

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)

Esityksen kohdassa 4.1.2. on esitetty, että ratkaisukokoonpanoa koskevat säännökset ajantasaistettaisiin vastaamaan uuden viraston organisaatorakennetta ja sääntelyä tarkennettaisiin nykyisten ELY-keskusten tehtävien huomioimiseksi. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan on tärkeää, että uuden viraston ratkaisutavat ja -mallit määritellään uusien toimintatapojen pohjalta, jotta toiminta uudessa virastossa voi olla sujuvaa ja että toiminta on avointa ja vuorovaikutteista viraston sisällä sekä selkeää asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulmasta. Ratkaisukokoonpanoja ei tule viedä nykyisen mallin mukaisina suoraan aluehallintovirastoista, vaan uudistuksessa tulee huomioida uuden viraston tavoitteet, uudet toimintatavat sekä koko henkilöstön osaaminen.

Samassa esityksen kohdassa on todettu ehdotuksen tavoitteena olevan muun muassa vähentää yllättäviä lisäselvitys- ja täydennyspyyntöjä. Pirkanmaan ELY-keskus pitää mahdollisena, että uudistus ei vähennä täydennyspyyntöjen tai lisäselvitysten tarvetta. Täydennyksiä ja lisäselvityksiä pyydetään tälläkin hetkellä vain huolellisen harkinnan perusteella, ja ne ovat välttämättömiä prosessille. Jotta täydennyksien ja lisäselvitysten määrää saataisiin vähennettyä itse lupaprosessissa, tulisi lupahakemusten laadun parantua tietyillä toimialoilla.

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on lupamenettelyn kokonaiskeston lyhentäminen. Pirkanmaan ELY-keskus toteaa, että uudistuksen myötä lupamenettelyiden muodostaman kokonaisuuden hallinta todennäköisesti paranee, mutta lupamenettelyn kokonaiskeston tällä ei todennäköisesti ole vaikutusta, ellei ympäristövalvonnan ja -luvituksen resursseja uudessa virastossa paranneta. Käynnissä olevat säästötoimet tulevat vaikuttamaan merkittävästi käytettävissä olevan henkilöstön määrään. Muutoksenhakuprosessit saat-tavat myös kestää jopa nykyistä kauemmin, kun Vaasan hallinto-oikeuteen tulee ohjautumaan aiempaa enemmän asioita.

Esityksen perustelujen kohdan 4.1.8. mukaan YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittamista edistettäisiin vahvistamalla pääsääntöä Natura-arvioinnin toteuttamisesta YVA-menettelyn yhteydessä. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan hankesuunnitelmien tulisi olla riittävän yksityiskohtaisia myös niissä tapauksissa, joissa hanke ei edellytä uuden viraston myöntämää lupaa tai joissa kaavoitus ei ole vielä edennyt riittävän pitkälle. Muutoin Natura-arviointiin voi jäädä epävarmuuksia, joiden takia sitä voidaan joutua päivittämään uudelleen esimerkiksi kaavaprosessin tai tiesuunnittelun yhteydessä. Tällöin yhteiskäsittely ei vähennä Natura-arvioinnin käsittelyyn menevää aikaa uudessa virastossa eikä edistä hankkeen etenemistä.

Edelleen esityksen saman kohdan mukaan uuden viraston lausunnonanto-aikaa Natura-arvioinnista toiselle viranomaiselle tiukennetaan nykyisestä 6 kuukaudesta 3 kuukauteen. Pirkanmaan ELY-keskus huomauttaa, että Natura-arviointilausunnon antaminen kolmen kuukauden sisällä on mahdollista vain, mikäli uudessa virastossa on tähän riittävästi resursseja.

Esityksen 4.1.9. kohdan mukaan YVA-menettelyssä edellytettäviltä selvityksiltä vaaditun liiallisen tarkkuustason korjaamiseksi esitettäisiin muutoksia YVA-asetuksessa olevan YVA-ohjelman sisältövaatimuksiin ja tilanteen korjaaminen edellyttäisi lisäksi toimintatapojen mittavaa kehittämistä. Pirkanmaan ELY-keskus huomauttaa, että YVA-menettelyn yhteydessä tulee varmistua merkittävistä ympäristövaikutuksista, joiden arvioimiseksi usein tarvitaan yksityiskohtaisia ja oikea-aikaisia selvityksiä. Esitetty tavoite ei siten ole kaikin osin realistinen.

