|  |  |
| --- | --- |
| 30.5.2016 |  |
| YmpäristöministeriöKirjaamoKirjaamo.ym@ymparisto.fi |
| **LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYSTÄ JA LAEIKSI ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA** Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö YM008:00/2015, 25.4.2016 |

Kiitämme ympäristöministeriötä lausuntopyynnöstä koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi ympä­ristö­vaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Golder Associates Oy on vuonna 1994 perustettu ympäristöalalla toimiva konsulttiyritys. Toimimme koko Suomessa kolmesta toimistostamme käsin. Olemme osa kansainvälistä Golder Associates -konsernia. Vaikutusarviointi on Golder Associatesin merkittävä palvelualue, ja vuosittain suoritamme kansainvälisesti useita kymmeniä suomalaista YVA-menettelyä vastaavia arviointimenettelyjä.

Golder Associates Oy (Golder) pitää lakimuutosta lähtökohtaisesti positiivisena. Lakiesityksestä ja sen perusteluista ilmenevä tavoite YVA-menettelyn tehostamiseen ja sujuvoittamiseen on mielestämme erittäin kannatettava.

Seuraavassa esitämme kommenttimme ehdotuksiin ensin YVA-lain muutosehdotuksen osalta, sitten koskien hankekaavoituksen ja YVA-menettely yhdistämistä sekä viimeiseksi muiden lakien muutosten osalta.

**EHDOTUS YVA-LAIKSI**

**Yleistä**

YVA-laki selkiytyy, kun rakenne jaetaan asiakohtaisiin lukuihin. Esitetty ennakkoneuvottelu edistänee useimpien arviointimenettelyiden suorittamista, kunhan käytäntö vakiintuu. Yhteysviranomaisen lausunnossa jatkossa oleva perusteltu päätelmä todennäköisesti selkiyttää lausuntoja ja parantaa niiden hyödyntämistä hankkeen jatkovaiheissa.

**Viranomaisten resurssitilanne**

Sekä ennakkoneuvottelujen järjestämisen että muutoin arviointimenettelyjen sujuvuuden ja nopean etenemisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että YVA-yhteysviranomaisilla on riittävät resurssit. Yhteysviranomaisten on pystyttävä opastamaan YVA:n laatijoita ja hankevastaavia ja käymään mahdolliseen menettelyjen yhteensovittamiseen liittyviä neuvotteluja menettelyn lyhenevän aikataulun puitteissa. Myös lyhentyvät lausuntoajat (YVA-l ehdotus 16 §), joita Golder pitää hyvinä, edellyttävät riittäviä viranomaisresursseja.

**Menettelyn sujuvoittaminen keskittymällä merkittäviin ympäristövaikutuksiin (15 §, 18 §, mahdollisesti 2 §)**

*Tärkeimpänä sujuvoittamisen mahdollisuutena Golder pitää lakimuutoksessa esitettyä mahdollisuutta keskittää arviointi merkittäviin ympäristövaikutuksiin*. Jotta tämä toteutuisi, olisi laissa tai mahdollisesti asetuksessa syytä antaa määräys siitä, että ne vaikutustyypit (2 § 1 -kohdan mukaisesti), joissa merkittäviä vaikutuksia ei arvioida esiintyvän, voidaan käsitellä hyvin lyhyesti.

Ellei tällaista määräystä anneta, käytännön soveltamisvaiheeseen jää ratkaisu siitä, kuinka laajasti kyseiset vaikutus­tyypit kuitenkin tulee käsitellä. Nykytilanteessa joudutaan tekemään osin epätarkoituksenmukaisen laajoja selvityksiä asioista, joissa on ilmeistä, että merkittäviä vaikutuksia ei ole, jotta kaikki laissa luetellut ympäris­tö­vaikutusten osa-alueet tulevat käsitellyiksi. Golderin näkemyksen mukaan ilmeisen ei-merkittävät vaiku­tuk­set pitäisi voida käsitellä esim. lyhyessä taulukkomuodossa kuittauksella, että ko. osa-alueen vaikutuksia ei ole tarpeen tarkemmin selvittää.

