaiheessa hankkeen suunnitteluun nähden. Toimivuusarvioinnin mukaan ”Miltei kaikki pitivät varhain tehdyn arvioinnin etuna sitä, että vaihtoehtoja voidaan ideoida ja muokata, ja muihinkin asioihin voidaan vielä vaikuttaa. Tämä vastaa kansainvälisessä ja kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa yleisesti esitettyä ajatusta YVA-menettelyn soveltamisesta hankkeeseen mahdollisimman varhaisessa

¹⁵ Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan nojalla 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. Komission ehdotuksessa kohtaa ei ole esitetty muutettavaksi.

¹⁶ Pölönen 2007, s. 273–274 ja Jantunen & Hokkanen 2010, erit. s. 41–42 ja 72–73. YVA-menettelyn ajoitusta on pidetty yleisesti sen ympäristöllisen vaikuttavuuden kannalta ydinkysymyksenä. Ks. esim. de Sadeleer (2002 s. 88), joka pitää ongelmallisena YVA-direktiivin ennaltaehkäisevän vaikutuksen kannalta hankkeita arviointimenettelyn ajoitusta. Hänen mukaansa ”The Directive lays down an obligation to assess a project prior to granting it authorization, but practice clearly demonstrates that project conception is at this stage so advanced that it is difficult to modify it in any substantial way.” Vastaavasti Yhdysvalloissa menettelyn oikea-aikaisen ajoituksen merkitystä ovat korostaneet esim. Tripp ja Alley 2003 s. 82 ja 88. Heidän mukaansa hankkeesta vastaavat viranomaiset ovat tehneet usein kalliita sitoumuksia hankkeen toteuttamiseksi ennen kuin menettely aloitetaan. He pitävät YVA:n:n vaikuttavuuden edistämisen kannalta ensisijaisen tärkeänä arvioinnin aloittamista varhaisessa vaiheessa ennen kuin hankkeen toteuttamisvaihtoehtoja koskevia valintoja on tehty. Varhaisen YVA:n tarpeeseen viitataan myös CEQ:n (Council of Environmental Quality) vaikuttavuusselvityksessä (1997). Selvityksen (s. 11) mukaan viranomaisten ja yksityisen sektorin suunnittelutyö alkaa yleisesti ennen YVA-prosessin alkua. YVA:n käynnistyessä strategiset linjaukset ja vaihtoehtovalinnat on usein jo tehty. Oikea-aikaisen ajoituksen varmistamiseksi Yhdysvaltojen voimassaoleva YVA-sääntely (CEQ NEPA regulations) ohjaa aloittamaan menettelyn riittävän varhain: ”The statement shall be prepared early enough so that it can serve practically as an important contribution to the decisionmaking process and will not be used to rationalize or justify decisions already made (Secs. 1500.2(c), 1501.2, and 1502.2)”. 40 C.F.R. § 1502.5. Ks. myös Drake & Sperlin (2010), joiden mukaan ”The NEPA process - preparation of an EA or EIS - should be started as early as possible so that the document can serve practically as an important contribution to the decision-making process...”.

vaiheessa. Varhaisessa soveltamisessa nähtiin haastattelujen perusteella kuitenkin haitaksi arvioinnin yleispiirteisyys ja siihen liittyvät monet epävarmuudet. Esimerkiksi voimajohtohankkeissa ympäristöhallinto vaatii YVA-menettelyä tehtäväksi varhaisessa vaiheessa, jotta vaihtoehdot ovat avoinna, mutta maanomistajat vaativat yksityiskohtaista tietoa jopa pylväspaikkojen tarkkuudella. Eräässä kaasuputkihankkeessa varhain tehdyn arvioinnin tiedot vanhenivat, ja toisessa kaasuputkihankkeessa liian myöhään tehty YVA-menettely aiheutti viivästystä. Myöhään tehdyssä arvioinnissa ei juuri nähty hyviä puolia, se koettiin turhauttavaksi ja väkinäiseksi.¹⁷ Lupamenettelyihin nähden erillistä menettelyä ei liene koettu ongelmaksi osaltaan arviointien vähäisen määrän ja arviointivelvollisten hankkeiden suuren kokoluokan vuoksi. Kyse on ollut kooltaan suurista ja yhteiskunnallisesti merkittävistä hankkeista (vain noin 40 hanketta vuosittain). Lisäksi Suomen nykyinen lainsäädäntö sisältää useita mekanismeja, jotka tukevat YVA:n ja lupamenettelyjen yhteensovittamista, vaikka menettelyt toteutettaisiin eriaikaisesti.¹⁸

Erillistä, ennen lupamenettelyä alkavaa YVA-menettelyä voidaan pitää Suomessa ympäristönsuojelun ja yleisön osallistumisen vaikuttavuuden kannalta parempana vaihtoehtona kuin sitä, että YVA-menettely olisi ajallisesti integroituna nykyisen kaltaiseen ympäristölupamenettelyyn, jossa hankkeensuunnittelu on pitkälle edennyt jo lupamenettelyn alkuvaiheessa. *Siten ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmässä ei tulisi viitata lupamenettelyä koskevien kuulemisten tuloksiin jäsenmaiden riittävään harjantavallan varmistamiseksi YVA-menettelyn ajoituksen osalta.*

Maanpuolustus- ja siviilivalmiushankkeet sekä erityisen kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvat hankkeet

Voimassa olevassa YVA-direktiivi (1 artiklan 4 kohta) mahdollistaa maanpuolustustarkoituksia palvelevien hankkeiden ja ohjelmien rajaamisen arviointimenettelyn ulkopuolelle kansallisella lainsäädännöllä. Komission ehdotuksella kyseistä rajaa-mismahdollisuutta täsmennettäisiin ja se laajennettaisiin koskemaan siviilivalmiushankkeita. Sanamuodosta ilmenee, että kyse tulee olla yksinomaan maanpuolustusta tai siviilivalmiutta palvelevista hankkeista ("...projects having as their sole purpose national defence or the response to civil emergencies").

Erityisen kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvien hankkeiden osalta kyse olisi asiallisesti ilmoitusvelvollisuuden lisäämisestä nykyiseen direktiiviin. Voimassa olevaa YVA-direktiiviä ei sovelleta sen 1 artiklan 5 kohdan mukaan hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, kun direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä. Nyt tähän kohtaan kytkettäisiin jäsenmaiden velvollisuus ilmoittaa joka toinen vuosi komissiolle tapauksista, joissa ne ovat sovelta-neet kyseistä säännöstä.

¹⁷ Jantunen & Hokkanen 2010, s. 41.

¹⁸ Ks. laajemmin Pölönen 2011.

2 artiklan 3 kohta (YVA-direktiivin mukaisen arvioinnin yhteensovittaminen muiden säädösten mukaisten ympäristöarviointien kanssa)

Komissio ehdottaa YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan muuttamista seuraavan sisältöiseksi:

”3. Hankkeisiin, joissa velvoite tehdä ympäristövaikutusten arviointeja johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että unionin muusta lainsäädännöstä, sovelletaan yhteensovitettuja tai yhteisiä menettelyitä, jotka täyttävät asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset.”

”Yhteensovitetussa menettelyssä toimivaltaisen viranomaisen on sovittava yhteen useiden eri viranomaisten tekemät yksittäiset arvoinnit, joita asiaa koskeva unionin lainsäädäntö edellyttää, sanotun kuitenkin rajoittamatta sellaisten vastakkaisten säännösten soveltamista, jotka sisältyvät unionin muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön.”

”Yhteisessä menettelyssä toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä yksi ympäristövaikutusten arviointi, johon sisällytetään yhden tai useamman viranomaisen tekemät arvoinnit, sanotun kuitenkin rajoittamatta sellaisten vastakkaisten säännösten soveltamista, jotka sisältyvät unionin muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön.”

”Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi viranomainen, joka vastaa yksittäisten hankkeiden lupamenettelyn helpottamisesta.”

Ehdotuksessa on sen perustelujen valossa kyse eri EU-säädösten mukaisten ympäristövaikutusselvitysten yhdistämisestä päällekkäisten arviointien välttämiseksi, hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja talouden tehokkuuden lisäämiseksi. Komission ehdotuksessa (s. 4 ja 14) mainitaan esimerkkeinä muusta ympäristöarviointeja edellyttävästä EU-lainsäädännöstä teollisuuden päästädirektiivi (2010/75/EU)¹⁹, luontodirektiivi (92/43/ETY)²⁰ ja SEA-direktiivi (2001/42/EY)²¹, lintudirektiivi (2009/147/EY)²² ja vesipolitiikan puitteidirektiivi (2000/60/EY)²³. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjenteväksi.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi velvollisuus yhteensovitettujen tai yhteisten menettelyjen kehittämiseen.²⁴ Yhteensovitetussa menettelyssä toimivaltainen viranomainen sovitaisi yhteen *useiden eri viranomaisten tekemät yksittäiset arvoinnit*. Yhteisessä menettelyssä toimivaltainen viranomainen tekisi puolestaan yhden ympäristövaikutusten arvioinnin, johon sisällytettäisiin ”*yhden tai useamman viranomaisen tekemät arvoinnit*”. Direktiiviehdotuksen käsitteistön perusteella yhteensovittaminen

19 Teollisuuden päästöjen yhdenmukaista ehkäisemistä ja vähentämistä koskeva direktiivi (Industrial Emissions Directive, IE-direktiivi). Direktiivin keskeiset vaatimukset tuli saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä 7.1.2013 mennessä.

20 Direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

21 Direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.

22 Luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu direktiivi.

23 Yhteisön vesipolitiikan puitteista annettu direktiivi.

24 Suomen näkökulmasta yhteensovittamistilanteet olisivat hyvin yleisiä, sillä YVA-velvolliset hankkeet edellyttävät usein ympäristölupaa (pääosa hankkeista päästötyyppisiä). Myös kaavojen muutokset (SEA-direktiivin vaatimukset täyttävien arviointineen) ja Natura-arvioinnit ovat usein tarpeen. Voimassa olevan oikeuden puitteissa YVA-menettelyn integroiminen IPPC-direktiiviin (jatkossa IE-direktiiviin) perustuvaan ympäristölupamenettelyyn ja SEA-direktiivin mukaiseen ympäristöarviointiin on mahdollista, mutta siihen ei ole velvollisuutta. YVA-direktiivin 2 artiklan 2 ja 3 kohdat sekä SEA-direktiivin 11 artiklan 2 kohta. Myös natura-arvioinnin integroiminen YVA-menettelyyn on mahdollista, muttei pakollista. Luonnonsuojelulain (1096/1996) 65.1 § (1587/2009).

koskisi vain viranomaisten tekemiä ympäristövaikutusten arviointeja. Ehdotuksen perusteluissa viitatuissa IE- ja luontodirektiiveissä²⁵ ei ole kuitenkaan säädetty viranomaisen tekemästä arvioinnista.²⁶ Molemmat direktiivit mahdollistavat sen, että hankkeesta tai suunnitelmasta vastaavat tekevät direktiiveissä tarkoitetut arvoinnit.²⁷