Pirkanmaan ELY-keskus tuo myös ilmi YVA-menettelyä koskien, että alue-hallintouudistuksen sekä yhden luukun menettelyn kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota asiakirjoja ja tietoa koskevien rajapintojen yhtenäistämiseen. Nykytilanteessa asiat ovat vireillä eri viranomaisissa ja asiakirjat erillisissä diaarijärjestelmissä, minkä takia tiedonvaihto ei ole sujuvaa. Uudistuksessa onkin mahdollista kehittää tiedonsiirtoa ja -käsittelyä sekä asia-kirjojen digitaalista käsittelyä.

YVA-menettelyn ja lupaprosessin yhtäaikaisessa käsittelyssä tulisi myös huomioida, että YVA-menettely tyypillisesti muokkaa toteutettavaa hanketta, minkä vuoksi lopullinen lupahakemus voi olla hyvinkin erilainen verrattuna siihen, mitä YVA-harkinnassa on käsitelty. ELY-keskus myös huomauttaa, että sekä YVA-menettelyn että lupaharkinnan sisältäviä hankkeita on melko vähän, mutta näiden määrä voi nykyisestä lisääntyä, kun olemassa olevien laitosten toimintaa muutetaan.

Esityksen mukaan uudistuksen yhtenä tavoitteena on vähentää muutoksen-haun tarvetta. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan valmisteluaineistossa olisi tämän tavoitteen osalta havainnollista esittää, kuinka suuri osa muutoksenhausta on tällä hetkellä esimerkiksi yhdistysten, yksityisten haitankärsijöiden ja toiminnanharjoittajien tekemää ja kuinka suuri osa taas viranomaisen. Tällöin tavoitteen toteutumista uudistuksella olisi helpompaa tarkastella.

Kohdassa 4.2.1. käsitellään muun muassa luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuslupan myöntämistä vesilain tai ympäristöluvan mukaisen luvan yhteydessä. Pirkanmaan ELY-keskus pitää yhteiskäsittelyä hyvänä ratkaisuna, joka mahdollistaa luonnonsuojelulain huomioimisen jo lupavaiheessa. Tämä on ensiarvoisen tärkeää, jotta hakijalle ei myönnetä lupaa, joka ei ole luon-nonsuojelulain kannalta mahdollinen. Lupahakemuksen ja YVA-selostuksen yhteiskuuleminen on suositeltavaa myös siksi, että lupahakemusvaiheessa hankesuunnitelma on yleensä jo yksityiskohtaisempi, mikä vaikuttaa myös YVA-selostuksen sisällön tarkkuuteen ja ajantasaisuuteen.

Ehdotuksen 4.2.2. mukaan esityksellä tavoitellaan kustannussäästöjä julkiselle sektorille. Pirkanmaan ELY-keskus tuo esiin, että uudistuksella ei tulta-ne saavuttamaan säästöjä viraston alkuvuosien aikana, koska erilaiset järjestelmät ja viraston työtapojen luominen vaativat sekä henkilöstöllisiä että taloudellisia resursseja. Esityksessä arvioidaan myös viranomaisten työ-määrän lisääntyvän osin nykyisestä, minkä vuoksi säästöt eivät ole realistinen tavoite uudistukselle. Asiassa on hyvä huomioida myös julkisen hallin-non sopeuttamistoimien kohdentaminen, jotta riittävät resurssit säilytetään ja tehtävät pystytään hoitamaan sujuvasti ja asiantuntevasti määräaikojen puitteissa.

Osiassa 4.2.3. todetaan, että tuulivoimahankkeiden kokorajan alentaminen voi lisätä YVA-yhteysviranomaisten työmäärää.