Jotta kevyttä taulukkoa tai vastaavaa ei-merkittävien vaikutusten arviointiin ei sovellettaisi liiankin laajasti, tulisi alustava jako mahdollisesti merkittäviin ja siten tarkemmin arvioitaviin vaikutuksiin ja toisaalta ei-merkittäviin ja lyhyesti kuitattaviin vaikutuksiin esittää jo YVA-ohjelmassa. Näin yhteysviranomaisille, lausunnonantajille ja osallisille jää mahdollisuus hyvissä ajoin vaikuttaa jakoon ja tarvittaessa nostaa alustavasti ei-merkittäviksi arvioitujen vaikutustyyppien joukosta esiin sellaisia, joiden tarkempi arvioiminen olisi sittenkin tarpeen. Tällainen tilanne voi aiheutua esim. silloin, jos lausunnon / mielipiteen antajalla on asiasta sellaista tietoa, joka ei ole YVA-ohjelmaa laadittaessa ollut käytettävissä, tai siinä tapauksessa, että kyseinen kysymys osoittautuukin paikallisesti hyvin tärkeäksi.

Golder esittää siksi, että arviointiohjelmaa koskevaan 15 § lisätään kohta, jonka mukaan ohjelmassa esitetään alustavasti merkittävät vaikutusalueet sekä ne 2 § 1) -kohdan mukaiset vaikutusalueet, joita ei ole tarkoitus lähemmin arvioida. Samassa olisi syytä esittää lyhyt perustelu, miksi osa-aluetta ei ole tarpeen lähemmin arvioida.

Tätä ei-merkittävien vaikutusten esittämistapaa varten voisi olla hyvä luoda esimerkkityökalu, esim. taulukkopohja, joka voitaisiin antaa opasaineistossa. Työkalun ei kuitenkaan ole syytä olla pakollinen, sillä eri hankkeissa voi olla tarkoituksenmukaista käyttää erilaisia esitystapoja. Tästä syystä säädöstekstissä ei pitäisi antaa kovin yksityiskohtaisia määräyksiä, vaan ohjeet siitä, kuinka ei-merkittävien vaikutustyyppien kuittaaminen lyhyesti voisi tapahtua, saisivat olla nimenomaan vapaaehtoisia ohjeita.

Lähtökohtaisesti arviointiohjelmassa esitetty lyhyt kuvaus ei-merkittävistä vaikutustyypeistä perusteluineen tulisi olla sellaisenaan siirrettävissä YVA-selostukseen siltä osin kuin ei ole ilmennyt tarvetta muuttaa sitä ja arvioida joitakin seikkoja tarkemmin. Ohjelman ja selostuksen välillä ei siten tulisi edellyttää lisätyötä silloin, kun käsiteltävän asian kannalta olennaista lisättävää ei ole. Maininnan, että lyhyt listaus ei-merkittävistä vaikutustyypeistä olisi sisällytettävä arviointiselostukseen, voisi lisätä 18 §:ään tai vaihtoehtoisesti asiasta voisi säätää asetuksessa. Näin selostuksessa tulee edelleen kuitenkin jollakin tasolla kuitattua kaikki laissa (2 § kohta 1) säädetyt vaikutustyypit.

Golder pitää puutteena sitä, että lakiehdotuksessa ei ole esitetty lainkaan määritelmää sille, mitä tarkoitetaan todennäköisesti merkittävällä vaikutuksella. Tosiasiallisesti vaikutuksen merkittävyys tulee määrittää hankekohtaisesti, joten jäykkiä määräyksiä, esim. raja-arvoja, ei laissa tai asetuksessa tulisikaan antaa. Kuitenkin olisi hyvä ohjeistaa, että merkittävät vaikutukset on määriteltävä jollakin perustellulla tavalla ja tämä menettely on kuvattava ohjelmassa ja selostuksessa. Ohjeistuksen voi antaa myös informaatio-ohjauksena, esim. opasmateriaalissa. Jonkin tasoinen määritelmä todennäköisesti merkittävälle vaikutukselle olisi hyvä antaa 2 §:ssä. Tässä voitaneen käyttää hyväksi nytkin lain liitteessä esitettyä merkittävyyden kannalta huomioitavien seikkojen listaa, jota nykyisessä versiossa määrätään sovellettavaksi silloin, kun harkitaan tuleeko jossakin hankkeessa tehdä harkinnanvarainen YVA-menettely. Golderin näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että myös YVA-käytäntöä kokonaan tuntematon taho, esim. ensimmäistä kertaa YVA:n kanssa tekemissä oleva hankevastaava, saa lain vaatimuksista kertalukemalla selkoa, joten keskeiset käsitteet tulisi määritelmissä esittää.