Näin ollen ehdotettu 2 artiklan 3 kohta ei ole sanamuodoltaan yhteensopiva ainakaan IE- ja luontodirektiivien kanssa. Ehdotus hankaloittaisi muiden kuin viranomaisten tekemien ympäristöarviointien keskinäistä integroimista, mitä ei voida selvästikään pitää direktiiviehdotuksen tarkoituksen mukaisena seurauksena. *Ehdotusta olisi tarpeen muuttaa siten, että ympäristövaikutusten arviointien yhteensovittamista koskevassa sääntelyssä huomioitaisiin myös muiden kuin viranomaisten laatimat arvoinnit.*

*Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa olisi lisäksi syytä varmistaa, että YVA-direktiivi mahdollistaa jatkossakin arviointien integroimisen kunkin hankkeen ja jäsenvaltion suunnittelu- ja lupajärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen huomioon arviointilainsäädännön tavoite turvata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja yleisön tehokkaat osallistumismahdollisuudet.*²⁸

3 artikla (ympäristövaikutusten arvioinnin elementit)

Komissio ehdottaa direktiivin 3 artiklan korvaamista seuraavasti:

”Ympäristövaikutusten arvioinnilla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla kussakin yksittäistapauksessa ja 4–11 artiklan mukaisesti hankkeen merkittävät suorat ja välilliset vaikutukset

- a) väestöön, ihmisten terveyteen ja luonnon monimuotoisuuteen, erityisesti niihin lajeihin ja luontotyyppeihin, jotka on suojeltu neuvoston direktiivin 92/43/ETY(*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EC(**) nojalla;
- b) maa-alaan, maaperään, vesistöihin, ilmaan ja ilmastonmuutokseen;
- c) aineelliseen omaisuuteen, kulttuuriperintöön sekä maisemaan;
- d) edellä a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden vuorovaikutukseen;
- e) edellä a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden altistumiseen, herkkyyteen ja sietokykyyn luonnonkatastrofiriskien ja ihmisen toiminnan aiheuttamien riskien suhteen.”

Ehdotuksen perustelujen (s. 5) mukaan 3 artiklan muutoksilla pyritään varmistamaan säännöksen johdonmukaisuus direktiivin 2 artiklan 1 kohdan kanssa (viitataan ”merkittäviin” vaikutuksiin) ja mukauttamaan ympäristövaikutusten arviointi tämänhetkisten ympäristöhaasteiden (luonnon monimuotoisuus, ilmastonmuutos, katastrofiriskit ja luonnonvarojen käyttö) mukaiseksi.

25 IE-direktiivissä edellytetään jäsenvaltiot toteuttavan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 12 artiklassa tarkoitettu lupahakemus sisältää mm. tiedot laitoksen päästölähteistä ja *tiedot laitoksen arvioidujen päästöjen laadusta ja määrästä kuhunkin ympäristöelementtiin sekä päästöjen merkittävien ympäristövaikutusten erittely*. Luontodirektiivin osalta yhteen sovitettavana on direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu Natura-arviointi.

26 Esimerkiksi Suomessa IE-direktiiviin mukaiseen lupahakemukseen liittyvä vaikutusten tarkastelu on lähes aina muun kuin viranomaisen tekemä. Myös luontodirektiivin 6 artiklan mukaisen arvioinnin tekee usein muu taho kuin viranomainen.

27 Viranomaisten on kuitenkin tällöin varmistettava, että näihin selvityksiin sisältyvät tiedot hankkeen tai suunnitelman ympäristövaikutuksista ovat riittävät.

28 Ehdotetun 2 artiklan 3 kohta on mahdollistaa sinänsä tulkinnan, että useanlaiset kansalliset järjestelyt menettelyjen yhteensovittamiseksi olisivat sallittuja. Tässä tulkinnassa on huomioitu 2 artiklan 2 kohta, jonka perusteella YVA-direktiivin mukainen arviointi voidaan tehdä lupamenettelyyn nähden erillisessä menettelyssä (Suomen nykyjärjestelmä). Kyseistä kohtaa ei ole esitetty muutettavaksi.

Ilmastonmuutokseen kohdistuvien vaikutusten osalta merkillepantavaa on, että ehdotetusta direktiivistä voisi seurata lähinnä välillisiin vaikutuksiin kohdistuva arviointivelvoite. Arviointi tulee tehdä sanamuodon perusteella siltä osin kuin hankkeilla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ilmastonmuutokseen. YVA-velvolliset hankkeet eivät yksittäin tarkasteltuna aiheuta todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia tässä suhteessa.

Ehdotetun 3 artiklan e kohta (myös englanninkielinen versio) kaipaa selkeyttämistä. Luonnonkatastrofiriskeihin liittyvä altistuminen, herkkyys ja sietokyky olisi syytä muotoilla johdonmukaisemmin ja ymmärrettävämmiin suhteissa artiklan lähtökohtaan hankkeen vaikutusten arvioimisesta.

4 artikla (liitteen II hankkeiden seulonta)

YVA-direktiivin 4 artiklan 3 ja 4 kohtia ehdotetaan korvattavaksi seuraavasti:

”3. Hankkeen toteuttajan on annettava tietoja liitteessä II lueteltuihin hankkeisiin kuuluvan hankkeen ominaispiirteistä, mahdollisista ympäristövaikutuksista ja suunnitelluista toimista, joilla pyritään välttämään merkittävät vaikutukset ja vähentämään niitä. Yksityiskohtainen luettelo annettavista tiedoista on liitteessä II.A.”

”4. Tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti taikka vahvistettaessa raja-arvoja tai valintaperusteita 2 kohdan soveltamiseksi toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon valintaperusteet, jotka koskevat hankkeen ominaispiirteitä, toteutuspaikkaa ja mahdollisia ympäristövaikutuksia. Yksityiskohtainen luettelo käytettävistä valintaperusteista on liitteessä III.”

Lisäksi komissio ehdottaa, että direktiivin 4 artiklaan lisätään seuraavat 5 ja 6 kohdat:

”5. Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätöksensä 2 kohdan nojalla hankkeen toteuttajan antamien tietojen perusteella ja ottaen tarvittaessa huomioon unionin muusta lainsäädännöstä johtuvista ympäristövaikutuksista tehtyjen selvitysten, alustavien todentamisten tai arvioiden tulokset. Edellä 2 kohdan nojalla tehtävässä päätöksessä on

- a) selostettava, miten liitteessä III esitetyt perusteet on otettu huomioon;
- b) perusteltava, miksi ympäristövaikutusten arviointia vaaditaan tai ei vaadita 5–10 artiklan nojalla;
- c) esitettävä kuvaus suunnitelluista toimista, joilla pyritään välttämään mahdolliset merkittävät ympäristövaikutukset tai ehkäisemään taikka vähentämään niitä, kun on päätetty, ettei ympäristövaikutusten arviointia tarvitse tehdä 5–10 artiklan nojalla;
- d) edellä 2 kohdan nojalla tehty päätös on julkistettava.

”6. Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätöksensä 2 kohdan nojalla kolmen kuukauden kuluessa luvan hakemispäivästä edellyttäen, että hankkeen toteuttaja on antanut kaikki vaadittavat tiedot. Ehdotetun hankkeen luonteesta, moninaisuudesta, toteutuspaikasta ja koosta riippuen toimivaltainen viranomainen voi pidentää kyseistä määräaikaa kolmella kuukaudella; tällöin toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava hankkeen toteuttajalle syyt, jotka oikeuttavat pidentämisen, ja päivä, jona päätös on odotettavissa.”

”Kun hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointia 5–10 artiklan mukaisesti, tämän artiklan 2 kohdan nojalla tehtävään päätökseen on sisällytettävä 5 artiklan 2 kohdassa vahvistetut tiedot.”

Ehdotettu seulontavaiheen vaikutusten arviointi

Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan uudistaminen ehdotuksen mukaisesti selkeyttäisi liitteen II hankkeiden seulontaa (*screening*²⁹) alustavien vaikutustietojen hankkimisvastuun osalta. Suomessa oikeudellista epäselvyyttä on liittynyt siihen, missä määrin hankkeesta vastaavan tulee toimittaa ympäristövaikutuksia koskevia tietoja seulontavaiheessa. YVAL 6.1 §:stä ilmenee, että seulontapäätöksen tulee perustua soveltamisharkinnan kannalta riittäviin tietoihin. Siinä ei ole kuitenkaan säädetty selvitysvastuun (riittävien tietojen hankkimisvelvollisuuden) jakautumisesta hankkeesta vastaavan ja viranomaisen kesken. YVA-lainsäädännössä ei muuallakaan säädetä hanketta ja sen ympäristövaikutuksia koskevien tietojen toimittamisvelvollisuudesta seulontavaiheessa.³⁰

Ehdotettu liite II.A sisältää luettelon niistä tiedoista, jotka hankkeesta vastaavan tulisi toimittaa seulontaprosessissa viranomaiselle. Kyse ei ole vain perustietojen antamisesta hankkeesta, alueesta ja toiminnan päästöistä, vaan selvityksestä, johon sisältyy hankkeen todennäköisten merkittävien vaikutusten ja haittojen välttämistoimenpiteiden kuvaukset (eräänlainen ”mini-YVA”). Ehdotus merkitsisi siten muutosta direktiivin perusrakenteeseen.

Ehdotuksesta voi seurata oikeudellista epäselvyyttä pienten liitteeseen II hankkeiden seulontaprosessin vähimmäisvaatimusten osalta niissä jäsenvaltioissa, joissa ei käytetä ns. kategorista poissuljenta (tiettyjen hankkeiden vapauttaminen ennalta arviointivelvollisuudesta). Esimerkiksi kooltaan ja vaikutuksiltaan pienien metsityshankkeiden, tuulivoimaloiden sekä leirintä- ja asuntovaunualueiden arviointivelvollisuus voidaan käytännössä poissulkea suppeiden perustietojen (hankkeen koko, luonne ja sijainti) pohjalta. Näissä tilanteissa hankkeesta vastaavilta ei ole mielekästä edellyttää kaikkia liitteen II.A tietoja. *Direktiivistä olisi siten perusteltua selkeämmin ilmetä, että liitteen II.A. tietoja on esitettävä vain siinä määrin kuin se on tarpeellista arviointivelvollisuuden määrittämiseksi.*

Valintaperusteet

Ehdotuksella täsmennettäisiin ja laajennettaisiin liitteen II hankkeiden seulonnassa käytettäviä valintaperusteita. Muun muassa katastrofiriskit ja vaikutukset ilmastonmuutokseen olisivat erikseen nimettyjä valintaperusteita ja esimerkiksi yhteisvaikutusten huomioon ottamisesta valintakriteerinä säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Uusien valintaperusteiden osalta on syytä huomioida erityisesti liitteen 3 kohdan alakohta k (mahdollisuus vähentää vaikutuksia tehokkaasti) merkitys. Tämä alakohta mahdollistaisi, ehdotettu 4 artiklan 5 kohta ja ehdotuksen perustelut (s. 5) huomioon ottaen sen, että hanke voitaisiin vapauttaa tehokkaiden haittojen ehkäisykeinojen olemassaolon perusteella arviointivelvollisuudesta, vaikka hanke kokonsa ja laatunsa vuoksi rinnastuisi direktiivin liitteen I hankkeisiin.