Pirkanmaan ELY-keskus muistuttaa, että työmäärän lisääntyminen koskee myös niitä virkahenkilöitä, jotka oman asiantuntijuutensa (esim. luonnon monimuotoisuus, pohjavesi- ja pintavesivaikutukset, alueidenkäyttö) osalta osallistuvat YVA-hankkeiden lausuntojen ja perusteltujen päätelmien valmisteluun.

Hallituksen esityksestä, muun muassa luvusta 4.2.5., selviää, että muutoksen seurauksena sisäisestä lausuntomenettelystä luovuttaisiin uudessa virastorakenteessa. Esitysaineistosta ei kuitenkaan käy ilmi, miten lupavalmistelussa jatkossa varmistetaan, että lupapäätöksessä on riittävällä tavalla huomioitu kaikkien asiaa käsittelevien asiantuntijoiden, ja myös tulevan lupapäätöksen valvontatyötä tekevien virkamiesten näkemykset. Asia on ilmeisesti tarkoitus jättää sisäisin järjestelyin toteutettavaksi esimerkiksi viraston työjärjestyksellä. Toimintatavoissa on ilmeisesti tarkoitus antaa nykyistä enemmän painoarvoa erilaisille ennakkomenettelyille sekä sisäisille palavereille. Sekä uusien toimintatapojen että niissä mahdollisesti käytettävien sähköisten järjestelmien kehittämiseen on viraston aloitusvaiheessa varattava riittävät resurssit sekä asiantuntijoiden että talouden osalta. Lausuntomenettelyn loppuessa tulisi myös huomioida, millä tavalla asian käsittelyyn osallistuvat virkamiehet pystyvät täyttämään virkavelvollisuutensa samalla valmistelun läpinäkyvyyden ja hyvän hallinnon periaatteet toteuttaen. Nykyisessä menettelyssä annettava lausunto on julkinen asiakirja, jonka esittelijä valmistelee virkavastuulla. Tulevan valmistelumenettelyn tulee yhtä lailla olla julkista, osallistumisoikeudet turvaavaa sekä virkamiehen oikeudet toteuttavaa.

Pirkanmaan ELY-keskus haluaa tuoda esille, että koska Lupa- ja valvontavirastossa ei ole tarkoitus ottaa käyttöön sisäistä lausuntomenettelyä, asian-osaiset eivät välttämättä saa tietoonsa kaikkia itse ratkaisuun vaikuttaneita asiantuntijakannanottoja. Pirkanmaan ELY-keskus korostaakin, että on

ensiarvoisen tärkeää, että hallintolain (434/2003) 34 §:n mukainen asianosaisten oikeus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, toteutuu. Myös lupapäätöksen lainmukaisuuden kannalta on olennaista, että jälkikäteen on selvitettävissä päätöksen perusteena olleiden selvitysten asianmukaisuus ja riittävyys sekä se, miten ne on otettu päätöksenteossa huomioon. Päätöksentekoon vaikuttavien olennaisten näkökohtien ja kannanottojen huomioiminen ja sisältö tuleekin perustua kirjalliseen muotoon, jotta ratkaisuun vaikuttavat kannanotot ovat jälkikäteen todennettavissa. Tämä on olennaista toiminnanharjoittajan ja muiden asianosaisten oikeus-turvan kannalta.

Ehdotuksen osiossa 4.2.6. on esitetty kritiikkiä nykytilanteessa tehtäviin useisiin kuulemisiin, jotka "saman hankkeen eri vaiheissa on omiaan aiheuttamaan kansalaisissa osallistumisväsymystä". Pirkanmaan ELY-keskus muistuttaa, että nykytilanteessa noudatetaan Århusin sopimuksen velvoitteita kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista ja menettelyillä on pyritty turvaamaan muun muassa ympäristöperusoikeuden toteutumista. Pirkanmaan ELY-keskus pitää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamista ensiarvoisen tärkeänä.

1 luku Yleiset säännökset

-

2 luku Yhteispisteviranomainen

-

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

-

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

-

5 luku Yhteiskäsittely

Pirkanmaan ELY-keskus pitää lähtökohtaisesti hyvänä ja kannatettavana, että eri lupahakemukset käsitellään yhdessä ja asiassa annetaan yksi päätös. Tällöin asiakokonaisuus on mahdollista hahmottaa paremmin ja toisaalta lupamääräyksiä pystytään tietyiltä osin sovittamaan yhteen, mikä osaltaan sekä selkeyttää lupakokonaisuutta että vähentää tarvetta muutoksenhauille.