**Päätös arviointimenettelyn suorittamisesta yksittäistapauksessa (8–10 §)**

Golder kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetusta lakitekstistä ei ilmene, että yhteysviranomainen voi tehdä päätöksen menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa joko omasta tai muun viranomaisen aloitteesta, hankevastaavan pyynnöstä tai muusta syystä. Koska asiaa koskevassa luvussa kuvataan (9 §) erityisesti hankevastaavan toimia päätöksen aikaansaamiseksi, saattaa tekstistä muodostua asiaa tuntemattomalle mielikuva, että YVA-päätös tehdään aina hankevastaavan aloitteesta. Etenkin YVA-menettelyä mahdollisesti tuntemattomille hankevastaaville olisi tärkeää, että laista ilmenee milloin ja millaisesta aloitteesta YVA-päätös voi tulla tehtäväksi.

**Ennakkoneuvottelu (12 §)**

Esitetty ennakkoneuvottelumenettely (12 §) on Golderin näkemyksen mukaan erittäin kannatettava. Menettelyä kokonaisuudessaan sujuvoittaa se, jos arvioinnissa voidaan keskittyä merkittävimpiin vaikutuksiin. Kuten edellä jo todettiin, alustava merkittävien vaikutusten määrittely tulee tehdä jo varhaisessa vaiheessa arviointiohjelmaan. Hyvin toteutettu ennakkoneuvottelu tukee tätä pyrkimystä. Menettelyn käytännön toteuttamisesta ja sisällöstä on todennäköisesti tarpeen antaa informaatio-ohjausta.

Samalla Golder kiinnittää huomiota siihen, että ennakkoneuvottelusta ei saa muodostua menettelyn etenemistä viivästyttävää tekijää. Mikäli kaikkia ennakkoneuvotteluun kaavailtuja tahoja ei saada osallistumaan ripeässä aikataulussa, tulee olla mahdollista järjestää neuvottelu pikaisesti ja hoitaa muiden viranomaisten ennakkonäkemysten hankinta jotenkin muuten. Kiireisten aikataulujen yhteensovittaminen saattaisi muuten joissakin tapauksissa johtaa siihen, että ennakkoneuvottelua joudutaan odottamaan niin, että ohjelman valmistuminen viivästyy. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista.

**Perusteltu päätelmä ja päätelmän ajantasaisuus (21–22 §, 24 §)**

Golder pitää hyvänä 21 § mukaista perusteltua päätelmää, jonka yhteysviranomainen laatii selostusta koskevaan lausuntoon. Perusteltu päätelmä todennäköisesti selkeyttää lausuntoja ja helpottaa niiden käyttöä jatkossa. Golder kuitenkin katsoo, että perustellun päätelmän sisällöstä on syytä säätää tai vähintään ohjeistaa tarkemmin. Hankevastaavan ja YVA:n laatijan kannalta on tärkeää tietää, mitä päätelmässä tulee esittää, jotta voidaan varmistaa, että arviointiselostuksessa on riittävät tiedot päätelmän laatimiseksi.

24 §:ssä säädetään toimintatavasta, mikäli perusteltu päätelmä ei ole enää ajan tasalla. Pykälässä ei kuitenkaan kerrota, mistä yhteysviranomainen saa tarvittavat tiedot päätelmän ajantasaistamiseen. Periaatteessa tällöin voitaisiin ajatella, että päädytään 22 § mukaiseen tilanteeseen, jossa selostus todetaan puutteelliseksi. Tämä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, koska siinä tapauksessa mahdollisesti vain vähäisesti täydennetystä selostuksesta jouduttaisiin järjestämään uusi kuuleminen ja lausunto. Golder esittää, että 24 §:ään lisätään maininta, että yhteysviranomainen pyytää hankevastaavalta päätelmän ajantasaistamiseksi riittävät tiedot, jotka hankevastaava toimittaa asianmukaisessa muodossa päätelmän päivittämistä varten.

**YVA:n laatijoiden pätevyysvaatimukset (30 §)**

Golder pitää erinomaisena uudistuksena, että YVA:n laatijoilta edellytetään jatkossa tiettyä pätevyyttä ympäristövaikutusten arvioimiseen. *Samalla Golder pitää erittäin tärkeänä, että vaatimuksesta ei muodostu markkinoille tulon estettä uusille konsulttiyrityksille tai asiantuntijoille.* Pätevyysvaatimusta tulisi tarkentaa esim. asetuksella ja se tulee muotoilla siten, että pätevyyden voi osoittaa muutoinkin kuin sillä, että omaa kokemusta nimenomaan suomalaisten YVA-menettelyiden hoitamisesta.

YVA:n laatijan pätevyys koostuu riittävän laajasta ympäristöalan osaamisesta (joka voi jakautua, ja yleensä jakautuu, useammalle eri henkilölle), suomalaisen toimintaympäristön tuntemuksesta sekä projektin hallinta- ja raportointitaidoista. Mikään näistä ei edellytä kokemusta nimenomaan YVA-menettelyiden suorittamisesta.

