



30.5.2016

TEM/860/03.01.08/2016

Ympäristöministeriö  
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite  
YM008:00/2015

## **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Ympäristöministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa YVA-menettelyä koskevien säädösten uudistamisesta 2.6.2016 mennessä. 1.9.1994 voimaan tulleella YVA-lailla ja -asetuksella pantiin täytäntöön julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin YVA-direktiivi. Tämän jälkeen lakia on muutettu lähinnä EU-sääntelyn muutosten takia.

Direktiivin uusin muutos vaikutti lähes kaikkiin direktiivin artikloihin. Muutokset on pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 16.5.2017. Ehdotuksessa uudistuksessa muutetaan YVA-laki vastaamaan YVA-direktiivin muutoksia. Tämän lisäksi ehdotetaan ympäristöllisten menettelyjen sujuvoittamiseksi mahdollisuutta yhdistää ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankekaavan valmistelu. Lisäksi ehdotetaan yhdistettäväksi luonnonsuojelulain mukainen Natura-arviointi ja ympäristövaikutusten arviointimenettely. Yhteensä muutetaan 15 lakia.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa kannattavansa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tavoitetta edistää sen yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tämä lisää kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Ministeriön hallinnonalalla muutos koskettaa seuraavia lakeja: kaivoslaki, sähkömarkkinalaki, ydinenergialaki, maa-kaasumarkkinalaki ja kemikaaliturvallisuuslaki. Lakimuutoksia on valmisteltu yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa.

Erityisesti ministeriö tukee hankkeesta vastaavan ja viranomaisen roolien selventämistä. Tuntuva muutos viranomaisen tehtäviin on perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista ja sen sisällyttäminen lupaan. Tämä ei kuitenkaan saa lisätä viranomaisten hallinnollista taakkaa, eikä ajallisesti pidentää arviointiprosessia.

Lakiin ehdotetaan säännöstä ennakoneuvottelumenettelystä. Ministeriö tukee ehdotusta, koska se vahvistaa eri viranomaisten ja hankkeesta vas-

taavan yhteydenpitoa, varmistaa paremman tiedonkulun toimijoiden välillä ja nopeuttaa menettelyn läpiviemistä. Myös viranomaisen päätöksenteon pohjana olevia perusteita on päivitetty (liite III). Koska direktiivi mahdollistaa jatkossa lieventämistoimien huomioon ottamisen päätöksenteossa, on tätä tarpeen mukaan sovellettava kansallisesti.

Juha Sipilän hallitusohjelmassa on kirjaus hankekaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdistämisestä. YVA-työryhmä on päätenyt esittämään kahta vaihtoehtoa: A tai B. Edellytyksenä on, että yhteysviranomainen, kaavoituksesta vastaava viranomainen ja hankkeesta vastaava taho sopivat tästä yhdessä. Ympäristöministeriö pyytää ottamaan kantaa vaihtoehtojen puolesta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei sillä ole jyrkkää kantaa asiasta.

TEM haluaa lisäksi hankekaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdistämisen osalta erikseen kiinnittää huomiota YVA-menettelyn suhteesta muuhun aineelliseen lainsäädäntöön, erityisesti ydinenergiälainsäädäntöön. Ydinenergiälain (990/1987) tarkoittamien hankkeiden näkökulmasta YVA-lain mukaisen menettelyn ja hankekaavoitusmenettelyn yhdistäminen ei olisi perusteltua. Menettelyjen yhdistämisestä tulisikin päättää aidosti tapauskohtaisesti, ja jättää YVA-lakiin tätä koskeva yksiselitteinen mahdollisuus. Lausuntopyynnössä esitetyn A. vaihtoehdon ja hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun YVA-lain 13 §:n sanamuodon perusteella tämä tapauskohtainen harkinta vaikuttaisi toteutuvan.

Hallituksen esitysluonnoksen 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että YVA-menettelyn ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä, menettelyt sovitetaan yhteen, ellei ole perusteltua syytä jättää sovittamatta. Luonnoksessa 13 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 43) tulkinta olisi kuitenkin sen sanamuotoa tiukempi. Hallituksen esitysluonnoksen 13 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu: "Myös velvoittavuutta lisättäisiin. Hankekaavoitus ja hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely sovitettaisiin yhteen aina, ellei ole perusteltua syytä jättää sovittamatta." Tämä perusteluiden sanamuoto saattaa rajata menettelyn joustavuutta, etenkin kun perusteluissa ei ole tarkemmin määritelty, mitä tarkoitetaan 'perustellulla syyllä jättää soveltamatta'.

Lisäksi TEM haluaa kiinnittää huomioita samanaikaisen vireilläolon määritelmään. Hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole täsmennetty sitä, milloin YVA-menettelyn ja hankekaavan katsotaan olevan vireillä 'samanaikaisesti'. Määritelmän suhde myös hallituksen esitysluonnoksen 12 §:ssä tarkoitettuun ennakkoneuvotteluun tulisi tarkastella. Etenkin ydinvoimahankkeiden osalta tämä määritelmä voi olla merkityksellinen.