Yhteiskäsittelyn haasteena tulee Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan olemaan lupahakemusaineiston sekä lupapäätöksen kasvava sisältö sekä aineiston konkreettinen määrä. Jo nykyisellään lupapäätökset ovat tiettyjen toimialojen tai kompleksisten laitos- ja toimintakokonaisuuksien osalta erittäin massiivisia ja siten haastavia sekä toiminnanharjoittajalle, valvontaviranomaiselle että kansalaisille. Yhteiskäsittelyssä tehdyt lupapäätökset asettavat myös uudet haasteensa LVV:ssä valvontaa tekeville virkamiehille, sillä tällaisen lupapäätöksen valvominen edellyttää useamman eri lain syvällistä tuntemusta. Nykytilanteessa vesilain, luonnonsuojelulain ja ympäristönsuojelulain asiantuntijat valvovat pääosin yhtä tai korkeintaan muutamaa eri lakia

koskevia lupia. Suuria lupakokonaisuuksia toteutettaessa tulee toteuttaa myös osallistumisoikeudet parhaimmalla mahdollisella tavalla, mikä luo omat haasteensa lupapäätöksen kirjoittamiselle.

Esityksen 17 §:ssä säädettäisiin ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisten lupahakemusten sekä luonnonsuojelulain 66 §:ssä ja 83 §:ssä tarkoitetun poikkeamista koskevan hakemuksen yhteiskäsittelystä silloin, kun hakemukset koskevat samaa toimintaa tai hanketta. ELY-keskus muistuttaa, että luonnonsuojelulain 66 ja 83 §:ien mukaisten poikkeamislupien hylkäämiseen liittyy tietyissä tapauksissa valtion korvausvelvollisuus merkityksellisestä haitasta kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle. Korvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää sitä, että poikkeamislupaa on haettu LSL 66 §:n tai 83 §:n nojalla ja että hakemus on hylätty. Koska yhteiskäsittelystä yhden lupahakemuksen hylkääminen johtaa lupahakemusten hylkäämiseen kaikilta osin, on menettelyssä tärkeää korvaussäätelyn vuoksi kiinnittää huomiota siihen, millä tavalla ja missä järjestyksessä eri lakeihin perustuvien lupien myöntämisen edellytykset tutkitaan ja ratkaistaan, jotta valtion korvausvelvollisuus realisoituu vain niissä tilanteissa, kun hakemuksen hylkääminen johtuu luonnonsuojelulain mukaisesta perusteesta.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti ratkaisussaan KHO 2013:173 huomiota luonnonsuojelulain ja muun lainsäädännön mukaisen päätöksenteon välisen suhteen arvioimisessa vanhan luonnonsuojelulain (1096/1996) 53 §:n (nyk. lähes vastaavasti LSL 111 §) mukaiseen korvaussäätelyyn. Päätöksen mukaisesti pykälän valmistelutöissä (HE 76/2003 vp ja YmVM 6/2004) on todettu muun ohella, ettei korvausvelvollisuutta ole silloin, jos hanke tai toimenpide olisi muutoinkin estynyt. Valiokunnan mietinnössä todetaan, että tämä joudutaan toteamaan tapauskohtaisesti toimituksessa. Haitan arvioinnin kannalta on siten myös tärkeää tietää, voitaisiinko hankkeelle tai toimenpiteelle ylipäättään myöntää lupa jonkin muun lain mukaan luonnonsuojelu-laista riippumatta. Luonnonsuojelulain korvausjärjestelmän tarkoituksenmukainen soveltaminen saattaa siten ainakin joissakin tilanteissa edellyttää, et-tä hankkeen toteuttamista koskeva muun lain mukainen lupaharkinta tulisi saattaa loppuun ennen kuin voidaan todeta, että rauhoittaminen tai suojelu aiheuttaa todellisen syyn hankkeen estymiselle. Vasta tuon jälkeen olisi arvioitava, onko korvaukseen oikeuttava merkityksellinen haitta olemassa.