Lisäksi pätevyysvaatimuksen tulee olla riittävän selkeästi muotoiltu, ettei siitä muodostu ylettömän laajaa valitusperustetta, jolloin hanketta vastustavat osalliset voisivat väittää arviointia puutteelliseksi tekijän oletetun tai väitetyn riittämättömän pätevyyden perusteella.

**HANKEKAAVOITUS- JA YVA-MENETTELYN YHDISTÄMINEN**

Golder pitää perusteltuna lähtökohtana sitä, että hankkeeseen mahdollisesti laadittavan kaavan ja YVA-menettelyn selvityksiä hyödynnetään molemmissa menettelyissä tarkoituksenmukaisesti ja yleisötilaisuuksia ja kuulemista yhdistetään mahdollisuuksien mukaan. Tämän varmistamiseksi YVA- ja kaavoitus­viranomaisten olisi syytä olla hyvässä keskusteluyhteydessä keskenään.

Golder ei kuitenkaan pidä hyvänä lausuntopyynnössä esitettyä hankekaavoitusvetoista Vaihtoehtoa B YVA:n ja hankekaavan yhdistämiselle. Useimmissa kunnissa kaavoittajan tehtävistä vastaavien viranhaltijoiden vaikutusarvioinnin sisällöllinen ja prosessin osaaminen ei ole riittävää, jotta kaavoittaja voisi toimia kokonaisen YVA-hankkeen johtajana siitä huolimatta, että YVA-yhteysviranomainen olisi edelleen mukana menettelyssä. YVA:n alistaminen kaavoittajan johdettavaksi aiheuttaa riskin menettelyllisestä lisäviivästyksestä.

Koska YVA-asiakirjat eli arviointiohjelma ja -selostus tulisi kuitenkin laatia kokonaisuudessaan osaksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa sekä kaavan vaikutusarviointiaineistoa (menettelyjen yhdistämistä koskevan muistion s. 4 (kuva) sekä pykäläehdotukset b, c ja f § s. 5–6), ei yhdistämisestä koidu ainakaan olennaista kevennystä menettelyyn, verrattuna selvitysten ja tilaisuuksien koordinointiin Vaihtoehto A:n mukaisesti.

Kuitenkin silloin, kun kyseessä on hanke, jossa selkeästi tehdään hankekaava, olennaisesti poikkeavia sijoittumisvaihtoja ei käytännössä ole ja toiminta vastaa pääosin hankealueella jo olemassa olevaa toimintaa (tyypillisesti teollisuuslaitosten ja vastaavien laajennushankkeet), tulisi menettelyjä voida integroida tiukemmin. Esitetty vaihtoehto B edellyttää kokonaisen YVA:n (mukaan lukien arviointiohjelma ja -selostus) laatimista kaavoitusmenettelyn sisällä eikä siten kevennä selvitystarpeita olennaisesti. Tämän sijaan tarkoituksenmukaisemmalta integrointitavalta vaikuttaisi menettely, jossa kaavan vaikutusarviointi tehtäisiin riittävän kattavasti niin, että kaavan selvitykset kelpaisivat sellaisinaan eikä erillistä YVA:a tarvitsisi tehdä. Tällöin hankkeen vaikutusten arviointi suoritettaisiin kokonaisuudessaan kaavan vaikutusarvioinnin osana, joka olisi tarvittavin osin tavanomaista kaavaselvitystä laajempi. Integroinnissa tulisi siis poistaa kaksinkertainen arviointimenettely ja suorittaa yksi menettely, siis kaavan vaikutusten arviointi, siten, että tarvittavat tiedot vaikutuksista saadaan. Tästä olisi tarkoituksenmukaisinta säätää maankäyttö- ja rakennuslaissa, viitaten tarvittavalta osin YVA-lakiin. YVA-laissa tulisi olla maininta, että mikäli integroidun menettelyn mukainen vaikutusarviointi ollaan laatimassa, ei erillistä YVA:a ole tarpeen tehdä. Integroidun menettelyn soveltamisen tulisi olla vapaaehtoista, sillä joskus hankkeen aikataulun kannalta on tarkoituksenmukaisempaa pitää vaiheet erillään.