29 Komission (2001) oppaassa seulonta on määritelty seuraavasti: ”The process by which a decision is taken on whether or not EIA is required for a particular Project.” Seulonta on vakiintunut käsite kansainvälisessä YVA-kirjallisuudessa, jossa sille on annettu tyypillisesti komission oppaan määritelmää vastaava merkityssisältö. Ks. esim. Wood 2003 s. 7.

30 Hankkeesta vastaavan tietynasteinen tietojen toimittamisvelvollisuus voidaan johtaa kuitenkin hankkeesta vastaavan selvilläolovelvollisuudesta, josta säädetään YVAL 25 §:ssä. Viranomaisen selvittämistä vastuu säädetään puolestaan yleisellä tasolla hallintolain (434/2003) 31 §:ssä. Näiden säännösten perusteella selvitysvastuun jakautumiseen liittyy tulkinnallisia epäselvyyksiä. Lainsäädännön täsmentämistarpeesta tältä osin ks. Pölönen 2007, s. 111–112.

Seulontapäätöksen sisältö ja määräaika päätöksen tekemiselle

Ehdotetussa 4 artiklan 5 kohdassa säädetään seulontapäätöksessä hyödynnettävistä tiedoista ja päätöksen sisällöstä. Päätöksestä on ilmentävä, miten liitteen III valintaperusteet on otettu huomioon ja miksi direktiivin 5-10 artiklojen mukaista (täyttää) arviointia vaaditaan tai ei vaadita.³¹ Kyse olisi EU:n oikeustilan muutoksesta, sillä nykytilanteessa YVA-direktiivistä seuraavan perusteluvollisuuden sisältö riippuu osin siitä, onko viranomaiselle esitetty perustelupyynnö.³²

Olennaisempi muutos aikaisempaan nähden on se, että seulontapäätöksessä on esitettävä myös kuvaus suunnitelluista haittojen ehkäisytöistä, mikäli arviointia ei edellytetä. Säännöksen sanamuoto ”kuvaus suunnitelluista toimista” viittaa siihen, ettei kyse ole lupamääräyksiin rinnastettavista aineellisista vaatimuksista. Sen sijaan seulontapäätöksen kuvauksella haittojen ehkäisytöistä viranomainen linjaisi, miten toteutettuna täysimääräinen YVA-menettely voitaisiin välttää. Kyse olisi hankkeen mukauttamisesta sellaiseksi, ettei arviointivelvollisuus ylity osaltaan hankkeesta vastaavan esittämien haittojen ehkäisykeinojen pohjalta.³³

Ehdotetussa 4 artiklan 6 kohdassa säädetään seulontaa koskevasta määräajasta ja tästä poikkeamisesta sekä toimivaltaisen viranomaisen selvitysten rajausta (scoping) varten antamien tietojen sisällyttämisestä seulontapäätökseen. Määräajan osalta ehdotus kytkeytyy ajatukseseen, että liitteen II hankkeiden YVA-velvollisuus selvitetään luvan hakemisen yhteydessä (seulontapäätös tehtävä kolmen kuukauden kuluessa luvan hakemispäivästä). Nykytilanteessa liitteen II hankkeiden arviointivelvollisuus ratkaistaan eräissä maissa, kuten Suomessa, tyypillisesti ennen luvan hakemista. Seulontaan määräaika koskevalla säännöksellä olisi siten merkitystä Suomessa vain niissä harvinaisissa tilanteissa, joissa seulontapäätöksen tarve ilmenisi vasta lupahakemusvaiheessa.

Seulontapäätökseen sisällytettävien, selvitysten laajuutta ja tarkkuutta koskevien tietojen osalta komission ehdotus rakentuu ajatukselle, jonka mukaan YVA-menettelyn rajaukset (scoping) tehtäisiin viranomaisjohtoisesti. Rakente poikkeaisi Suomen järjestelmästä, jossa rajausvaiheessa (arviointiohjelmavaihe) lähtökohtana on hankkeesta vastaavan esitys tarvittavista selvityksistä ja hankkeen vaihtoehdoista. Viranomaisen tulee vaatia arviointiohjelmiaan tarkistuksia, mikäli ne ovat YVA-lainsäädännön sisältövaatimukset huomioon ottaen tarpeellisia. Suomen järjestelmän kaltaista mallia puoltaa muun muassa se, että hankkeesta vastaavilla on viranomaiseen nähden paremmat tiedot hankkeesta ja tyypillisesti myös sen toteuttamiskelpoisista vaihtoehdoista. Rajausvaiheen osalta komission muutosehdotusta tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä 5 artiklan käsittelyn yhteydessä.

31 Tältä osin direktiiviehdotuksen suomennoksessa viitataan virheellisesti siihen, että arvioinnin tarvetta arviointiin 5-10 artiklojen pohjalta.

32 EUTI:n (C-75/08, Mellor) mukaan ”...4 artiklaa on tulkittava siten, että siinä ei edellytetä, että päätöksen, jossa todetaan, että kyseisen direktiivin liitteessä II tarkoitetun hankkeen ympäristövaikutusten arviointi ei ole välttämätön, on itsessään sisällettävä ne syyt, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen päätti, ettei arviointi ollut välttämätön.” Jos kuitenkin henkilö, jota asia koskee, esittää tätä koskevan pyynnön, toimivaltaisella hallintoviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa hänelle ne perustelut, joiden nojalla kyseinen päätös tehtiin, tai antaa merkitykselliset tiedot ja asiakirjat vastauksena esitettyyn pyyntöön. EUTI:n aikaisemmassa oikeuskäytännössä C-87/02 (komissio v. Italia) on puolestaan katsottu, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen seulontapäätöksen on sisällettävä tai siihen on liitettävä kaikki sellaiset seikat, joiden perusteella voidaan valvoa, että se perustuu asianmukaiseen direktiivin 85/337 vaatimusten mukaiseen ennakkoselvitykseen. Tapauksessa tuomioistuimien hyväksymi komission väitteen siitä, ettei kehätietä koskevassa rakennushankeasiassa (Lotto zero) ollut riittävän luotettavasti selvitetty, oliko hanke arviointivelvollinen. Ratkaisujen C-87/02 (komissio v. Italia) ja C-75/08 (Mellor) perustelujen suhteesta ks. jälkimmäisen tapauksen kohdat 55–56.

33 Ks. myös ehdotuksen perustelut (s. 5): ”The content of the screening decision is specified to acknowledge the successful practice of adapting projects under certain preconditions (on the basis of a consideration of the most relevant impacts and information generated under other Union environmental legislation), which can avoid having to conduct a full assessment, as the most relevant environment impacts are satisfactorily addressed by the adapted project.”

Seulontajärjestelmän muutosehdotuksen vaikutuksista

Ehdotuksella on 4 artiklan koskevien muutosten osalta selkeitä yhtymäkohtia Yhdysvaltojen YVA-järjestelmään.³⁴ Yhdysvaltojen YVA-käytännössä ympäristöarviointi (Environmental Assessment) tuottaa perustiedot hankkeen vaikutuksista arviointiselostuksen laatimisvelvollisuuden arvioimiseksi. Ympäristöarviointien määrä suhteessa arviointiselostusten määrään on noussut merkittävästi NEPA:n (National Environmental Policy Act of 1969) voimassaolon aikana. 2000-luvun alkupuolella vain noin 500 hankkeen osalta päädyttiin ympäristöarvioinnin pohjalta arviointiselostusvaiheeseen, vaikka noin 50 000 hankkeesta tehtiin vuosittain ympäristöarviointi. Ympäristöarvioinnin lopputulos on siis hyvin yleisesti (99 % tapauksista) se, ettei hankkeella ole merkittäviä ympäristövaikutuksia (*finding of no significant impact, FONSI*).³⁵ Tilastoja selittää pyrkimys muokata hankkeita seulontavaiheessa lieventämistoimenpitein (mitigated FONSI) sellaisiksi, ettei arviointikynnys ylity.³⁶

Ideaalitilanteessa ehdotetunkaltaisella seulontajärjestelmällä voidaan saavuttaa YVA-lainsäädännön ympäristölliset tavoitteet ilman arviointiselostusten laatimista ja hankkeiden pitkittymistä. Järjestelmän ympäristölliseen vaikuttavuuteen liittyy kuitenkin epävarmuuksia. Kun seulontavaiheessa varsinaisesta arvioinnista vapautettujen hankkeiden seuranta ei edellytetä, ympäristöarvioinnissa tehty päätelmä arviointikynnyksen alittumisesta ja lieventämistoimenpiteiden tehokkuudesta jää tarkistamatta todellisten vaikutusten pohjalta.³⁷ Lisäksi on syytä huomioida, että järjestelmä heikentää yleisön tosiasiallisia vaikuttamismahdollisuuksia. Jos nykyistä useammat hankkeet vapautetaan varsinaisesta ympäristövaikutusten arvioinnista seulontavaiheen ympäristöselvityksen ja ehdotettujen lieventämistoimenpiteiden perusteella, yleisö ei voi osallistua hankkeen ympäristövaikutusten selvittämiseen eikä esittää kantaansa lieventämistoimenpiteiden riittävydestä.

Direktiivin muutoksen jatkovalmistelussa olisi syytä myös arvioida uudelleen, onko EU-tason sääntely tarpeen arviointikynnyksen nostamiseksi joissakin jäsenmaissa. Komission ehdotuksen perustelujen (s. 4) mukaan seulontavaihetta koskevilla "muutoksilla voitaisiin varmistaa, että ympäristövaikutusten arvioinnit tehdään vain sellaisille hankkeille, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Näin voitaisiin välttää tarpeettoman hallinnollisen taakan säilyttäminen pienen mittakaavan hankkeille." Suomen osalta on kiistatonta, ettei YVA-menettelyä ole edellytetty pienen mittakaavan hankkeilta eikä aikaisemmassa tutkimuksessa ole saatu viitteitä siitä, että arviointia olisi edellytetty perusteettomasti.³⁸ Niissä jäsenmaissa, joissa arviointia edellytetään direktiivin asettamaa vähimmäistasoa useammin, arviointikynnystä voidaan nostaa kansallisin toimenpitein, mikäli sitä pidetään jäsenmaan olosuhteet huomioon ottaen perusteltuna.

Lisäksi YVA-direktiivin 4 artiklan muutostarpeiden osalta on syytä huomioida, että hankkeesta vastaavilla on jo nykytilanteessa kannustin ja mahdollisuus muokata hanke suunnittelun alkuvaiheessa sellaiseksi, ettei siitä aiheudu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. EU:n ja Suomen YVA-lainsäädännössä ei estetä hankkeesta vastaava muokkaamasta alkuperäisen suunnitelman mukaisesti I liitteen hankeluetteloon kuuluvan tai liitteen III kriteereiden perusteella arviointivelvollista

34 Yhdysvaltojen YVA-järjestelmästä ks. esim. Yhdysvaltojen ympäristöhallinnon kotisivut (<http://www.epa.gov/compliance/nepa/index.html>).

35 Karkkainen 2002 s. 909–910 ja Wood 2003 s. 27. YVA-menettelyiden määrästä Yhdysvalloissa v. 1970–2007 ks. http://ceq.hss.doe.gov/nepa/EISs_by_Year_1970_2007.pdf.

36 Blumm ja Mosman (2012 s. 218) katsovat viranomaisilla olevan pyrkimyksenä välttää täysimääräinen YVA aina kuin mahdollista. Ks. myös NEPA Task Force 2003 s. 65 ja Karkkainen 2002 p. 936.

