

Asia: VN/27126/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunto

Huomiot hallituksen esityksen yleisperusteluihin (esityksen luvut 1-5 ja 8-12)

Yva ry pitää hyvänä lakiehdotuspaketin yleisiä tavoitteita. Menettelyjen sujuvoittaminen ja viranomaisten välisen tiedonkulun parantaminen edistävät sekä hankkeiden suunnittelua että vaikutusarviointia. Yva ry kannustaa ympäristölainsäädännön uudistamiseen ja ympäristöllisten menettelyjen sujuvoittamiseen silloin, kun se tapahtuu ylimääräistä, päällekkäistä ja turhaa työtä karsimalla. Yhdistys kuitenkin korostaa, että tämän tulee tapahtua siten, että ympäristönsuojelun tason heikkenemisen vaaraa ei synny. Yhdistys lausuu asiassa oman toimialansa osalta.

Hankkeiden toteuttamisen sujuvoittaminen on yhdistyksen näkemyksen mukaan erittäin kannatettavaa silloin, kun tämä voidaan toteuttaa ilman, että ympäristönsuojelun tasoa heikennetään. Yhdistys pitää kuitenkin ensisijaisena lähtökohtana, että erilaisin hallinnollisin menettelyin varmistetaan, että ainoastaan ympäristön kannalta hyväksyttävät hankkeet pääsevät toteutukseen. Sujuvoittamisen kannalta ensisijaista on saada pois päällekkäistä ja muuten turhaa työtä. Sen sijaan tieteellisesti oikeelliset ja myös sidosryhmien kannalta korkeatasoisesti toteutetut ja sopivan laajat selvitykset ovat jatkossakin välttämättömiä, eikä niistä tule tinkiä edes sinänsä kannatettavan hankkeiden sujuvoittamisen nimissä.

Mikäli koordinoivan viranomaisen rooli toteutuu suunnitellusti, se parantanee YV-menettelyjen etenemistä suunnitellussa aikataulussa, kun vaatimukset ovat pääsääntöisesti etukäteen tiedossa. Kattava neuvonta auttaa hankevastaavaa mitoittamaan selvitykset oikein. Samalla yhdistys pitää tärkeänä, että ennakkoneuvonta ei voi olla YVA-yhteysviranomaisen eikä lupaviranomaisen päätöksentekoa sitovaa. Jotta vaikutusarvioinnilla olisi merkitystä, on arvioinnin aikana oltava mahdollista muuttaa selvitysten laajuutta ja/tai sisältöjä, mikäli jo saatujen tulosten perusteella tämä osoittautuu tarpeelliseksi.

Yhdistys kiinnittää huomiota koordinoivan viranomaisen erittäin laajaan neuvontavelvollisuuteen. Koordinointitehtävien riittävästä resurssoinnista ja tehtävissä toimivan henkilöstön kouluttamisesta ja jatkuvasta tuesta on ehdottomasti huolehdittava. Liiallisessa resurssi- ja aikapaineessa toimiva koordinoiva viranomainen ei pysty antamaan laadukasta neuvontaa. Samassa yhteydessä on varmistettava, että koordinointirooli ei vähennä resursseja muista tehtävistä, kuten jo ennestään tiukalla miehityksellä toimivasta YVA-yhteysviranomaisen tehtävästä.

Todellisen sujuvoittamisen saavuttamiseksi Yva ry esittää henkilöresurssien vahvistamista sekä YVA-yhteysviranomaisen että eri aihealueiden osalta myös YVA-menettelyihin osallistuvien viranomaisten osalta. Näin voidaan varmistaa sekä neuvonta-, koordinointi- että lausuntotehtävien sujuva hoitaminen. YVA-menettelyjen sujuvoittamisen kannalta keskeistä on myös katkaista nykyinen, yhä laajenevien selvitysten noidankehä. Yhdistys lausuu asiasta YVA-lainsäädännön kohdalla jäljempänä.

Mahdollisena haasteena yhdistys näkee kysymyksen siitä, mille viranomaiselle kuuluu nk. yleisen edun puolesta puhuminen. Nykyisessä menettelyssä YVA-yhteisviranomainen lausuu lupaviranomaiselle mm. luonnon puolesta. Voiko Lupa- ja valvontavirasto hoitaa tämän tehtävän ollessaan sekä YVA-yhteysviranomainen että lupaviranomainen?