*Golderin näkemyksen mukaan esitetyistä vaihtoehdoista A joustava yhdistäminen on selvästi parempi. Vaihtoehtoa B Golder ei pidä hyvänä.* Mikäli vaihtoehtoon B kuitenkin päädyttäisiin, tulee asiaa koskevat pykälät ehdottomasti pitää omana yhtenäisenä lukunaan. Määräyksiä ei tule ripotella samaa vaihetta koskevien maankäyttö- ja rakennuslain pykälien yhteyteen, sillä se vaikeuttaisi asian ymmärtämistä huomattavasti sellaisen lukijan kannalta, joka ei tunne YVA-menettelyn (ja/tai kaavoituksen) käytäntöjä. *Selkeiden hankekaavoitusten osalta Golder suosittaisi menettelyt tosiasiallisesti integroivaa menettelyä, jossa vaikutukset arvioidaan yhden kerran kaavan vaikutusarviointina, jonka tulisi tässä tapauksessa olla laajuudeltaan riittävä ja vastata YVA-lain vaatimuksia.*

**LUONNONSUOJELULAIN 65 § MUUTTAMINEN**

Golder pitää perusteltuna Natura-arvioinnin ja YVA:n yhdistämistä silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Samalla kuitenkin näkemyksemme mukaan on hyvä, että lakiin jää mahdollisuus tehdä arvioinnit erikseen, tapauksen niin edellyttäessä.

Esitetyssä uudessa 4 momentissa 65 §:ään todetaan, että Natura-arviointia koskeva lausunto liitetään YVA-lain 9 § mukaiseen lausuntoon. Tässä viitataan voimassa olevaan YVA-lakiin 468/1994. Lain 9 §:ssä on kyse arviointiohjelmaa koskevasta yhteysviranomaisen lausunnosta*. Golderin käsityksen mukaan Natura-arviointia koskeva lausunto sopisi sekä luonteeltaan että menettelyn käytännön etenemisen kannalta paremmin arviointiselostusta koskevaan yhteysviranomaisen lausuntoon*.

Menettelyn etenemisen ja aikataulun kannalta on tärkeää, että YVA-ohjelma voidaan valmistella viivytyksettä. Arviointiselostuksen laadintaan menee usein enemmän aikaa, sillä siihen on tyypillisesti tehtävä ainakin joitakin selvityksiä. Natura-arviointi puolestaan voi olla mahdollista suorittaa vain tiettynä vuodenaikana, mikäli arvion tekemiseen tarvitaan maastotöitä (esim. kasvillisuusselvitykset kasvukaudella, usein kevätpuolella). Mikäli Natura-arviointiraportin tulisi olla YVA-ohjelman liitteenä, voi tästä vaatimuksesta seurata merkittävä viivästys ohjelman valmistumiselle ja siten koko menettelylle.

Esitetyssä 65 §:ssä todetaan, että viranomaisella on kuusi kuukautta aikaa Natura-arviointia koskevan lausunnon antamiseen. YVA-lain mukaan yhteysviranomaisella on lausunnon antamiseen aikaa yksi (ohjelmalausunto) tai kaksi (selostusta koskeva lausunto) kuukautta. Määräajoissa on merkittävä ristiriita, joka tulee selkeästi ratkaista. Golderin näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että menettelyjen yhdistäminen johtaisi usean kuukauden pidentymiseen yhteysviranomaiselta saatavan lausunnon aikataulussa. Viivästys on olennainen, kohdistuipa se ohjelma- tai selostuslausuntoon, mutta etenkin ohjelmalausuntoon aiheutuva 5 kk viivästys olisi koko YVA-menettelyn sujuvan etenemisen kannalta tuhoisa muutos.

Kun YVA ja Natura-arviointi suoritetaan samassa menettelyssä, tulisi Natura-arviota koskevaan lausuntoon soveltaa YVA-lain mukaista määräaikaa, joka arviointiselostuksen osalta on kaksi kuukautta kuulemisajan päättymisestä. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaankin, että tarkoitus on soveltaa YVA-lain mukaista määräaikaa, mutta Golderin näkemyksen mukaan tämä olisi hyvä todeta selkeästi myös lakitekstissä.

**MUIDEN LAKIEN MUUTOSEHDOTUKSET**

Muihin ehdotettuihin lakimuutoksiin Golderilla ei ole huomautettavaa. Ehdotuspykälissä on useissa kohdin viitattu YVA-lakiin voimassa olevan lain numerolla. Nämä korjattaneen lopullisen muutoksen yhteydessä.

Tarvittaessa lisätietoja lausunnostamme antaa

Janna Riikonen, puh 040 455 9620, janna\_riikonen@golder.fi.

Kunnioittavasti,

Golder Associates Oy

Janna Riikonen Pekka Lindroos

Projektipäällikkö, YVA ja vaikutusarviointi Principal

|  |  |
| --- | --- |
| JRi / QA: PLi |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |
|  |