37 Karkkainen 2002 s. 908 ja 933–938.

38 Käyhkö, Pölonen & Grönlund 2007 ja Pölonen 2007, s. 258–265.

liitteen II hanketta sellaiseksi, ettei arviointikynnys ylity. Käytännössä hankkeesta vastaavat ovat myös hyödyntäneet tätä mahdollisuutta.³⁹

5 artikla (ympäristöraportin sisältö ja selvitysten rajaus)

Komissio ehdottaa YVA-direktiivin 5 artiklan 1, 2 ja 3 kohtien korvaamista seuraavasti:

”1. Kun ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä 5–10 artiklan mukaisesti, hankkeen toteuttajan on laadittava ympäristöraportti. Ympäristöraportin on perustuttava tämän artiklan 2 kohdan nojalla tehtävään päätökseen ja sisällettävä tiedot, joita voidaan kohtuudella vaatia, jotta voidaan tehdä tietoon perustuvia päätöksiä ehdotetun hankkeen ympäristövaikutuksista, ottaen huomioon nykytietämys ja arviointimenetelmät, hankkeen ominaispiirteet, hankkeen tekniset valmiudet ja toteutuspaikka, mahdolliset vaikutukset, ehdotetun hankkeen vaihtoehdot ja se, missä määrin tiettyjä näkökohtia (myös vaihtoehtoja) voidaan tarkoituksenmukaisemmin arvioida eri tasoilla (myös suunnittelutasolla) tai muiden arviointivaatimusten perusteella. Yksityiskohtainen luettelo ympäristöraportissa annettavista tiedoista on liitteessä IV.”

”2. Kuultuaan 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja viranomaisia ja hankkeen toteuttajaa toimivaltaisen viranomaisen on määriteltävä niiden tietojen laajuus ja tarkkuus, jotka hankkeen toteuttajan on sisällytettävä ympäristöraporttiin tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti. Sen on erityisesti määriteltävä a) tarvittavat päätökset ja lausunnot;
b) viranomaisen ja yleisö, jota asia todennäköisesti koskee;
c) menettelyn yksittäiset vaiheet ja niiden kesto;
d) kohtuullisia vaihtoehtoja ehdotetulle hankkeelle ja sen erityisominaisuudet;
e) ne 3 artiklassa tarkoitettut ympäristötekijät, joihin todennäköisesti kohdistuu merkittäviä vaikutuksia;
f) tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisominaisuuksista annettavat tiedot;
g) saatavilla olevat tiedot ja tietämys, jotka on saatu muilla päätöksenteon tasoilla tai unionin muun lainsäädännön välityksellä, ja käytettävät arviointimenetelmät.”

”Toimivaltainen viranomaisen voi myös pyytää apua tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilta akkreditoituilta ja teknisesti päteviltä asiantuntijoilta. Hankkeen toteuttajaa voidaan tämän jälkeen pyytää antamaan lisätietoja vain, jos pyyntö voidaan oikeuttaa uusilla olosuhteilla ja toimivaltainen viranomaisen pystyy perustelemaan sen asianmukaisesti.”

”3. Edellä 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen ympäristöraporttien tietojen täydellisyys ja riittävän korkean laadun takaamiseksi hankkeen toteuttajan on varmistettava, että ympäristöraportin laatii akkreditoitu ja teknisesti pätevä asiantuntija, tai toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että ympäristöra-

³⁹ Ks. esim. Pölonen 2007, s. 122–123.

portin todentaa akkreditoitu ja teknisesti pätevä asiantuntija ja /tai kansallisista asiantuntijoista koostuva komitea.”

”Hankkeen toteuttaja ei saa käyttää ympäristöraportin laatimisessa samoja akkreditoituja ja teknisesti päteviä asiantuntijoita, jotka avustivat toimivaltaista viranomaista 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun päätöksen tekemisessä.”

”Jäsenvaltioiden on itse päätettävä akkreditoitujen ja teknisesti pätevien asiantuntijoiden käyttöä ja valintaa koskevista yksityiskohtaisista järjestelyistä (esimerkiksi vaadittu pätevyys, arviointitoimeksianto, luvat ja poissulkeminen).”

Arviointiraportin perustuminen selvitysten rajaukseen ja liitteeseen IV

Ehdotetun 5 artiklan 1 kohdassa edellytetään ympäristöraportin laatimista toimivaltaisen viranomaisen määrittämien, selvitysten laajuutta ja tarkkuutta koskevien tietojen pohjalta. Lähtökohtana on siten, että kaikissa tapauksissa 5–10 mukainen arviointimenettely perustuu viranomaisen rajauspäätökseen. Ympäristöraportin sisältövaatimukset määrittävät lisäksi liitteen IV perusteella.

Nykyiseen nähden direktiivin liitteeseen IV tehtäisiin eräitä olennaisia muutoksia. Muun muassa vaihtoehtojen tarkastelun asema vahvistuisi ja vaihtoehtotarkastelun sisältöä täsmennettäisiin. Ympäristöraporttiin tulisi sisältyä ”kuvaus tarkasteltujen vaihtoehtojen teknisistä, toteutuspaikkaa koskevista tai muista näkökohdista (esimerkiksi hankkeen suunnittelu, tekniset valmiudet, koko ja laajuus), mukaan luettuna maininta kaikkein vähiten ympäristöön vaikuttavasta vaihtoehdosta ja selostus sen valintaan johtaneista tärkeimmistä syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset.”⁴⁰ Lisäksi ympäristöraportissa on liitteen IV kohtien 6 ja 10 perusteella selostettava, miten epävarmuustekijät vaikuttavat parhaimman vaihtoehdon valintaan.

Direktiivin ympäristönsuojelutavoitteen näkökulmasta vaihtoehtotarkastelun asemaa vahvistavaa ehdotusta voidaan pitää perusteltuna. Ehdotuksella korjattaisiin, ottaen huomioon myös ehdotuksen 5 artiklan 2(d) kohta, nykyisessä direktiivissä olevan puute vaihtoehtotarkasteluvaatimuksen osalta. YVA-menettelyn ytimeen kuuluva vaihtoehtotarkastelu on kirjattu voimassa olevaan direktiivin, mutta siinä ei aseteta eksplisiittisesti velvoitetta avoimeen vaihtoehtotarkasteluun, jossa esimerkiksi toimivaltaisen viranomaisen esittämät vaihtoehtoiset ratkaisut tulisi tutkia. Nykytilanteessa direktiivissä säädetään vain, että hankkeesta vastaavan toimittamissa tiedoissa on oltava muun ohella ”selostus hankkeesta vastaavan tutkimista tärkeimmistä vaihtoehdoista ja tiedot hänen valintaansa vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset.” (kurs. tässä) Säännöksen sanamuoto viittaa siihen, että vaihtoehtotarkastelu koskee ainoastaan hankkeen toteuttajan omaehtoisesti selvittämiä vaihtoehtoja.⁴¹ Komission ehdotuksen perusteella toimivaltainen viranomainen osaltaan määrittää, mitä vaihtoehtoja arvioinnissa tulee tarkastella. Ympäristöraportin

40 Suomenoksessa on virhe siltä osin kuin siinä viitataan vähiten ympäristöön vaikuttavan vaihtoehdon valintaan. Englanninkielisessä versiossa edellytetään vaihtoehdon valinnan perustelua, mutta ei viitata siihen, että kyse olisi välttämättä vähiten ympäristöön vaikuttavasta vaihtoehdosta. Käännösvirheiden osalta lisäksi todettakoon, että liitteen IV kohdissa 4 ja 5 ”forestry” (metsänhoito) on käännetty metsäteollisuudeksi.

41 Ks. vastaavasti Krümer 2012, p 157. On syytä myös huomioida, ettei direktiivissä edellytetä, että vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia tulisi kuvata samalla tarkkuudella kuin päävaihtoehdon vaikutuksia tai, että vaihtoehtoja tulisi verrata toisiinsa. Sanamuoto viittaa pikemminkin vaihtoehtoja koskevaan hahmotelmaan tai yleispiirteiseen katsaukseen. Esimerkiksi direktiivin englanninkielisessä versiossa edellytetään ”an overview of the most important of the other solution options considered by the developer” ja vastaavasti saksankielisessä versiossa ”eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten”. (kurs. tässä) YVA-direktiivin vaihtoehtotarkasteluvaihtoehdoista ks. myös esim. Klopper 2004 p. 355 ja Pölonen 2006 p. 482–483.

sisältöä, mukaan lukien vaihtoehtoja, koskevien selvitysvaatimusten on oltava hankkeesta vastaavalle kohtuullisia.

Rajausmenettely (scoping)

Ehdotetussa 5 artiklan 2 kohdassa säädettäisiin selvitysten laajuuden ja yksityiskoh-taisuuden määrittämisestä viranomaisjohtoisesti. Ehdotuksessa viranomaiselle on asetettu myös rajoitteita pyytää hankkeesta vastaavalta lisätietoja rajauspäätöksen tekemiseksi. Suomen järjestelmän näkökulmasta ehdotus lisäisi viranomaisten tehtä-viä ja todennäköisesti pidentäisi YVA-menettelyn kestoa. Nykytilanteessa ehdotuksen tarvittavista selvityksistä, realistisista vaihtoehtoista ja käytettävistä menetelmistä tekee Suomessa hankkeesta vastaava. Tämä on johdonmukainen lähtökohta suhtees-sa hankkeesta vastaavan velvollisuuteen tuntea toimintansa ympäristövaikutukset (selvilläolovelvollisuus).⁴² On syytä myös huomioda, että toimivaltaisella viran-omaisen on yleensä hankkeesta vastaavaan nähden vaikeampi tunnistaa, mitkä ovat toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja ehdotetulle hankkeelle.

Ehdotettu rajausmenettelyä koskeva sääntely johtaisi myös siihen, että direktiivin liitteen I ja II hankkeet olisivat YVA-menettelyn alkuvaiheiden selvitysvastuiden osalta perusteetta eri asemassa. Liitteen II hankkeita koskisi velvollisuus toimittaa viran-omaiselle seulontaa varten liitteessä II.A tarkoitetut tiedot muun muassa hankkeesta, sen ympäristövaikutusten kohteista ja todennäköisistä ympäristövaikutuksista. Näitä tietoja voitaisiin hyödyntää rajauspäätöksessä. Sen sijaan liitteen I hankkeiden osalta esimerkiksi vaikutusten kohteena olevien ympäristötekijöiden, saatavissa olevan tiedon ja käytettävien arviointimenetelmien määrittäminen kuuluisi 5 artiklan 2 kohdan nojalla ensisijaisesti viranomaiselle. Selvitysvastuiden erilaisuutta liitteiden I ja II hankkeiden välillä ei voida pitää yhdenvertaisuussyistä perusteltuna.

Direktiivimuutoksen jatkovalmistelussa ehdotettu 5 artiklan 2 kohta on tarpeen arvioida kokonaisuudessaan uudelleen. YVA-direktiivissä ei ole perusteltua säätää rajausvaiheen toteuttamisesta viranomaisjohtoisesti. Komission ehdotus hankaloittaisi hankkeesta vastaavan asiantuntemuksen ja selvilläolovelvollisuuden tehokasta hyödyntämistä. Viranomaisjohtoinen malli lisäisi perusteetta myös arviointimenettelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja toden-näköisesti pitkittäisi YVA-menettelyjä. Jäsenmaille on tarvetta jättää enemmän harkintavaltaa YVA-menettelyn rajausvaiheen toteuttamiseksi.