ELY-keskus katsoo huomioiden myös em. KHO:n päätöksen, että yhteiskäsittelystä on välttämätöntä luoda sellaiset menettelytavat, että samanaikaisesti tutkitaan sekä luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisluvan että ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen luvan myöntämisen edellytykset. Mikäli hakemukset hylättäisiin suoraan yksinomaan luonnonsuojelulain perusteella, koska poikkeusta ei voitaisi myöntää, olisi se vastoin korvaussäätelyn tavoitetta ja lain henkeä, mikäli muiden lakien edellytyksiä ei tutkita. ELY-keskus esittää, että tämä asia huomioitaisiin joko säädöstekstissä tai säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa, jotta menettelytavat olisivat mahdollisimman selkeät ja ennakoitavat niin viraston sisäisen työskentelyn kuin hallinnon asiakkaan kannalta.

6 luku Asioiden ratkaiseminen

Ehdotuksen 19 §:ssä säädetään asioiden ratkaisemiseen käytettävistä ratkaisukokoonpanoista. Kokoonpanojen tarkemmasta toiminnasta ja koostumuksesta ei ole säädetty lain tasoisesti ja asiassa jääkin epäselväksi, miten jatkossa otetaan huomioon ratkaisun kohteena olevan toiminnan valvojan sekä muiden asiantuntijoiden näkökulma. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan asetuksen tasoisesti tulisi säätää siitä, millä tavalla LVV:ssä kaikkien asiaa käsittelevien asiantuntijoiden näkemykset tulevasta lupapäätöksestä pyydetään sekä lupapäätöstä valmistellessa, että näkemysten julkisuudesta ja käsittelystä lupaprosessissa. Asetuksen tasoisesti tulisi myös säätää kokoonpanojen riippumattomuudesta. Pirkanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan kokoonpanojen ei ole tarkoitus noudattaa tuomioistuimille asetettua riippumattomuuden astetta, vaan niiden on tarkoitus tehdä yhteistyötä eri asiantuntijoiden kanssa asiaa valmistellessaan. Epäselvyyksien poistamiseksi sekä valtakunnallisten toimintatapojen yhtenäistämiseksi tästä tulisi säätää asetuksella.

Lakiesityksen 20 §:ssä säädettäisiin äänestämisestä. Äänestämiseen sovellettaisiin perustelujen mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 85 §:ää. Perusteluissa esitetty äänestysmenettelyn kuvaus ei kuitenkaan sovellu erityisen hyvin Lupa- ja valvontaviraston ratkaisukokoonpanoon virkaikäjärjestystä lukuun ottamatta, ja perusteluista jääkin epäselväksi, miten äänestäminen käytännössä toteutettaisiin. Perusteluja olisi hyvä tarkentaa ja poistaa tarvittaessa sellaiset perustelut, jotka eivät sovellu Lupa- ja valvontaviraston toimintaan.

Kyseistä säännöstä tulisi myös taustoittaa tausta-aineistossa paremmin: minkälaisista asioista voidaan tai ei voida äänestää, jotta varmistutaan siitä, ettei äänestämisestä voi aiheutua luonnonsuojelu-, vesi- tai ympäristönsuojelulain vastaisia päätöksiä.

7 luku Erinäiset säännökset

-

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

44 a §

Säädökseen esitetään kahta vaihtoehtoista säätämistapaa. Tältä osin Pirkanmaan ELY-keskus toteaa, että yhteiskuuleminen soveltuu huomattavasti paremmin uusiin hankkeisiin, koska useinkaan enää lupavaiheessa hankkeelle ei juurikaan esitetä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Uusissa hankkeissa on tarpeen kiinnittää huomiota myös siihen, että ne saattavat vaatia kaavaa tai kaavamuutosta ennen lupavaihetta, jolloin YVA-menettelyä ei voi jättää tehtäväksi vasta lupamenettelyn ollessa vireillä. Yhteiskuulemisen laajentamisessa on siten huolehdittava siitä, että YVA-menettelyn keskeiset periaatteet turvataan.

