Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 25.4.2016, YM008:00/2015

**Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Lausuttavana olevan hallituksen esityksen keskeinen tavoite on sujuvoittaa yhteiskunnallista suunnittelua yhdistämällä ympäristövaikutusten arviointimenettely ja hankekaavan valmistelu. Esitys liittyy siten pääministeri Sipilän hallitusohjelman toimeenpanoon. Ympäristöministeriö pyytää lausunnossa ottamaan kantaa kahden esittämänsä vaihtoehtoisen sujuvoittamismallin välillä.

Lisäksi esityksellä pannaan täytäntöön hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muutos (2014/52/EU). Direktiivin keskeisimmät muutokset koskevat ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmää, Natura-arvioinnin ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suhdetta, arviointimenettelyn määräytymistä yksittäistapauksessa, arviointiselostuksen sisältövaatimuksia ja perusteltua päätelmää, laadunvarmistusta sekä ympäristövaikutusten arvioinnin huomioon ottamista luvassa. Direktiivimuutoksella on tarkoitus parantaa ympäristövaikutusten arvioinnin laatua ja kehittää ympäristövaikutusten arviointia vastaamaan entistä paremmin ajankohtaisiin ja tulevaisuuden ympäristöhaasteisiin.

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

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kaikkein suurimmat investointihankkeet edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia (YVA). Tämän vuoksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä on suurta merkitystä koko kansantalouden kasvun kannalta ja se näkyy konkreettisesti juuri siinä, miten investointihankkeita voidaan aloittaa.

Investointihanketta ryhdytään valmistelemaan yleensä toiminnan kannalta hyvässä suhdannetilanteessa, jossa kysyntään ei enää pystytä vastaamaan vanhalla kapasiteetilla. Tällöin pitkä ja lisäselvityksiä useaan otteeseen vaativa monimutkainen YVA-menettely voi helpostikin johtaa siihen, että investointisuunnitelmaa ja sen rahoitusjärjestelyjä joudutaan muuttamaan useaan kertaan ennen lopullista toteutusta vain johtuen ajan kulumisesta. Varsinkin rahoittajille voi ilmaantua vaihtoehtoisia hankkeita, jos investoinnissa ei päästä kohtuullisen ennakoitavalla ajalla eteenpäin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että talouskasvun teknisten esteiden vähentämiseksi on tärkeää selkeyttää YVA-prosesseja siten, ettei byrokratian tai huonon ohjauksen vuoksi menetetä investointeja kokonaan tai aiheuteta niiden siirtymistä toisiin maihin. Äänekosken biotuotetehtaan osalta tehty YVA-menettely on hyvä esimerkki sujuvasta ja vaikuttavasta YVA-menettelystä. Valtiovarainministeriö katsoo, että YVA-menettelyä tulisi kehittää tällaisten esimerkkien pohjalta.

Arviointia säätelevä EU-direktiivi edellyttää kaikkein merkittävimpien ympäristöriskien arviointia. Direktiivi säätelee minimitasoa ja kansallisesti käytössä olevat menettelyt poikkeavat todennäköisesti käsittelyaikojensa ja vaatimustensa osalta eri EU-maiden välillä. Myös se, milloin arviointia tarvitaan, on epäselvää. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö kannattaa hallituksen esityksen selkeyttävää otetta. Valtiovarainministeriö korostaa lisäksi sen merkitystä, että direktiivin toimeenpano toteutetaan minimivaatimusten mukaisena, jotta Suomen kansantaloutta ei aseteta muita maita heikompaan asemaan investointien kohdemaana.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyjen monimutkaisuuteen, prosessien yllätyksellisyyteen ja siitä aiheutuvaan hitauteen on kiinnitetty elinkeinoelämän taholta huomiota jo pitkään. Vaikka YVA-menettelyä tarvitaan vain kaikkein suurimpiin hankkeisiin, etukäteen harvoin tiedetään, tarvitaanko menettelyä vai ei. On kansantalouden edun mukaista, että ympäristövaikutukset arvioidaan laadukkaasti ja tehokkaasti, jotta aikaa ei tuhlaannu turhaan odottamiseen.