Arviointiraporttien riittävyyden ja laadun varmistus

Ehdotetussa 5 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioiden edellytetään varmistavan ympä-ristöraportin tietojen riittävyyden ja laadun joko a) asettamalla kriteerit arviointise-lostuksen laativille asiantuntijoille (akkreditointi) tai b) luomalla järjestelmä, jossa toimivaltainen viranomainen käyttää ympäristöraportin todentamisessa (laadun ja riittävyyden tarkistuksessa) ulkopuolista asiantuntijaa.

Ehdotus näyttäisi rakentuvan tältä osin olettamalle, ettei toimivaltaisilla viran-omaisilla ole itsellään riittävää asiantuntemusta tarkastaa ympäristöraporttia. Ehdotuksen kaltainen sääntely soveltuisi huonosti niihin jäsenmaihiin, joissa toimivaltai-

⁴² Ympäristöoikeuden yleisiin oppeihin kuuluva selvilläolovelvollisuus ilmenee useista ympäristösää-döksistä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) 5 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vä-hentämismahdollisuuksista. Lain mukainen selvilläolovelvollisuus on laaja ja se koskee kaikkia toimin-nanharjoittajia riippumatta lain ennakoivalvonnan laajuudesta. Ympäristönsuojelulain lisäksi yleinen selvilläolovelvollisuus ympäristövaikutuksista ilmenee muun muassa YVAL 25 §:stä, jätelain (646/2011) 12 §:stä, geenitekniikkalain (377/1995) 9 §:stä, maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:stä sekä viran-omaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 3 §:stä.

nen viranomainen on ympäristöviranomainen (Suomessa ns. yhteysviranomainen)⁴³. Erillisen ulkopuolisen akkreditoitun asiantuntija ja /tai kansallisista asiantuntijoista koostuva komitean käytölle ei ole ainakaan Suomessa säännönmukaisesti tarvetta.⁴⁴ Myöskään ympäristöraportin laatijoiden akkreditointi ei todennäköisesti toisi Suomessa muutosta nykytilaan, sillä arvioinnit laativat lähes poikkeuksetta muodollisesti pätevät asiantuntijat. Akkreditointi lisäisi todennäköisesti hankkeesta vastaavalle arviointimenettelystä aiheutuvia kustannuksia ilman, että sillä voitaisiin varmistaa vaikutusten arviointien laadun parantumista.

Euroopan unionin tasolla on siten perustellumpaa säätää vain laadunarvioimisen puitteista ja mahdollistaa erilaisten, joissakin jäsenmaissa jo vakiintuneiden ja toimiviksi osoittautuneiden, laadunvarmistusmekanismien käyttö. *Ehdotetun 5 artiklan 3 kohdan sijaan YVA-direktiivissä olisi perustellumpaa säätää, että toimivaltaisen viranomaisen on tarkistettava ympäristöraporttien tietojen riittävyys ja laatu sekä hyödynnettävä tarvittaessa akkreditoitua ja teknisesti pätevää asiantuntijaa ja/tai kansallisista asiantuntijoista koostuvaa komiteaa.*

6 artikla (määräajat)

Komissio ehdottaa nykyisen 6 artiklan 6 kohdan korvaamista seuraavasti:

”6. Eri vaiheita varten on asetettava kohtuulliset määräajat siten, että jää riittävästi aikaa

a) tiedottaa asiasta 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille ja yleisölle;

b) antaa edellä 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille ja yleisölle, jota asia koskee, mahdollisuus valmistautua ja osallistua tehokkaasti ympäristöä koskevaan päätöksentekoon tämän artiklan säännösten mukaisesti.”

Lisäksi ehdotukseen sisältyy seuraavanlainen uusi 6 artiklan 7 kohta:

”7. Määräaika yleisön, jota asia koskee, kuulemiselle 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ympäristöraportista ei saa olla alle 30 päivää eikä yli 60 päivää. Poikkeuksellisissa tapauksissa, kun ehdotetun hankkeen luonne, moninaisuus, toteutuspaikka ja koko niin vaatii, toimivaltainen viranomainen voi pidentää kyseistä määräaika 30 päivällä; tällaisessa tapauksessa toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava hankkeen toteuttajalle pidentämisen perustelut.”

Määräaikojen asettamista YVA-lainsäädännössä voidaan pitää lähtökohtaisesti perusteltuna. Ympäristöraporttia koskevan kuulemisen vähimmäisajalla varmistetaan se, että yleisöllä on riittävä aika tutustua ympäristöraporttiin ja osallistua tehokkaasti arviointiprosessiin. Kuulemisen enimmäisaika on puolestaan tarpeen hankkeiden

⁴³ Yhteysviranomaisjärjestelmää voidaan pitää Suomen YVA-järjestelmän vahvuutena, joka luo hyvät puitteet laadunvarmistukselle ja viranomaisen asiantuntemuksen vahvistumiselle. Ks. esim. YVA-lainsäädännön vaikuttavuutta arvioineen tutkimushankkeen synteesiartikkeli, Pölönen et. al. 2010 s. 123: “The liaison authority system is a clear strength of the Finnish EIA regime [...] The system also has obvious benefits in terms of expertise, for it enables a single regional authority to specialise in EIA issues and gain extensive expertise on the legal requirements, guidelines and good practices related to projects being assessed.”

⁴⁴ Eri asia on, että joissakin suurissa ja erityisasiantuntemusta vaativissa hankkeissa erillisen asiantuntijavun käyttäminen voi olla tarpeen.

tarpeettoman pitkittymisen välttämiseksi. Tältä osin jäsenmaille näyttäisi jäävän myös riittävästi harkintavaltaa.

7 artikla (järjestelyt ja määräajat rajat ylittävissä vaikutusten arvioinneissa)

Komissio ehdottaa 7 artiklan 5 kohdan muuttamista seuraavasti:

”5. Asianomaisten jäsenvaltioiden on tämän artiklan 1–4 kohdan täytäntöönpanemiseksi vahvistettava yksityiskohtaiset järjestelyt, mukaan luettuna kuulemisten määräajat, 6 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen järjestelyjen ja määräaikojen perusteella; näiden järjestelyjen on oltava sellaisia, että yleisö, jota asia koskee, voi vaikutusten kohteena olevan jäsenvaltion alueella osallistua tehokkaasti hanketta koskeviin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöön liittyviin päätöksentekomenettelyihin.”

Ehdotettu 7 artiklan 5 kohta liittyisi 6 artiklaan ehdotettujen muutosten (määräajat) huomioon ottamiseen niissä hankkeissa, joihin sovelletaan rajat ylittävää ympäristövaikutusten arviointia.

8 artikla (ympäristövaikutusten arvioinnin huomioon ottaminen lupamenettelyssä, seurantavelvoite, määräaika arvioinnin loppuunsaattamiselle ja tietojen ajantasaisuuden varmistaminen lupapäätösvaiheessa)

Direktiivin 8 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

”1. Kuulemisten tulokset ja 5, 6 ja 7 artiklan mukaisesti kerätyt tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä. Tästä syystä luvan myöntämispäätöksen on sisällettävä

- a) edellä 3 artiklassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen tekemä ympäristöarviointi ja päätökseen liitetyt ympäristöehdot, mukaan luettuna kuvaus tärkeimmistä toimista, joilla voidaan välttää merkittävät haittavaikutukset, vähentää niitä ja, jos mahdollista, poistaa ne;
- b) tärkeimmät syyt hyväksytyyn hankkeen valinnalle ottaen huomioon muut tarkastellut vaihtoehdot, mukaan luettuna ympäristön nykytilan todennäköinen kehitys ilman hankkeen toteuttamista (perusskenaario);
- c) tiivistelmä 6 ja 7 artiklan nojalla saaduista kannanotoista;
- d) lausunto, jossa esitetään lyhyesti, miten ympäristönäkökohdat on otettu huomioon luvassa ja miten kuulemisten tulokset sekä 5, 6 ja 7 artiklan nojalla kerätyt tiedot on sisällytetty siihen tai miten niitä on muuten tarkasteltu.”

”Kun on kyse hankkeista, joilla on todennäköisesti merkittäviä haitallisia rajat ylittäviä vaikutuksia, toimivaltaisen viranomaisen on annettava perustelut, jos se ei ole ottanut huomioon kannanottoja, jotka se on saanut vaikutusten

kohteena olevalta jäsenvaltiolta 7 artiklan nojalla toteutettujen kuulemisten aikana.”

”2. Jos kuulemisten ja 5, 6 ja 7 artiklan nojalla kerättyjen tietojen perusteella todetaan, että hankkeella tulee olemaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, toimivaltaisen viranomaisen on mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja tiiviissä yhteistyössä 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten ja hankkeen toteuttajan kanssa tarkastettava, olisiko 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ympäristöraporttia tarkistettava ja hanketta muutettava, jotta voidaan välttää nämä haittavaikutukset tai vähentää niitä, ja tarvitaanko ylimääräisiä rajoittamis- ja korvaamistoimia.”

”Jos toimivaltainen viranomainen päättää myöntää luvan, sen on varmistettava, että lupa kattaa toimet, joilla seurataan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, jotta voidaan arvioida rajoittamis- ja korvaamistoimien toteuttamista ja odotettua tehokkuutta sekä kartoittaa kaikki haittavaikutukset, jotka eivät olleet ennustettavissa.”

”Seurattavien muuttujatyyppeiden ja seurannan keston on oltava oikeassa suhteessa ehdotetun hankkeen luonteeseen, toteutuspaikkaan ja kokoon sekä sen ympäristövaikutusten merkitykseen.”

”Tarvittaessa voidaan käyttää unionin muuhun lainsäädäntöön perustuvia voimassa olevia seurantajärjestelyjä.”

”3. Kun toimivaltaiselle viranomaiselle on annettu kaikki tarpeelliset 5, 6 ja 7 artiklan mukaisesti kerätyt tiedot, tarvittaessa myös unionin muun lainsäädännön nojalla vaaditut erityiset arvioinnit, ja kun 6 ja 7 artiklassa tarkoitettujen kuulemisten on toteutettu, toimivaltaisella viranomaisella on kolme kuukautta aikaa saattaa hankkeen ympäristövaikutusten arviointi päätökseen. Ehdotetun hankkeen luonteesta, moninaisuudesta, toteutuspaikasta ja koosta riippuen toimivaltainen viranomainen voi pidentää mainittua määräaikaa kolmella kuukaudella; tällöin toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava hankkeen toteuttajalle määräajan pidentämisen perustelut ja päivä, jona sen päätös on odotettavissa.”

”4. Ennen luvan myöntämisen tai epäämispäätöksen tekemistä toimivaltaisenviranomaisen on todennettava, ovatko 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen ympäristöraportin tiedot ajantasaiset; tämä koskee erityisesti tietoja toimista, joilla pyritään torjumaan mahdolliset merkittävät haittavaikutukset, vähentämään niitä ja, jos mahdollista, poistamaan ne.”