Laki vesilain muuttamisesta

11 luvun 11 a §

Säädökseen esitetään kahta vaihtoehtoista säätämistapaa. Tältä osin Pirkanmaan ELY-keskus toteaa, että yhteiskuuleminen soveltuu huomattavasti paremmin uusiin hankkeisiin, koska useinkaan enää lupavaiheessa hankkeelle ei juurikaan esitetä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Uusissa hankkeissa on tarpeen kiinnittää huomiota myös siihen, että ne saattavat vaatia kaavaa tai kaavamuutosta ennen lupavaihetta, jolloin YVA-menettelyä ei voi jättää tehtäväksi vasta lupamenettelyn ollessa vireillä. Yhteiskuulemisen laajentamisessa on siten huolehdittava siitä, että YVA-menettelyn keskeiset periaatteet turvataan.

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

35 §

Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että Natura-arvioinnista annettava lausunnon enimmäisaika 3 kk on mahdollista uuden viraston laajan sisäisen osaamisen hyödyntämisen ja sisäisten toimintatapojen tehostumisen myötä. ELY-keskusten luonnonsuojeluasiantuntijoilla on hyvin runsaasti ja moninaisia luonnonsuojelulain päätöksiin, valvontaan ja ohjaukseen liittyviä työtehtäviä, joiden vähentämiseen ei voida vaikuttaa toimintatavoilla tai sisäisen osaamisen hyödyntämisellä. Tästä syystä riittävien henkilöresurssien turvaaminen on olennaisen tärkeää etenkin, kun määräaikoja tiukennetaan. Esityksessä on kerrottu, että Natura-arviointi voidaan tehdä erillään YVA-menettelystä esimerkiksi, jos Natura-arvioinnin suorittaminen riittävän yksityiskohtaisella tarkkuudella ei olisi kaikilta osin mahdollista YVA-menettelyn yhteydessä. YVA-menettelyyn tulee sisältyä aina myös Natura-alueisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, jotta hankkeiden merkittävistä vaikutuksista saadaan kokonaiskuva ja perusteltu päätelmä voidaan antaa.

Tilanteissa, joissa Lupa- ja valvontavirasto itse on momentissa tarkoitettu luvan myöntävä tai suunnitelman hyväksyvä viranomainen, se ei pyytäisi Natura-arvioinnista Lupa- ja valvontaviraston sisäistä lausuntoa. Perustelujen mukaan vaikka sisäisestä lausunnotmenettelystä ei erikseen säädettäisi, olennaisten näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on hyvin tuotu esille dokumentaation merkitys sekä läpinäkyvyyden että luonnonsuojelulain velvoitteiden noudattamisen varmistamisen kannalta. Perustelujen mukaan viraston sisällä syntyvät näkemykset tallennettaisiin osaksi käsittelyaineistoa, ja ne tulisivat julkisiksi jo valmisteluvaiheessa. Tämä onkin ensiarvoisen tärkeää yleisön tiedonsaannin ja päätöksenteon läpinäkyvyyden kannalta. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella ei ole kuitenkaan selvää, miten sisäinen kommentointi järjestettäisiin ja missä vaiheessa esitetyistä kommentteista tulisi julkisia viranomaisen asiakirjoja. Virastojen kesken ja jopa virastojen sisällä on eroja sisäisten kommenttien ja näkemysten vaihdon dokumentaatiossa, ja toimintatapojen yhtenäistämässä on odotettavissa haasteita. Ei ole ongelmattonta, että luvanvaraisen toiminnan oikeudellisten edellytysten kannalta keskeinen, lakiin perustuva lausunnotmenettely korvattaisiin viraston sisäisellä menettelyllä, joka ei selkeästi perustu lakiin.

Pykälän 4 momentissa edellytyksiä Natura-arvioinnin ja YVA-menettelyn tekemiseen toisistaan erillään tiukennettaisiin nykyisestä sen korostamiseksi, että arvioinnit on pääsääntöisesti tehtävä yhdessä. Pirkanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan tämä vastaa nykykäytäntöä, mutta esitetty uusi muotoilu on selkeämpi.

