Ympäristöministeriö

PL 35

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite YM008:00/2015

Asia **Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevien säädösten uudistaminen**

Ympäristöministeriö pyytää Museoviraston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muutoksesta.

Hallituksen esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan Unionin direktiivin 2011/92/EU muutos (2014/52/EU) sekä sujuvoittaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja eräitä muita ympäristöllisiä menettelyjä.

Museovirasto antaa luonnoksesta seuraavan lausunnon:

*Johdanto*

Ympäristövaikutusten arviointimenettely on pääosin toimiva menettely hankkeiden kulttuuriympäristöön kohdistuvien vaikutusten selvittämiseksi ja huomioimiseksi hankesuunnittelussa.

Lausunnolla oleva lakiesitys on pääosin myönteinen. Lain tavoite ja määritelmät (1–2 §:t) ovat hyvin kohdallaan. Erityisen hyvää on ehdotuksen 2 § määritelmissä todettu eri tekijöiden välisten yhteyksien tarkastelu ja pyrkimys kokonaisvaltaiseen näkemykseen ympäristövaikutuksista.

Museovirasto pitää hyvänä myös yhteysviranomaisen perusteltua päätelmää ja sen ajanmukaisuutta koskevien säännösten ottaminen YVA-lakiin. Ympäristövaikutuksia aiheuttavat hankkeet muotoutuvat hankesuunnittelun edetessä, mikä johtaa siihen, että yhteysviranomaisen YVA-selostuksesta antaman lausunnon ajantasaisuus on lupaprosessissa usein jo epäselvä. Asia on ollut esillä viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa ja sekä lupaviranomaisten että yhteysviranomaisten käytännöt ajanmukaisuuden arvioinnissa ovat olleet kirjavia. Ehdotettu sääntely selkeyttäisi näiltä osin oikeustilaa.

*Ennakkoneuvottelu ja lausuntomenettely*

Yhteysviranomaiset ymmärtävät hankkeiden vaikutukset vaihtelevasti ja usein luontovaikutuksia painottaen. Kulttuuriympäristölle aiheutuvat vaikutukset jäävät ajoittain vähälle huomiolle. Yhteysviranomaiset ovat saattaneet pyytää museoviranomaisen lausuntoa vasta arviointiselostusvaiheessa, joka on liian myöhään. Vaarana on, että hankekehityksen myöhemmässä vaiheessa tarvitaan lisäselvityksiä taikka muuttamaan hanketta kulttuuriympäristövaikutusten huomioimiseksi.

Arviointimenettelyllä ja sen selvityksillä on suuri merkitys hankevaihtoehtojen ja hankkeen sijoittumisen muotoutumisessa. Niinpä on tärkeää kiinnittää johdonmukaisesti huomiota siihen, että hankkeilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kulttuuriympäristöön.

Museovirasto esittää, että ympäristöministeriö kiinnittäisi lakiesityksen yhteydessä yhteysviranomaisten huomiota kulttuuriympäristövaikutusten huomioimiseen sekä ennakkoneuvottelua järjestettäessä että lausuntoja arviointiohjelmasta pyydettäessä.

Ennakkoneuvottelun järjestämisessä on ylipäänsä kiinnitettävä huomiota menettelyn läpinäkyvyyteen. On paikallaan harkita, että lakiesitykseen sisällytetään velvollisuus pitää pöytäkirjaa ennakkoneuvottelussa käsitellyistä asioista.

*Arviointimenettelyn ja Natura-arvioinnin yhdistäminen*

Museovirasto pitää hyvänä, että lakiesityksessä pyritään aikaisempaa enemmän holistiseen lähestymistapaan. Hankkeet vaikuttavat ympäristöön kokonaisuutena, joten hankkeiden vaikutuksia on perusteltua arvioida myös kokonaisuuksina.

*Yhteysviranomainen vai toimivaltainen viranomainen*

Museovirasto kiinnittää jatkovalmistelua varten ympäristöministeriön huomiota lakiesityksessä käytettyihin määritelmiin.