1 luku Yleiset säännökset

-

2 luku Yhteispisteviranomainen

-

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Luku 3: 9 §:ssä määrätään, että YSL ja Vesil mukaiset hakemukset on toimitettava sähköisen yhteispisteen kautta. Yva ry kiinnittää huomioita siihen, että pykäläehdotuksessa ja hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 4.1.10 puhutaan sähköisestä asioinnista lupa-asioissa. Kohdassa ei lainkaan mainita YVA-dokumentteja. Sähköisen asioinnin toteutustavan tuleekin olla sellainen, että YVA-menettelyn tiedot voidaan sen kautta välittää. Pelkkien sähköisten asiakirjojen (pdf-tiedostot) lisäksi aineistossa voi olla karttoja, videoita, malleja ja muita sähköisiä medioita, joiden hyväksikäyttöä sähköisen yhteispisteen ei pidä ainakaan vaikeuttaa.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

-

5 luku Yhteiskäsittely

-

6 luku Asioiden ratkaiseminen

-

7 luku Erinäiset säännökset

-

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

-

Laki vesilain muuttamisesta

-

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

-

Laki ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain muuttamisesta, VN asetusmuutosluonnos ympäristövaikutusten arvioinnista ja asetusmuutoksen muistio

Sujuvoittaminen ja YVA-menettely

Yva ry kannattaa lähtökohtaisesti YVA-menettelyiden sujuvoittamista. Samalla yhdisty pitää erittäin tärkeänä, että YVA-lain tavoitteita ei vaaranneta. YVA-lain 1 § mukaan ”lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja arvioinnin yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kaikkien tiedon saantia ja osallistumismahdollisuuksia.”

Sujuvoittamisen nimissä ei siis pidä tehdä sellaisia muutoksia, jotka heikentäisivät joko vaikutusten arvioimista, arvioinnin huomioon ottamista taikka osallistumismahdollisuuksia. Yhdistys pitää hyvänä Suomen nykyisen YVA-menettelyn ominaispiirteitä, joissa korostuu vaikutusten arviointi varhaisessa hankevaiheessa, vaihtoehtojen tarkastelu ja osallisten kuuleminen myös arvioinnin suunnitteluvaiheessa (arviointiohjelmavaiheessa). Sujuvoittamispyrkimyksen nimissä ei tule tehdä lainsäädäntöön sellaisia muutoksia, jotka vaarantavat nämä tärkeät elementit.

Yhdistys arvioi, että nyt esitetty (22 a § vaihtoehto 2) kaikkien lupamenettelyyn liittyvien YVA-menettelyiden arviointiselostusvaiheen kuulemisen yhdistäminen lupahakemukseen heikentäisi sekä ympäristövaikutusten arvioinnin huomioimista että osallistumismahdollisuuksia merkittävästi. Yhdistys myös katsoo, että näin toimiminen vähentäisi YVA-menettelyn vaikuttavuutta erittäin merkittävästi ja siten aiheuttaisi riskin, että muutos johtaa ympäristönsuojelun tason heikentymiseen.

YVA-lain 15 § todettu pääsääntö, että ympäristövaikutukset on arvioitava mahdollisimman varhaisessa hankevaiheessa, on yhdistyksen näkemyksen mukaan edelleen hyvin perusteltu, eikä siihen ollakaan esittämässä muutosta. Yhdistys katsoo, että tämä vaatimus on useimmissa tapauksissa ristiriidassa nyt esitetyn YVA-selostuksen ja lupahakemuksen yhteisen kuulemisen kanssa. Lupahakemusta varten tarvitaan hankkeesta varsin tarkat suunnitelmat. Silloin, kun nämä

tarkat suunnitelmat ovat käytettävissä, ei olla enää ” mahdollisimman varhaisessa hankevaiheessa”. Kuten HE 2.4.7. kohdassa todetaankin, erillisen ja lupavaihetta edeltävän YVA-menettelyn läpikäymisestä on hyötyä myös hankkeelle ja hankevastaavalle. Varhain tehdyn YVAN yhteydessä ”voidaan punnita eri vaihtoehtoja ja muunnella hanketta sellaiseksi, että se aiheuttaa vähemmän ympäristövaikutuksia ja lisää näin hankkeen hyväksyttävyyttä toimintaympäristössään niin asukkaiden kuin eri sidosryhmien parissa.”