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

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

3 §

Esitetyn muutoksen mukaan hankkeesta vastaavan olisi mahdollista käynnistää YVA-menettely ilman päätöstä YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa. Pirkanmaan ELY-keskus toteaa, että käytännössä on ilmennyt jonkin verran tilanteita, joissa yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaava ovat samaa mieltä YVA-menettelyn tarpeellisuudesta, vaikka menettelyä ei sovelleta suoraan hankeluettelon nojalla. Näissä tilanteissa päätös YVA-menettelyn soveltamisesta on tarpeeton, ja mahdollisuus edetä suoraan YVA-menettelyyn on tarkoituksenmukainen.

13 §

YVA-lain 13 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi velvollisuus ottaa päätöksenteossa huomioon mahdolliset hankkeesta vastaavan esittämät hankkeen ominaisuudet ja erityiset toimenpiteet, joilla pyritään välttämään tai ehkäisemään hankkeen merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Jo nykyisen lainsäädännön nojalla on mahdollista tulkita, että hankkeen aiheuttamat todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutuksen pystytään välttämään lieventämistoimenpiteillä niin, että YVA-menettelyn soveltumiskynnys ei ylity. Lisäys yhdessä YVA-asetuksen 1 §:n muutosehdotuksen kanssa on kannatettava, koska se selkeyttää tulkintaa ja parantaa lieventämistoimenpiteiden huomioon ottamista.

22 a §

YVA-lain 22 a §:ssä ehdotetaan YVA-selostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuulemisen laajentamista Lupa- ja valvontaviraston luvittamiin ympäristö-, vesi-, ja maa-aineslupiin joko olemassa olevan hankkeen muutostilanteissa tai uusissakin hankkeissa. Yhteiskuulemisen laajentaminen etenkin hankkeiden muutoksissa on kannatettava ajatus, joka saattaa erityisesti osallisten näkökulmasta selkeyttää prosessia ja helpottaa osallistumista. YVA-menettelyssä vaihtoehtotarkastelulla on keskeinen merkitys, ja tästä syystä yhteiskuuleminen soveltuu huomattavasti paremmin uusiin hankkeisiin, koska useinkaan enää lupavaiheessa hankkeelle ei juurikaan esitetä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja.

Uusissa hankkeissa on tarpeen kiinnittää huomiota myös siihen, että ne saattavat vaatia kaavaa tai kaavamutosta ennen lupavaihetta, jolloin YVA-menettelyä ei voi jättää tehtäväksi vasta lupamenettelyn ollessa vireillä. Yhteiskuulemisen laajentamisessa on siten huolehdittava siitä, että YVA-menettelyn keskeiset periaatteet turvataan.

Yleisperustelut, VNA asetusluonnos ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen muuttamisesta ja perustelumuistio

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa sekä YVA-menettelystä annetun asetuksen perustelumuistiossa on käsitelty tarvetta vähentää YVA-menettelyssä vaadittavien tietojen tarkkuutta ja rajata arviointi todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin. Tästä syystä erityisesti arviointiohjelman sisältövaatimuksia YVA-asetuksen 3 §:ssä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksessä olisi vaatimus arviointiohjemassa esitettävien tietojen tiiviistä ja havainnollisesta muodosta sekä siitä, että arviointiohjelmaan tulisi sisällyttää tietoja niiltä osin kuin on tarpeen arviointiselostuksen sisällön tarkoituksenmukaiseksi rajaamiseksi. Tavoite on YVA-lain tavoitteet huomioiden kannatettava, sillä on totta, että liian laajat ja yksityiskohtaiset asiakirjat eivät palvele yleisöä tai viranomaisia parhaalla mahdollisella tavalla. Rajanveto merkittäviin ympäristövaikutuksiin ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, ja osaksi kysymys ympäristövaikutusten merkittävydestä on arvostuksenvarainen. Osaksi tiukentuneet vaatimukset liittyvät lisääntyneeseen tietoon eri-laisten hankkeiden ympäristövaikutuksista ja yleisesti ympäristövaikutusten laajempaan tiedostamiseen ja huomioimiseen yhteiskunnassa. Ilman konkreettisia esimerkkejä sekä yhteysviranomaisten että hankkeesta vastaavien voi olla vaikea hahmottaa, millä tavoin arviointiohjelmien ja -selostusten sisältöä tulisi muuttaa. Pirkanmaan ELY-keskus pyytääkin, että tausta-aineistoon tuotaisiin esimerkinomaisia tilanteita, joiden kautta toimintaa voitaisiin kehittää tavoitteiden mukaiseksi.