Esityksessä käytetään käsiteitä toimivaltainen viranomainen ja yhteysviranomainen. Yhteysviranomaisen määritelmän perusteella yhteysviranomainen on joko ELY-keskus taikka työ- ja elinkeinoministeriö. Toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään lakiesityksen 8 §:ssä jonka lisäksi käsitettä käytetään 10, 24 ja 33 §:issä. Lakiesityksen perusteella toimivaltainen viranomainen on joko ELY-keskus taikka työ- ja elinkeinoministeriö. Näin ollen määritelmillä ei ole toisistaan poikkeavaa merkitystä. Eri määritelmien käyttäminen aiheuttaa sekaannusta oikeasta viranomaisesta, vaikka esityksen perusteella molemmissa määritelmissä kyse on samasta tahosta.

Toimivaltaisen viranomaisen käsitettä ei tarvittane, vaan esityksen 2 luku (päättäminen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa) käsittelee käytännössä yhteysviranomaisen – oli kyse sitten ELY-keskuksesta taikka työ- ja elinkeinoministeriöstä – ratkaisua arviointimenettelyn soveltamisesta. Lainkohdat, joissa käytetään määritelmää toimivaltainen viranomainen, voitaneen muuttaa määritelmään yhteysviranomainen.

*Hankekaavan ja arviointimenettelyn yhdistäminen*

Museovirasto pitää järkevänä, että eri hankkeissa tehtyjä selvityksiä käytetään entistä paremmin hyväksi toisten menettelyiden yhteydessä. Jo nykyisellään arviointimenettelyn yhteydessä tehtyjä selvityksiä käytetään hyväksi hankekaavoituksessa. Kaavaan ja arviointimenettelyyn kuuluvien kuulemisten yhteensovittaminen on perusteltua, mutta lausunnoilla olevan esityksen säännökset asiasta ovat epäselviä.

Hankekaavan ja arviointimenettelyn yhdistämistä koskeva luonnoksen pykälä ei ole yhdenmukainen maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyä koskevien säännösten kanssa. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kaavan osallistumis- ja arviointiohjelman sekä ympäristövaikutusten arviointiohjelman käsittelyn jälkeen arviointiselostus ja kaavan valmisteluaineisto kuulutetaan yhteisellä kuulutuksella. Saadun palautteen perusteella kaavoitusviranomainen laatii kaavaehdotuksen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 8 luvun perusteella vuorovaikutus kaavaa laadittaessa toteutetaan laatimalla osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jonka jälkeen kaavaehdotus asetetaan julkisesti nähtäville. Käytännössä vuorovaikutus järjestetään usein siten, että ensin laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jonka jälkeen kaavoittaja laatii kaavaluonnoksen ja pyytää siitä lausuntoja, joiden perusteella valmistellaan kaavaehdotus. Lausunnoilla oleva lakiesitys nojautuu 13 §:n osalta kaavoituskäytäntöön eikä maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutusta koskevaan nimenomaiseen sääntelyyn.

Pykälän sanamuoto jättää kunnan ja yhteysviranomaisen vapaaseen harkintaan sen, miten yhteensovittaminen toteutetaan. Lisäksi lakiesityksen MRL 62 a §:n perusteella kaavoituksen ja YVA:n yhteensovittaminen tehdään tapauskohtaisesti yhteysviranomaisen, kaavoituksesta vastaavan viranomaisen ja hankkeesta vastaavan välillä.

Vaikka menettelyiden yhteensovittamisella saadaan tehokkuushyötyjä, niiden muotoilu jättää konkreettiset menettelyt epäselviksi. Yhteensovittamista koskeva sääntely on omiaan johtamaan myös yhteensovittamisen alueelliseen erilaistumiseen, mikä ei edesauta menettelyn sujuvoittamista. Lakiesityksessä ei ole myöskään esitetty ratkaisumalleja tilanteeseen, jossa yhteensovittamisesta ei päästä yhteysviranomaisen, kaavoituksesta vastaavan viranomaisen ja hankkeesta vastaavan kanssa yhteisymmärrykseen.