Lisäksi yhdistys muistuttaa, että YVA-selostuksesta kuuleminen vasta lupavaiheessa tekee käytännössä tyhjäksi sekä YVA-yhteysviranomaisen perustellun päätelmän, että sen laatimista varten YVA-selostuksesta annetut lausunnot ja mielipiteet. Perustellun päätelmän tulisi ohjata hankkeen seuraavissa vaiheissa tehtäviä valintoja. Toisinaan perustellun päätelmän jälkeen toteutettavaksi päätyykin vielä jokin muu kuin YVA:ssa käytetty hankevaihtoehto, esimerkiksi siten, että arvioiduista vaihtoehtoista yhdistellään elementtejä parhaan vaihtoehdon luomiseksi. YVA-selostuksen kuulemisvaiheessa voidaan myös vielä saada tietoja, jotka tulisi jatkossa huomioida. Mikäli lupahakemus on jo laadittu ja kuulutettu, on lyöty lukkoon paljon asioita, joita olisi perustellun päätelmän tai muun palautteen perusteella kenties vielä tarkastella.

Näin ollen yhdistys pitää ainoana oikeana ratkaisuna sitä, että yhteiskuulemisen mahdollisuuksia ei laajenneta liiaksi, vaan se rajataan edelleen muutoshankkeisiin (§ 22 a vaihtoehto 1). Mikäli kuulemisten yhteensovittamista kuitenkin lisätään, on ehdottomasti huolehdittava siitä, että perustellussa päätelmässä voidaan aidosti vielä esittää jatkosuunnittelua koskevia vaatimuksia, mikäli tälle on perusteltua tarvetta.

Muilta osin yhdistys katsoo, että HE kohdassa 4.1.9 mainittu YVA-selostusten paisuminen on keskeisin YVA-menettelyn sujuvuutta heikentävä ongelma. YVA-menettelyissä tulisi päästä siihen nytkin tavoitteena olevaan tilanteeseen, että menettelyssä arvioidaan yksityiskohtaisesti ainoastaan aidosti merkittävät vaikutukset. Tähän pyrittiin jo edellisessä YVA-lain uudistuksessa, mutta käytännössä selvitysten määrä ja laajuus ovat kasvaneet entisestään. Hallituksen esityksessä tunnistetaan, että tämän kehityksen kääntäminen vaatii toimintatapojen mittavaa kehittämistä. Asiaa on tutkittu jo aiemmissa YVA-lainsäädännön muutoksissa, ja lienee ilmeistä, että pelkästään säädösten keinoin ongelmaa ei ratkaista. Tämänhetkisen tilanteen haasteena vaikuttaa olevan se, että eri osapuolet tekevät ja vaativat tehtäväksi erilaisia selvityksiä ns. ”varman päälle” sen sijaan, että ohjelmavaiheessa vähemmän merkittäviksi todetut aihealueet kuitattaisiin hyvin kevyesti selostusvaiheessa.

Yhdistys kannattaa lämpimästi ehdotusta, että tämä toimintatapojen kehittäminen otetaan mukaan tulevan Lupa- ja valvontaviraston toiminnan kehittämiseen, ja siihen osallistetaan myös sidosryhmiä. Yhdistys on mielellään mukana kehitystyössä mahdollisuuksiensa mukaan. Yhdistys on jo käsitellyt haastetta mm. jäsenwebinaareissaan ja YVA-päivän esityksissä. Yhtenä keinona ylettömien selvitysmäärien vähentämisessä yhdistys ehdottaa informaatio-ohjausta, opasta siitä, mikä on riittävä tapa käsitellä ne vaikutuskokonaisuudet, jotka eivät ole merkittäviä. Oppaan laadintaa varten voitaisiin hyödyntää eri osapuolien kokemuksia sekä mahdollisesti esim. kansainvälistä benchmark-selvitystä, johon kerättäisiin muiden maiden maiden kokemuksia arvioinnin suuntaamisesta.