Pirkanmaan ELY-keskus toteaa lisäksi, että muutosehdotukset karsisivat arvioinnista sellaisia asioita, joita on tähän saakka ollut vaikeaa arvioida, kuten todennäköisen vaikutusalueen ympäristön nykytilan kehitys, jonka kuvaus jää usein pintapuoliseksi arviointiselostuksissa tai puuttuu kokonaan. Näissä muutoksissa tulee kuitenkin huomioida se, että säännöksiä uudistettaessakin tulee silti täyttää YVA-direktiivin vaatimukset. Esimerkiksi edellä mainittu vaikutusalueen ympäristön nykytilan kehitys perustuu kuvattavana seikkana YVA-direktiiviin.

Muut lakiehdotukset

-

Muut kommentit

Pirkanmaan ELY-keskus pitää lakiehdotuksen rakennetta paikoin haastavana. Esimerkiksi luku 3 koskisi asioiden käsittelyä Lupa- ja valvontavirastossa, mutta esimerkiksi yhteiskäsittelyä koskeva sääntely sisältyy erikseen lukuun 5, ja välissä on eri viranomaisten käsittelemien lupahakemusten yhteensovittamista koskeva luku. Epäselvyyttä on myös 2 §:n ja 6 §:n eroavaisuuksista ja siitä, miksi asia on hajautettu kahteen, ei perättäiseen säännökseen. Lain luettavuus ja selkeys paranisi, mikäli samat asiakokonaisuudet olisivat selkeämmin jaoteltu yhteen.

Valmisteluaineiston ja lakiluonnosten perusteella tulevan Lupa - ja valvonta-viraston työjärjestyksellä määrätään erittäin merkittävässä määrin viraston toiminnasta. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan asiassa tulee säilyttää laaja paikallistuntemus erityisesti valvontasioissa ja LVV:n tekemän valvonnan resursseihin sekä lupaprosessiin liittymiseen tulee kiinnittää uudistuksessa erityistä huomiota.

Työjärjestyksellä on myös Pirkanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan määrätä yleisen edun valvontaan liittyvien tehtävien hoitamisesta. ELY-keskus haluaa korostaa lausunnossaan yleisen edun valvontatehtävien tärkeyttä kaikessa valtion viranomaisen toiminnassa, myös esimerkiksi ympäristörikoksissa, vaikka niiden rooli ei näykään valmisteluaineistossa. Yleisen edun valvontatehtävien tulisi säilyä kiinteänä osana valvontatyötä tekevien virkamiesten työtä myös jatkossa.

Muutoksessa on tarkoitus uudistaa myös YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin menettelyjä ja toteutustapoja. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan YVA-menettelyn vaihtoehtotarkastelu tarkkoine tavoitteineen ja Natura-arvioinnin kattavat ja oikea-aikaiset selvitykset pyrkivät toteuttamaan luontokadon hillitsemiseen ja pysäyttämiseen pyrkivää lievennyshierarkiaa. Pirkanmaan ELY-keskus pitääkin tärkeänä, että näitä menettelyjä ei tarpeettomasti heikennetä siten, että menettelyjen perimmäinen tarkoitus ei pääse toteutumaan.

Lisäksi Pirkanmaan ELY-keskus muistuttaa, että lainsäädännön valmistelun edetessä ja erityisesti virastojen varsinaisen toiminnan valmistelun edetessä on syytä huomioida ympäristöhallinnon paikkatietopalvelujen ja tietojärjestelmien sekä näiden omistajuuden jatkuvuuden turvaaminen sekä Lupa- ja valvontavirastossa että elinvoimakeskuksissa.

Karppele Maria-Pia
Pirkanmaan ELY-keskus