*Muu osallistuminen*

Lakiesityksen muuta osallistumista koskeva pykälä (20 §) on jättää epäselväksi, voidaanko 16 §:ssä ja 19 §:ssä edellytetyt kuulemiset 20 §:n nojalla järjestää laista poikkeavalla tavalla. Museoviraston käsitys on, että 20 §:ssä tarkoitetaan mahdollisuutta järjestää lisäkuulemisia, kunhan 16 ja 19 §:n vaatimat kuulemiset on asianmukaisesti järjestetty. Museovirasto ehdottaa, että pykälän muotoilua tarkennetaan.

*Arviointimenettelyn vaikutus muihin lupaprosesseihin*

Lakiesityksen 23 §:n mukaan yhteysviranomaisen arviointiselostuksesta antaman lausunnon on oltava varsinaisen hanketta koskevan lupahakemuksen liitteenä. Vaatimus on uusi verrattuna vanhaan oikeustilaan. Sektorilaeissa on määrätty hakemusten edellytyksistä. On epätyydyttävää, että arviointimenettelyä koskevassa laissa säädetään, että muun lain mukaista lupa-asiaa ei saada panna vireille ennen arviointimenettelyn päättymistä. Museovirasto esittää harkittavaksi, että YVA-lausunnon asettamista vanhan lain mukaisesti vain lupaharkinnan, ei luvan hakemisen, edellytykseksi. Laajojen hankkeiden joutuisa toteuttaminen edellyttää YVA-lain esitetyistä muutoksista huolimatta eri menettelyjen samanaikaista toteuttamista, eikä YVA-lausunnon edellyttäminen lupahakemuksen liitteeksi ole omiaan edistämään tavoiteltua sujuvoittamista.

Lisäksi 23 §:ssä oleva menettely on ajatuksellisesti ristiriitainen hankekaavoituksen ja arviointimenettelyn yhdistämistä koskevan säännöksen kanssa. Esimerkiksi tuulivoimahankkeissa käytännössä maankäytön suunnittelua koskevat säännökset toimivat hanketta koskevana lupamenettelynä.

*Poikkeukset ympäristövaikutusten arvioinnista*

Esityksen 33 §:n nojalla arviointimenettely voidaan jättää puolustusministeriön esityksestä toteuttamatta, jos hanke tarkoituksena on toteuttaa maanpuolustukseen taikka siviilivalmiuksiin liittyviä toimia. Nykyisessä arviointimenettelyä koskevassa laissa arviointimenettely saatiin jättää toteuttamatta, jos hanke toteutettiin valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Esitetty säännös lisäisi poikkeuksen hakemisen mahdollisuutta merkittävästi aikaisemmasta. Museovirasto katsoo, että normaalioloissa ei olisi syytä poiketa arviointimenettelyn soveltamisesta, eikä tällaiseen siten ole tarvetta varautua lainsäädännöllisesti. Museovirasto esittää, että 33 § muutetaan vastaamaan vanhan YVA-lain 21 §:ää.

*Yhteenveto*

Museovirasto pitää esitysluonnosta pääsääntöisesti hyvänä. Kulttuuriperinnön huomioiminen arviointimenettelyn yhteydessä on lainsäädännöllisesti huomioitu riittävästi, joskin yhteysviranomaisten käytäntöihin kulttuuriperinnön huomioimisessa tulisi kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota. Hankekaavan ja arviointimenettelyn yhdistämisen osalta lakiesitystä tulisi selkeyttää erityisesti kuulemista koskevien menettelysäännösten osalta.

|  |  |
| --- | --- |
| Osastonjohtaja | Mikko Härö |
| Lakimies | Juha Maaperä |
|   |   |
|   |   |