Ehdotetun 8 artiklan 1(a) kohdan perusteella 3 artiklassa tarkoitettu toimivaltaisen viranomaisen tekemä ympäristöarviointi on sisällytettävä luvan myöntämispäätökseen. Ympäristövaikutusten arvioinnin laajuus huomioon ottaen lupapäätöksessä olisi perustellumpaa esittää vaikutusten arvioinnin keskeiset, lupaharkinnan kannalta relevantit tulokset sen sijaan, että arviointi tulisi olla kokonaisuudessaan sisällytettynä lupapäätökseen.

Ehdotetussa 8 artiklan 1(b) kohdassa säädettäisiin hankkeen vaihtoehtoihin ja perusskenaarioon liittyvästä lupaviranomaisen perusteluvollisuudesta. *Kohdan muotoilu ei ole yhteensopiva lupaharkintaa ohjaavan aineellisen normiston kanssa.* Suomessa yleisimpien lupamenettelyjen⁴⁵ osalta lupaharkinnassa lähtökohtana on hankkeesta

45 Ympäristönsuojelulain (86/2000, YSL) ja vesilain (587/2011, VL) mukaiset lupamenettelyt.

vastaavan lupahakemuksessa määrittämä hankevaihtoehto.⁴⁶ Kun lupaviranomainen ei tee direktiiviehdotuksessa viitattua ”hankkeen valintaa”, myöskään tähän liittyviä perusteluvollisuuksia ei ole mielekästä asettaa lupaviranomaiselle. YVA-direktiivissä ei siten ole perusteltua pyrkiä määrittämään ehdotetun 8 artiklan 1(b) kohdan tavoin arvioinnin tulosten huomioonottamistapaa. Tältä osin on myös huomioitava ehdotetun 8 artiklan 1(d) kohta, jonka nojalla viranomaisen olisi joka tapauksessa kiinnitettävä huomiota myös vaihtoehtoista ja perusskenaariosta kerättyihin tietoihin.

Ehdotettu 8 artiklan 2 kohdassa säädettäisiin ensinnäkin hankkeesta vastaavan ja toimivaltaisen viranomaisen välisestä kanssakäymistä niissä tilanteissa, joissa hankkeesta aiheutuisi ympäristövaikutusten arviointiraportin ja kuulemisten pohjalta arvioiden merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Kyse olisi menettelyllisestä vaatimuksesta. Näissä neuvotteluissa ei siis tehtäisi oikeusvaikutteisia viranomaispäätöksiä hankkeen muuttamisesta tai haittojen lieventämistoimista. Säännös vähentäisi tilanteita, joissa hankkeesta vastaava saisi tiedon hankkeen muuttamistarpeesta (hylätyn hakemuksen muodossa) vasta lupapäätöksen yhteydessä. Suomessa näitä tilanteita on kuitenkin varsin harvoin⁴⁷, mikä selittynee useanlaisten lupamääräysten asettamismahdollisuudella sekä osittain lupamenettelyn aikana tapahtuvalla epämuodollisella hankkeesta vastaavan ja lupaviranomaisen välisellä kanssakäymisellä. Muissa EU-maissa tilanne voi olla kuitenkin toinen ja ehdotetun kaltaisen sääntelyn tarve ilmeisempi.

Toiseksi ehdotetun 8 artiklan 2 kohtaan sisältyy merkittävien haitallisten vaikutusten seurantavelvoite. Kyse on direktiivin ympäristönsuojelutavoitteen näkökulmasta tärkeästä parannuksesta, sillä voimassaoleva YVA-direktiivi ei sisällä lainkaan seurantaan koskevia vaatimuksia. YVA-menettelyn vaikuttavuutta koskevissa tutkimuksissa ja selvityksissä on tuotu jo vuosikymmenien ajan esiin riittävän seurannan tarve osana laadukasta YVA-järjestelmää.⁴⁸

Komission ehdotus seurantavelvoitteeksi kaipaa kuitenkin täsmennystä. Ehdotuksen sanamuodon perusteella seuranta tulisi kohdistaa merkittäviin haitallisiin ympäristövaikutuksiin (competent authority ”shall ensure that the development consent includes measures to monitor the significant adverse environmental effects...”). Lähtökohta seurantatoimien kohdistamisesta vain ennakoitavissa oleviin merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin ei ole johdonmukainen hankkeisiin sovellettavaan aineelliseen sääntelyn nähden, jossa ei sallita esimerkiksi merkittävien pilaantumisvaikutusten aiheuttamista (YSL 42 §). Ehdotuksen mukaista seurantasääntelyä saatettaisiin tulkinta siten, ettei siitä seuraisi seurantavelvoitteita, jos jäsenmaiden lainsäädännössä ei sallita merkittävien haitallisten vaikutusten aiheuttamista. Tyypillisesti seurannan tarve liittyy kuitenkin niihin tilanteisiin, joissa merkittäviä haitallisia vaikutuksia ei pidetä todennäköisinä, mutta vaikutusten merkittävyyden arvioimiseen liittyy esimerkiksi yhteisvaikutusten vuoksi relevantteja epävarmuustekijöitä. Epävarmuudet voivat koskea myös haittojen lieventämistoimien tehokkuutta. *Merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten syntymiseen liittyvät epävarmuustekijät olisi siten tarvetta huomioida paremmin seurantavelvoitteen muotoilussa.*

46 Ks. esim. KHO 2002:64 (Vuosaaren satama).

47 Ks. luonnos uutta ympäristönsuojelulakia koskevaksi hallituksen esitykseksi (www.ymparisto.fi/yслуudistus), s. 23. Luonnokseen sisältyvän tilaston mukaan vuosina 2005-2011 tehdyistä ympäristölupapäätöksissä lupaa ei ole myönnetty 1,8 % tapauksista ja hakemuksia hylätty, jätetty käsittelemättä tai asia rauennut 1,3 % tapauksista.

48 Seurannan kehittämistarpeista kirjallisuudessa ja YVA-lainsäädännön toimivuusselvityksissä ks. esim. Canter – Clark 1997 s. 323–324, Arts 1998 (passim.), NEPA Task Force 2003, luku 4 ja Morrison-Saunders – Arts 2005 s. 170–174. Tarve seurantaan tunnistettiin jo alkuperäisen YVA-direktiivin valmisteluvaiheessa. Vuoden 1980 esitys YVA-direktiiviksi sisälsi seuraavanlaisen seurantaan koskevan artiklaehdotuksen: Article 11: ”The competent authority shall check periodically whether the conditions attached under Article 10 to a planning permission are being complied with, whether they are still adequate, whether other provisions to protect the environment are being obeyed and whether it needs to take further measures to protect the environment from the effects of the project.” COM(80) 313 final.

Ehdotetun 8 artiklan 2 kohdan kolmas ja neljäs kappale korostavat perustellusti seurannan sisällön ja muodon tapauskohtaista harkintaa. Tämä vastaa YVA-tutkimuksessa esitettyä näkemystä siitä, että seurannan toteuttamistavan tulisi riippua hankkeen ja sen vaikutusalueen erityispiirteistä, vaikutusten syntyamiseen ja niiden merkittävyyteen liittyvistä epävarmuuksista sekä jo olemassa olevista seurantajärjestelmistä.⁴⁹

Ehdotetun 8 artiklan 3 kohdassa asetetaan arvioinnin loppuunsaattamiselle kolmen kuukauden määräaika siitä, kun toimivaltaiselle viranomaiselle on annettu kaikki tarpeelliset tiedot ja kuulemiset on toteutettu. Ehdotetun hankkeen luonteesta, moninaisuudesta, toteutuspaikasta ja koosta riippuen toimivaltainen viranomainen voi pidentää mainittua määräaikaa kolmella kuukaudella. Suomen nykyjärjestelmän näkökulmasta kolmen kuukauden määräaika, jota voidaan erityistapauksissa jatkaa, lienee riittävä arviointiselostuslausunnon kirjoittamiseen ottaen huomioon, että arviointiselostus on jo yhteysviranomaisen käytössä ennen määräajan alkamista (kuulemisten aikana).

Ehdotetun 8 artiklan 4 kohdalla pyritään varmistamaan, että lupapäätöksen tekemällä viranomaisella on ajantasaiset tiedot toiminnan ympäristövaikutuksista. Ajantasaisuuden arvioimisvelvollisuutta, joka koskee erityisesti ympäristöraportissa esitettyjä tietoja haittojen lieventämistoimista, voidaan pitää direktiivin ympäristöarvioinnin näkökulmasta perusteltuna.

9 artikla (lupapäätöksen jälkeinen tiedottaminen)

Direktiivin 9 artiklan 1 kohtaa ehdotetaan korvattavaksi seuraavasti:

”1. Kun luvan myöntämis- tai epäämispäätös on tehty, toimivaltaisen viranomaisen tai toimivaltaisten viranomaisten on tiedotettava asiasta yleisölle ja 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille asianmukaisten menettelyjen mukaisesti ja saatettava yleisön saataville

a) päätöksen sisältö ja siihen mahdollisesti liittyvät ehdot;

b) päätöksen perusteena olevat tärkeimmät seikat ja näkökohdat, mukaan luettuna tiedot yleisön osallistumisesta, tutkittuaan ympäristöraportin sekä huomautukset ja mielipiteet, jotka yleisö, jota asia koskee, on ilmaissut;

c) kuvaus tärkeimmistä toimista, joilla voidaan välttää merkittävät haitalliset vaikutukset, vähentää niitä ja, jos mahdollista, poistaa ne;

d) tarvittaessa kuvaus 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista seurantatoimista.”

49 Seurannan toteuttamistapojen moninaisuutta ja tapauskohtaisen ”räätälöinnin” tarvetta korostetaan esimerkiksi Marshallin, Artsin ja Morrison-Saundersin (2005 s. 175–180) tarkastelussa, jossa on esitetty tiivistetysti seurannan parhaan käytännön kansainväliset periaatteet. Ks. myös YVA-lainsäädännön vaikuttavuutta selvittäneen tutkimushankkeen synteesiartikkeli (Pölonen et. al. 2010, s. 126), jossa YVA-sääntelyä ehdotettiin kehitettäväksi seurannan osalta seuraavasti: ”...provisions on follow-up should leave room for flexible interpretations so that follow-up could be tailored to each context, even allowing it to be omitted if there are clear arguments that it is not needed [...] The focus should be on the impacts which have been difficult to predict; e.g. due to the cumulative impacts and on other areas of ex ante assessment where significant levels of uncertainty have been recognized”.

Lisäksi komissio ehdottaa 9 artiklaan uutta 3 kohtaa:

”3. Jäsenvaltiot voivat myös päättää saattaa yleisön saataville 1 kohdassa tarkoitettut tiedot siinä vaiheessa, kun toimivaltainen viranomainen on saattanut hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin päätökseen.”