YVA-laki, muut pykäläkohtaiset kommentit

3 § esitettyä lisäystä, jonka mukaan hankevastaava voi siirtyä suoraan YVAan ilman erillistä tarveharkintapäätöstä, yhdistys pitää erittäin kannatettavana. Mikäli jo ennalta on selvää, että vaikutukset ovat todennäköisesti merkittäviä, on tarveharkintapäätös tarpeeton ja aikaa vievä välivaihe.

12–13 § muutos, jonka mukaan YVA-menettelyn tarpeesta päätettäessä on huomioitava hankkeeseen liittyvät lievennystoimet, on kannatettava. Samalla on huolehdittava siitä, että ko. lievennystoimien toteuttaminen voidaan velvoittavasti asettaa hankkeen toteutuksen edellytykseksi, mikäli YVA-menettelyä pidettiin tarpeettomana nimenomaan lievennystoimien perusteella. Esitettyjen haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja lieventämistoimien tulisi olla mahdollisimman realistisia, konkreettisia ja hankkeesta vastaavan tulisi vakuuttavasti esittää, miten sitoutuu toimiin. Lieventämistoimien tunnistaminen ja oikea kohdentaminen voi olla vaikeaa varhaisessa hankesuunnitteluvaiheessa. On riski, että YVA-menettelyn tarvetta selvitetäessä hankkeesta vastaavan esittämät toimenpiteet eivät todellisuudessa ole riittäviä, oikein kohdennettuja eivätkä tule käytännössä toteutettaviksi. Luvattujen toimenpiteiden toteuttamisen osalta tulisi siten järjestää valvontaa ja riittävyyden seurantaa.

17 § ehdotettu muutos on perusteltu, kun kyseessä on sama viranomainen.

36 § ehdotettuun lisäykseen, jonka mukaan tietyissä tapauksissa YVA-menettelystä voidaan luopua, yhdistys suhtautuu varauksellisesti. Muutoksen perusteluissa mainitun (sähkön toimitusvarmuuteen kohdistuva uhka) kaltaisissa hätätapauksen omaisissa tilanteissa ko. mahdollisuus lienee kuitenkin tarpeen. Poikkeuksen soveltaminen on rajoitettava hyvin harvinaisiin poikkeustilanteisiin.

YVA-asetuksen muutos ja perustelumuistio

YVA-asetuksen 4 §:ään (arviointiselostuksen sisältövaatimukset) esitetään kohtaan 9) muutosta, jonka mukaan selostukseen on sisällytettävä ”tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä, mukaan lukien ympäristövaikutukset”, kohdasta poistettaisiin ”valitun vaihtoehdon TAI VAIHTOEHTOJEN”. Koska muissa alakohdissa (3, 6, 7, 8) puhutaan edelleen useista vaihtoehdoista, on tästä muutoksesta pääteltävissä, että selostuksessa tulisi todeta mikä vaihtoehto valitaan jatkoon, mutta selostuksessa tulee kuitenkin käsitellä eri vaihtoehtoja (esim. alakohta 6, ”hankkeen ja sen kohtuullisten vaihtoehtojen...”).

Kuitenkin asetusmuutoksen perustelumuioston luonnoksessa 4 §:n muutoksen kohdalla todetaan: ”Asetuksen arviointiselostuksen sisältöä koskevan 4 §:n 1 momentin 9 kohdasta ehdotetaan poistettavaksi mahdollisuus sisällyttää arviointiselostukseen tiedot useasta vaihtoehdosta. Selostuksen tulisi jatkossa sisältää tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä, mukaan lukien ympäristövaikutukset.” Tämän kirjauksen perusteella jää epäselväksi, onko tarkoitus ohjata selostus kokonaisuudessaan käsittelemään ainoastaan yhtä vaihtoehtoa YVA-direktiivin edellyttämän 0-vaihtoehdon lisäksi. Yva ry:n näkemyksen mukaan vain yhden hankevaihtoehdon tarkastelu on perusteltua vain harvoissa poikkeustilanteissa.