Ympäristöministeriö itse suosittaa ja on valmistellut yksityiskohtaisesti esittämänsä A-mallin, jota se myös kutsuu nimellä joustava yhdistäminen. Tällöin YVA:n ja hankekaavoituksen menettelyjen vastuut säilyisivät nykyisellään, mutta menettelyt voitaisiin päällekkäisten tai läheisesti toisiinsa liittyvien osin, kuten tiedottamisen, kuulemisen ja palautteen osalta yhdistää toisiinsa. Toisena vaihtoehtona esitellään B-malli, jossa YVA-lain mukainen hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely olisi integroitu kaavamenettelyyn kunnissa.

Myös valtiovarainministeriö katsoo, että esitetty A-vaihtoehto on tarkoituksenmukaisempi vaihtoehdoista. Valtiovarainministeriö katsoo ympäristöministeriön tapaan, että B-vaihtoehdossa sekä kuntien päätöksenteko että kuntien tehtävät lisääntyisivät prosessissa. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus ei anna vaalikaudella kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitteita. Kansantalouden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista lisätä kunnan päätösvaltaa rakentamiseen ja investointeihin liittyvissä kysymyksissä. Pikemminkin voidaan sanoa, että kunnan monopoliasema kaavoituksessa on jo nyt vahvaa.

Kysymys on myös yritysten ja maanomistajien oikeusturvasta. Valtiollinen toimija turvaa yhtäläisen kohtelun YVA-menettelyssä huomattavasti todennäköisemmin kuin kuntakohtainen toimija. Kuntien kaavoitusviranomaisen koordinoima prosessi saattaisi johtaa lain soveltamisen ja tulkinnan alueelliseen epäyhtenäisyyteen. Erityisesti uusien YVA-prosessien käynnistäminen ja johtaminen kunnista käsin voisi olla riski ja voisi edelleen viivästyttää menettelyjä. Menettelyjen aloittaminen olisi riippuvainen kunnan päätöksenteosta ja tämä voisi myös heikentää kuntalaisten ja yritysten oikeusturvaa, jos kunta jostain syystä olisikin keskittämässä kaavoitusresurssinsa erimerkiksi muihin hankkeisiin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esityksen tausta-aineistoja tulisi vielä täydentää esittelemällä eri maiden kansallisten YVA-menettelyiden kestoa. Samassa yhteydessä olisi harkittava, voitaisiinko YVA-menettelylle asettaa lakisääteinen aikaraja. Tällainen ennakolta tiedossa oleva aikaraja helpottaisi yritystoiminnan investointien suunnittelua sekä lisäisi viranomaisten vastuuta menettelyssä.

Esityksen taloudellisten vaikutusten osalta arvioidaan, että esityksellä ei olisi vaikutuksia julkiseen talouteen. Sillä olisi kuitenkin vaikutuksia YVA:n hankevastaavina olevien yritysten ja julkisten toimijoiden hallinnollisiin kustannuksiin viranomaismaksujen ja tehtävien selvitysten muodossa, joiden suuruutta ei ole esityksessä tarkemmin arvioitu. Esitykseen on sisällytetty säännöksiä, joilla karsitaan epäolennaisten vaikutusten selvittämistä ja arviointimenettely kohdistettaisiin merkittäviin vaikutuksiin. Toivottavasti tällä arviointimenettelyn muutoksella kyetään hallitsemaan hallinnollisten kustannusten kasvua ja samalla tehostamaan arviointiprosessia.

Valtiovarainministerio toteaa, että esityksen viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset tulee selvittää ja arvioida tarkemmin ennen kuin niihin voidaan ottaa kantaa. Koska esityksellä on vaikutuksia kuntien tehtäviin, tulee se käsitellä Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri

kansliapäällikkönä Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,

ylijohtaja Päivi Laajala