Artiklassa täydennettäisiin ja täsmennettäisiin (osin jäsenvaltioiden harkintavaltaa supistaen) voimassa olevaa direktiiviä luvan jälkeisen tiedottamisvelvollisuuden osalta. Suomen järjestelmän näkökulmasta kyse ei olisi olennaisesta muutoksesta. Ehdotettu uusi 3 kohta on epäselvyyttä aiheuttava, sillä artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja lupapäätöstä koskevia tietoja ei voida saattaa yleisön saataville ennen kuin kyseinen päätös on tehty. Hankkeen ympäristövaikutusten arviointi on puolestaan saatettava päätökseen ennen lupapäätöksen tekemistä. *Ehdotusta uudeksi 9 artiklan 3 kohdaksi tulisi oikeudellisten epäselvyyksien välttämiseksi täsmentää, mikäli säännös katsotaan ylipäättään tarpeelliseksi.*

12 artikla (komissiolle toimitettavat seurantatiedot YVA-direktiivin täytäntöönpanosta ja komission toimivalta muuttaa liitteen III valintaperusteita sekä liitteiden II.A ja IV sisältöjä)

Ehdotuksessa YVA-direktiivin 12 artiklan 2 kohtaa ehdotetaan korvattavaksi seuraavasti:

”2. Jäsenvaltioiden on joka kuudes vuosi direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa vahvistetusta päivästä ilmoitettava komissiolle erityisesti

- a) niiden liitteissä I ja II tarkoitettujen hankkeiden lukumäärä, joille tehdään arviointi 5–10 artiklan mukaisesti;
- b) erittely arvioinneista hankeluokittain liitteiden I ja II mukaisesti;
- c) erittely arvioinneista toteuttajatyypeittäin;
- d) niiden liitteessä II tarkoitettujen hankkeiden lukumäärä, joille tehdään määrittäminen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti;

ympäristövaikutusten arviointimenettelyn keskimääräinen kesto;

- f) ympäristövaikutusten arviointimenettelyn keskimääräiset kustannukset.”

Lisäksi ehdotus sisältää seuraavansisältöiset uudet 12 a ja 12 b artiklat:

”12 a artikla

Siirretään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä 12 b artiklan mukaisesti liitteessä III luetelluista valintaperusteista sekä liitteissä II.A ja IV tarkoitetuista tiedoista, jotta ne voidaan mukauttaa tieteen ja tekniikan kehityksen mukaisiksi.”

”12 b artikla

- 1) Siirretään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä tässä artikkelissa säädetyin edellytyksin.
- 2) Siirretään 12 a artikkelissa tarkoitettu valta komissiolle määräämättömäksi ajaksi.
- 3) Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa peruuttaa 12 a artikkelissa tarkoitettun säädösvallan siirron. Peruuttamispäätöksellä lopetetaan tuossa päätöksessä mainittu säädösvallan siirto. Päätös tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, tai jonakin myöhempänä, päätöksessä mainittuna päivänä. Päätös ei vaikuta jo voimassa olevien delegoitujen säädösten pätevyYTEEN.
- 4) Heti kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, komissio antaa sen tiedoksi yhtäaikaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle.
- 5) Edellä olevan 12 a artiklan nojalla annettu delegoitu säädös tulee voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asianomainen säädös on annettu tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ilmaissut vastustavansa sitä tai jos sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä. Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta tätä määräaikaa jatketaan kahdella kuukaudella.”

Ehdotettu 12 artikla sisältää olennaisen periaatteellisen muutoksen siltä osin kuin siinä delegoidaan komissiolle valta mukauttaa liitteen III valintaperusteita sekä liitteiden II.A ja IV sisältöjä tieteen ja tekniikan kehityksen huomioon ottamiseksi. Säätelystrategian muutos vastaisi ympäristönsuojelu-oikeuden (uusi teollisuuspäästödirektiivi) alueella tapahtunutta kehityskulkua, jossa vähimmäisvaatimuksia määrittävän parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) vaatimuksen asema on vahvistunut. Komissiolle on keskeinen rooli BAT-asiakirjojen laadinnassa ja jatkuvassa päivittämisessä.⁵⁰

Ympäristövaikutusten arvioinnin osalta tarve uusille 12 a ja 12 b artikloille on kyseenalainen. Ympäristövaikutusten arvioinnin sisällölle asetetut vaatimukset kattavat nykytilanteessa hyvin monipuolisesti erilaiset ympäristöön kohdistuvat vaikutukset ja väljät sanamuodot mahdollistavat jo nykytilanteessa tieteen ja tekniikan kehityksen huomioon ottamisen. YVA-direktiivin liitteiden muuttaminen komission päätöksellä heikentäisi myös EU-lainsäädännön säätämisen prosessin demokraattisuutta, vaikka Euroopan parlamentilla tai neuvostolla olisi mahdollisuus estää liitteiden muutosten voimaantulo. Asetelman muutos (komission antama säädös liitteiden muutoksiksi tulee voimaan, jos Neuvosto tai Parlamentti ei sitä määräajassa nimenomaisesti vastusta) muuttaisi olennaisella tavalla EU-lainsäädännön säätämismenettelyä ympäristövaikutusten arviointia koskevien vaatimusten osalta.

⁵⁰ Teollisuuspäästödirektiivi sitoo parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisen sitä koskevien vertailuasiakirjojen keskeisiin tuloksiin, parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmiin. BAT-päätelmät laaditaan komission organisoimassa BAT-tietojenvaihdossa, johon jäsenmaat osallistuvat. Myös toiminnanharjoittajilla on mahdollisuus olla mukana valmistelemassa BAT-vertailuasiakirjoja ja BAT-päätelmiä. Teollisuuspäästödirektiivin asettamista vaatimuksista Suomen järjestelmän uudistustarpeiden näkökulmasta ks. luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (www.ymparisto.fi/ysluudistus).

3 Yhteenveto

Komissio ehdotus YVA-direktiivin muuttamiseksi harmonisoisi YVA-lainsäädäntöä Euroopan unionissa selvästi nykyistä syvällisemmin. Jäsenvaltioiden harkintavalta kaventuisi lähes kaikkien ympäristövaikutusten arviointimenettelyn keskeisten elementtien osalta. Huomattavimmat muutokset koskisivat seulontaprosessia (screening), eri EU-säädöksiin perustuvien ympäristövaikutusselvitysten yhteensovittamisvaatimusta, rajausvaihetta (scoping), arvioinnin (ympäristöraportti) sisältövaatimuksia, ympäristöraportin riittävyys ja laadun varmistusta, seuranta ja komissiolle ehdotettua toimivaltaa mukauttaa liitteiden II.A, III ja IV sisältöjä.

Komission ehdotus merkitsisi hyväksyttynä Suomen YVA-järjestelmän perustavanlaatuista uudistamistarvetta. Olennaisimmat muutostarpeet koskisivat a) arvioinnin soveltamisharkintaa (seulonta yksittäistapauksissa) varten toimitettavia tietoja ja seulonnassa sovellettavien valintaperusteiden täydennystä sekä selvitysten rajoitusten (scoping) sisällyttämistä seulontapäätökseen, b) rajausvaiheen muuttamista viranomaisjohtoiseksi, c) yhteensovitetujen tai yhteisten menettelyjen kehittämistä viranomaisten tekemien arviointien integroimiseksi, d) arviointiselostuksen uusia sisältövaatimuksia sekä e) arvioinnin laadunvarmistusta joko arviointiselostuksen laatijoiden akkreditoinnilla tai luomalla järjestelmä, jossa toimivaltainen viranomais (nyk. yhteysviranomais) käyttää ympäristöraportin laadun ja riittävyys tarkistuksessa ulkopuolista asiantuntijaa. Lisäksi direktiiviehdotus aiheuttaisi oikeudellista epäselvyyttä muun muassa sen osalta, voidaanko ympäristövaikutusten arviointi päättää nykyiseen tapaan ennen lupamenettelyä.

Pääosa komission ehdottomista muutoksista edistäisi YVA-direktiivin ympäristönsuojelutavoitetta, mutta samanaikaisesti ehdotuksen mukainen sääntely lisäisi selvästi ympäristövaikutusten arvioinnista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Osin viranomaisten työmäärä kasvaisi ilman ennakoitavissa olevia hyötyjä Suomen nykytilanteeseen nähden (erityisesti selvitysten rajausvaiheessa⁵¹). Lisäksi ehdotus muun muassa hankaloittaisi muiden kuin viranomaisten tekemien ympäristöarviointien keskinäistä yhteensovittamista, mitä ei voida selvästikään pitää direktiiviehdotuksen tarkoituksen mukaisena seurauksena.

Komission ehdotuksessa on osin kysymys olemassa olevan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä kirjaamisesta direktiiviin. YVA-direktiivin alkupe- räisestä tarkoituksesta ja systematiikasta poiketen EUTI⁵² on katsonut direktiivin 3 artiklan sisältävän erillisen viranomaisen arviointivelvollisuuden. Komissio ehdottaa tulkinnan vahvistamista direktiivin 1 ja 8 artikloissa. Tältä osin tuomioistuinikäytäntö ja sitä seuraava komission ehdotus lisää direktiivistä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja voi aiheuttaa selvitysvastuiden jakautumisen osalta oikeudellista epäselvyyttä.

51 Ehdotuksen mukaisesti YVA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettäisiin selvitysten laajuuden ja yksityiskohtaisuuden määrittämisestä viranomaisjohtoisesti. Ehdotuksessa viranomaiselle on asetettu myös rajoitteita pyytää hankkeesta vastaavalta lisätietoja rajauspäätöksen tekemiseksi. Komission ehdotus hankaloittaisi hankkeesta vastaavan asiantuntemuksen ja selvilläolovelvollisuuden tehokasta hyödyntämistä.

52 Ratkaisut C-332/04 (komissio vs. Espanja) ja C-50/09 (komissio vs. Irlanti).

YVA-direktiivin uudistamisen jatkovalmistelussa komission ehdotuksen muotoiluja on tarvetta täsmentää useilta osin oikeudellisten epäselvyyksien välttämiseksi. Lisäksi perusteltua on kiinnittää enemmän huomiota jäsenvaltioiden nykyisen sääntelyn ja soveltamiskäytäntöjen toimivuuteen YVA-direktiivin tavoitteiston kannalta. Komission ehdotuksen mukainen sääntelyn harmonisointi, erityisesti selvitysten rajausvaiheen ja laadunvarmistuksen osalta, vaikeuttaisi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia toteuttaa kustannustehokasta ympäristönsuojelua.