Nykytilanteessa jatkoon valittavaa hankevaihtoehtoa ei useinkaan YVA-selostuksissa ole selkeästi esitetty. Yhdistyksen näkemyksen mukaan usein onkin tarkoituksenmukaista toimia näin, sillä YVA-selostuksesta kuuleminen ja YVA-yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ohjaavat vielä vaihtoehdon valintaa, kuten yhdistys edellä jo totesi. Mikäli toteutettava vaihtoehto olisi jo valittu, kuuleminen typistyy kysymykseen, onko hanke hyväksyttävä vaiko ei juuri tällaisenaan. Kuulemisen arvo suunnittelun työkaluna olisi menetetty.

Jatkosuunnittelu voi YVA-selostuksen valmistuttua perustua myös johonkin muuhun ratkaisuun kuin tarkalleen ottaen yhteen selostuksessa arvioituun hankevaihtoehtoon. Tyypillisiä tilanteita ovat hankkeen elementtien yhdistely eri hankevaihtoehdoista tai esimerkiksi kahden YVA:n hankevaihtoehdon väliin sijoittuva kapasiteetti. Yhdistys toteaa, että erilaisista komponenteista koostuvissa hankkeissa ei yleensä ole tarkoituksenmukaista käsitellä YVA-selostuksessa jokaista mahdollista kombinaatiota omana hankevaihtoehtonaan. Esimerkiksi reittimäisissä hankkeissa (liikenneväylä, voimajohto jne.) voi eri reittiosuuksilla olla osittain rinnakkaisia reittivaihtoehtoja usealla osalla reittiä. YVA:n vaihtoehtojen muodostaminen siten, että jokainen mahdollinen rinnakkaisten reittiosuuksien yhdistelmä olisi käsitelty erillisenä vaihtoehtona, johtaisi hyvin moniin, jopa useisiin kymmeneen eri hankevaihtoehtoihin. Tämä ei ole missään tilanteessa tarkoituksenmukaista. Tällaisessa tapauksessa jatkosuunnitteluun etenevä vaihtoehto tyypillisesti muodostetaan YVA-selostuksen ja siitä saatujen mielipiteiden sekä perusteluun päätelmän pohjalta, eikä sitä voida YVA-selostuksen laadintavaiheessa vielä valita.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä jne. todetaan kohdassa 4.1.17 että kyseisen YVA-asetukseen ehdotettavan muutoksen on tarkoitus koskea jatkoon valittavaa vaihtoehtoa. Vaihtoehdon valinta olisi tarpeen silloin, kun lupahakemus ja YVA-selostus kuulutetaan yhdessä. Tämä yhteensovittaminen on kuitenkin tarkoitettu vain hankkeille, joissa on myös Lupa- ja valvontavirastossa käsiteltävä lupamenettely, ja silloinkin yhteensovittaminen on vapaaehtoista.

Yva ry pitää erittäin tärkeänä, että hankevaihtoehtojen tarkastelu pidetään edelleen osana YVA-menettelyä silloin, kun järkeviä vaihtoehtoja on olemassa. Hankevaihtoehtojen tarkastelu ja vertailu ovat ympäristövaikutusten arvioinnin ydinsisältöä, ja vaihtoehtojen tarkastelua pitää lähtökohtana myös YVA-direktiivi. Tilanteen, jossa YVA-menettelyssä voidaan tarkastella ainoastaan yhtä toteutusvaihtoehtoa, tulee aina olla poikkeus. Erilaisissa laajennushankkeissa vain yhden hankevaihtoehdon tarkastelu on usein perusteltua, ei kuitenkaan aina. Yhdistys esittää siis

vähintäänkin asetusmuutoksen perustelumuistion sanamuotojen tarkistamista siten, että epäselvyyttä vaihtoehtotarkastelun tarpeellisuudesta ei jää. Itse asetuksen tekstiin tulisi tarkentaa, että yhden vaihtoehdon valinta täytyy tehdä vain silloin, jos YVA ja lupamenettely on tarkoitus yhteensovittaa. Yhteensovittamista koskevia yhdistyksen kommentteja on edellä.

Muut lakiehdotukset

-

Muut kommentit

-

Riikonen Janna
Yva ry