LÄHTEET

- Arts, Jos 1998. EIA Follow-Up. On the role of Ex Post Evaluation in Environmental Impact Assessment. Geo Press. Groningen.
- Blumm, Michael & Mosman, Keith 2012. The Overlooked Role of the National Environmental Policy Act in Protecting the Western Environment: NEPA and the Ninth Circuit. Washington Journal of Environmental Law and Policy, 2012, Vol. 2:2, s. 193–234.
- Canter, Larry – Clark, Ray 1997. NEPA Effectiveness. Environmental Impact Assessment Review. Vol. 17, s. 313–327.
- CEQ 1997. The National Environmental Policy Act. A Study of Its Effectiveness After Twenty-five Years. Council on Environmental Quality.
- COM(80) 313 final. Proposal for a Council Directive concerning the assessment of the environmental effects of certain public and private projects.
- COM(93) 28 final – vol 12. Report from the Commission of the implementation of Directive 85/337/EEC. Brussels 2.4.1993.
- Commission 2010. Environmental Impact Assessment of Projects - Rulings of the Court of Justice. Saatavilla: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_case_law.pdf
- Drake, Joan E. & Sperling, Modrall 2010. The NEPA Process: What Do We Need to Do and When? Rocky Mountain Mineral Law Foundation. Paper 2. October 28-29, 2010.
- HE 319/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenetystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Jans, Jan & Vedder, Hans H.B. 2012. European Environmental Law. After Lisbon. Europa Law Publishing. Groningen.
- Jantunen, Jorma & Hokkanen, Pekka 2010. YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 18/2010.
- Karckainen, Bradley C. 2002. Towards a Smarter NEPA: Monitoring and Managing Government's Environmental Performance. Columbia Law Review. Vol. 102, s. 903–972.
- Komissio 2001. Guidance on EIA. Screening.
- Komissio 2003. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta (23.6.2003).
- Kloepfer, Michael 2004. Umweltrecht. 3. Auflage. Beck Juristischer Verlag. München.
- Krämer, Ludwig 2012. EU Environmental Law. Seventh Edition. Sweet & Maxwell. London.
- Käyhkö, Ulla-Riitta – Pölönen, Ismo – Grönlund, Elisabeth 2007. YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksissa. Soveltamisratkaisujen laatu ja yhtenäisyys 1994–2006. Suomen ympäristö 18/2007.
- Morrison-Saunders, Agnus – Arts, Jos 2005. Learning from experience: emerging trends in environmental impact assessment follow-up. Vol. 23(3), s. 170–174.
- NEPA Task Force 2003. Report to the Council on Environmental Quality. Modernizing NEPA Implementation.
- Pölönen, Ismo 2006. Quality Control and Substantive Influence of Environmental Impact Assessment in Finland. Environmental Impact Assessment Review. Vol. 26, s. 481–491.
- Pölönen, Ismo 2007. Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 280. Jyväskylä.
- Pölönen, Ismo – Hokkanen, Pekka – Jalava, Kimmo 2010. The Effectiveness of the Finnish EIA system – What works, what doesn't, and what could be improved? Environmental Impact Assessment Review (31) 2011, p. 120–128.
- Pölönen, Ismo 2011. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suhde kaavoitukseen ja ympäristölupamenettelyyn – Integrointitarpeiden ja -mahdollisuuksien arviointi. Selvitys ympäristöministeriölle 28.10.2011.
- de Sadeleer, Nicolas 2002. Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press. Oxford.
- Tripp, James T.B. – Alley, Nathan G. 2003. Streamlining NEPA's Environmental Review Process: Suggestion for Agency Reform. New York University Environmental Law Journal. Vol. 12, s. 75–110.
- Wood, Christopher 2003. Environmental Impact Assessment. A Comparative Review. Second Edition. Pearson. Harlow.

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuin

C-87/02, komissio vs. Italia [2004], s. I-05975

C-332/04, komissio vs. Espanja [2006], s. I-00040.

C215/06, komissio vs. Irlanti [2009], s. I-04911

C-75/08, Mellor [2009], s. I-03799

C-50/09, komissio vs. Irlanti [2011], s. I-00873

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2002:64

KUVAILELEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Luontoympäristöosasto	Julkaisu-aika	Kesäkuu 2013	
Tekijä(t)	Ismo Pölönen			
Julkaisun nimi	YVA-direktiivin uudistaminen – Euroopan komission muutosehdotuksen arviointi			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raporteja 18/2013			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä tarkastellaan Euroopan komission ehdotusta (KOM(2012) 628 lopullinen) YVA-direktiivin (2011/92/EU) uudistamisesta. Komissio ehdotus kaventaisi jäsenmaiden harkintavaltaa selvästi lähes kaikkien ympäristövaikutusten arviointimenettelyn keskeisten elementtien kannalta.</p> <p>Komission ehdotus merkitsisi hyväksyttynä Suomen YVA-järjestelmän perustavanlaatuista uudistamistarvetta. Olenaisimmat muutostarpeet koskisivat a) seulontamenettelyn uudistamista yksittäistapauksissa sovellettavan arvioinnin osalta b) rajausvaiheen (scoping) muuttamista viranomaisjohtoiseksi, c) yhteensovittujen tai yhteisten menettelyjen kehittämistä viranomaisten tekemien arviointien integroimiseksi, d) arviointiselostuksen uusia sisältövaatimuksia sekä e) arvioinnin laadunvarmistusta joko arviointiselostuksen laatijoiden akkreditoinnilla tai käyttämällä ympäristöraportin laadun ja riittävyyden tarkistuksessa ulkopuolista asiantuntijaa. Lisäksi direktiiviehdotus aiheuttaisi oikeudellista epäselvyyttä sen osalta, voidaanko ympäristövaikutusten arviointi päättää nykyiseen tapaan ennen lupamenettelyä.</p> <p>Pääosa komission ehdottomista muutoksista edistäisi YVA-direktiivin ympäristönsuojelutavoitetta, mutta ehdotettu sääntely lisäisi myös selvästi ympäristövaikutusten arvioinnista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Osin viranomaisten työmäärä kasvaisi ilman ennakoitavissa olevia hyötyjä Suomen nykytilanteeseen nähden. Lisäksi ehdotus muun muassa hankaloittaisi muiden kuin viranomaisten tekemien ympäristöarviointien yhteensovittamista.</p> <p>YVA-direktiivin uudistamisen jatkovalmistelussa komission ehdotuksen muotoiluja on tarvetta täsmentää useilta osin oikeudellisten epäselvyyksien välttämiseksi. Lisäksi perusteltua on kiinnittää enemmän huomiota jäsenvaltioiden nykyisen sääntelyn ja soveltamiskäytäntöjen toimivuuteen YVA-direktiivin tavoitteiston kannalta. Komission ehdotuksen mukainen sääntelyn harmonisointi, erityisesti selvitysten rajausvaiheen ja laadunvarmistuksen osalta, vaikeuttaisi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia toteuttaa kustannustehokasta ympäristönsuojelua.</p>			
Asiasanat	YVA, ympäristövaikutusten arviointi, YVA-direktiivi			
Rahoittaja/ toimeksiantaja				
		ISBN 978-952-11-4189-8 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)
	Sivuja 36	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2013			

PRESENTATIONSBLAD

<i>Utgivare</i>	Miljöministeriet Naturmiljöavdelningen	<i>Datum</i> Juni 2013
<i>Författare</i>	Ismo Pölönen	
<i>Publikationens titel</i>	YVA-direktiivin uudistaminen – Euroopan komission muutosehdotuksen arviointi (MKB-direktivet förnyas – Bedömning av Europeiska kommissionens ändringsförslag)	
<i>Publikationsserie och nummer</i>	Miljöministeriets rapporter 18/2013	
<i>Publikationens tema</i>		
<i>Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt</i>		
<i>Sammandrag</i>	<p>I utredningen behandlas Europeiska kommissionens förslag (KOM(2012) 628 slutlig) till ändring av MKB-direktivet (2011/92/EU). Kommissionens förslag skulle klart inskränka medlemsländernas prövningsrätt beträffande nästan alla de centrala elementen i proceduren för bedömning av miljökonsekvenser.</p> <p>Om kommissionens förslag godkänns innebär det att MKB-systemet i Finland måste förnyas på ett grundläggande sätt. De väsentligaste ändringarna skulle gälla a) att förnya screeningproceduren ifråga om den bedömning som tillämpas i enskilda fall, b) att ställa avgränsningsfasen (scoping phase) under en myndighet, c) att utveckla samordnade eller gemensamma procedurer för att integrera myndigheternas bedömningar, d) nya krav på innehållet i bedömningsrapporterna och e) att säkerställa bedömningens kvalitet antingen genom att ackreditera dem som utarbetar bedömningsrapporten eller genom att använda en utomstående expert för att kontrollera miljörapportens kvalitet och tillräcklighet. Dessutom skulle direktivförslaget leda till en juridisk klarhet i frågan om man kan besluta om bedömning av miljökonsekvenser på samma sätt som nu före tillståndsprocessen.</p> <p>Största delen av de ändringar som kommissionen föreslår skulle främja miljöskyddssyftet i MKB-direktivet, men den föreslagna regleringen skulle också klart öka den administrativa börda som bedömningen av miljökonsekvenserna medför. Myndigheternas arbetsmängd skulle öka utan förutsebar nytta med tanke på den nuvarande situationen i Finland. Dessutom skulle förslaget bland annat göra det svårare att samordna de miljöbedömningar som görs av myndigheterna.</p> <p>I den fortsatta beredningen av MKB-direktivreformen behöver formuleringarna i kommissionens förslag preciseras för att vi ska kunna undvika juridiska oklarheter i flera fall. Dessutom är det motiverat att fästa större uppmärksamhet på hur bra medlemsländernas nuvarande reglering och tillämpningspraxis fungerar med tanke på syftena i MKB-direktivet. En harmonisering av regleringen enligt kommissionens förslag, särskilt när det gäller avgränsningsfasen och kvalitetssäkringen i utredningarna, skulle försvåra medlemsstaternas möjligheter att tillämpa ett kostnadseffektivt miljöskydd.</p>	
<i>Nyckelord</i>	MKB, miljökonsekvensbedömning, MKB-direktiv	
<i>Finansier/ uppdragsgivare</i>		
	ISBN 978-952-11-4189-8 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	<i>Sidantal</i> 36	<i>Språk</i> Finska
		<i>Offentlighet</i> Offentlig
<i>Beställningar/ distribution</i>	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
<i>Förläggare</i>	Miljöministeriet	
<i>Tryckeri/tryckningsort och -år</i>	Helsingfors 2013	

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Natural Environment		<i>Date</i> June 2013	
<i>Author(s)</i>	Ismo Pölönen			
<i>Title of publication</i>	YVA-direktiivin uudistaminen – Euroopan komission muutosehdotuksen arviointi (Amending the EIA directive – assessment of the proposal by the European Commission)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 18/2013			
<i>Theme of publication</i>				
<i>Parts of publication/ other project publications</i>				
<i>Abstract</i>	<p>The European Commission has introduced a proposal for amending the Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive, 2011/92/EU). The aim of this review is to analyse the content, quality and legal implications of the proposal from the perspective of the Finnish EIA system.</p> <p>Approval of the Commission's proposal would mean substantial changes to core elements of environmental impact assessment. The most important changes would relate to a) new requirements for the screening procedure, b) authority-driven scoping, c) new content requirements for the EIA report, d) quality control through accredited and technically competent experts, and f) application of coordinated or joint procedures for integrating assessments issued by authorities.</p> <p>Most amendments proposed by the Commission would improve the environmental performance of the EIA Directive. However, the proposal would also cause unnecessary administrative burdens. In the Finnish context, the proposal would partially increase the bureaucracy related to the EIA process without foreseeable benefits. Furthermore, a number of the proposed amendments would likely cause legal unclarity. There is an obvious need for clarification of some wordings in the proposal.</p> <p>The harmonisation of the EIA legislation according to the Commission's proposal would, partially, weaken the proven quality of the Finnish EIA system. More discretion for Member States is needed, especially in terms of scoping and quality control of the EIA report. The objectives of the proposal can be reached with fewer interventionist regulatory choices; this would enable the use of the most suitable EIA models in various legal, societal and environmental contexts.</p>			
<i>Keywords</i>	EIA, environmental impact assessment, EIA directive			
<i>Financier/ commissioner</i>				
		ISBN 978-952-11-4189-8 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)
	<i>No. of pages</i> 36	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	The publication is available only on the internet: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2013			



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4189-8 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)