Perusteena ydinenergiälain tarkoittamien hankkeiden jättämiselle yhdistämisen ulkopuolelle on se, että ydinenergiälain tarkoittamat hankkeet, jotka kuuluvat myös YVA-lainsäädännön piiriin, ovat ajallisesti pitkäkestoisia ja laajoja, ja edellyttävät yhteysviranomaisen erityisasiantuntemusta. Ydin-

voimahankkeiden kaavoitusta toteutetaan kolmella eri tasolla maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa. Kaavoitusvaiheessa hankkeet ovat usein hyvin yleispiirteisellä tasolla, ja YVA-menettelyn yhdistäminen hankekaavoitukseen voi vaikuttaa haitallisesti YVA-menettelyn laatuun sekä menettelyn tarkoituksen toteutumiseen osana hankekokonaisuutta. Ydinvoimahankkeiden monet päälinjat tulevat nykyisessä ydinenergialain järjestelmässä ratkaistavaksi periaatepäätöksessä, eikä kaikkia yksityiskohtia ole mahdollista määritellä jo kaavoitusvaiheessa. Tästä syystä kaavoitusvaiheeseen yhdistettävä YVA-menettely voisi jäädä sisällöltään olennaisesti nykyistä suppeammaksi.

Edellä todetun lisäksi ydinenergialaissa tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevissa hankkeissa yhteysviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö, eikä tätä lähtökohtaa ole ehdotettu muutettavan hallituksen esityksen luonnoksessa. Mikäli kaavamenettely ja YVA-menettely yhdistetään, yhteysviranomaisen rooli osana kaavoitusmenettelyä voi kuitenkin muodostua epäselväksi. Ydinenergialain tarkoittamat hankkeet ovat siten erityisiä ja erityisasiantuntemusta edellyttäviä, ettei niihin liittyviä yhteysviranomaisen toimintoja ole perusteltua siirtää miltään osin kaavaviranomaiselle (etenkin B. vaihtoehdossa tämä on merkittävä kysymys.) Painopisteen siirtyminen kaavoitusviranomaisen tai kaavamenettelyn suuntaan ei siten olisi miltään osin perusteltua ydinvoimahankkeiden osalta.

TEM esittää, että ydinvoimahankkeet voidaan jättää YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdistämisen ulkopuolelle.

Luonnoksessa käsitellään lakia vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) (ns. kemikaaliturvallisuuslaki), mutta lakiin ei ole tehty muutosesitystä. YVA-laissa ei ole tarpeellista säätää siitä, että selostus ym. pitää liittää kemikaaliturvallisuuslain mukaiseen lupahakemukseen. Kemikaaliturvallisuuslain 26 § (Ympäristövaikutusten arviointi) nykyinen sanamuoto olisi säilytettävä yksinkertaisempuna ja selkeämpänä.

Hallituksen esityksen sivulla 17 maininta "Lupamenettelystä säädetään tarkemmin maakaasun käsittelyn turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (551/2009) olisi poistettava, koska tämä on vain yksi kemikaaliturvallisuuslain nojalla annettu asetus, missä lupamenettelystä säädetään tarkemmin. Vastaavasti lupamenettelystä on säädetty tarkemmin mm. valtioneuvoston asetuksessa vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta (685/2015).

Esitysluonnoksen s. 17 todetaan myös, että laissa ei ole erillisiä säännöksiä asianosaisten kuulemismenettelystä, joten kuulemiseen sovelletaan siten hallintolain säännöksiä. Kemikaaliturvallisuuslain muutoksella (358/2015) lakiin lisättiin uusi 12 a luku, jossa säädetään lupa-asiasta kuulemisesta ja tiedottamisesta.

YVA-lain liitteeksi ehdotetaan lisättäväksi hankeluettelo, joka nykyisin sisältyy YVA-asetukseen (713/2006). Hankeluettelon kohdan 6 e mukaan hankkeeksi, johon sovelletaan arviointimenettelyä YVA-lain 5 §:n 1 momentin nojalla, katsotaan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005) tarkoitettuja vaarallisia kemikaaleja laajamittaisesti valmistavat tehtaat. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisen laajamittaiseen toimintaan kuuluu myös varsin pieniä laitoksia. Nämä laitokset eivät vastaa YVA-direktiivin hankeluettelon kuvausta ”Kemianteollisuuden laituskombinaatit eli laitokset, joissa valmistetaan teollisessa mittakaavassa aineita kemiallisilla muuntoprosesseilla, joissa on useita yksiköitä yhdessä toiminnallisesti toisiinsa liitettyinä ja joissa tuotetaan...”. Tältä osin kansallinen tulkinta YVAn vaatimuksesta on ilmeisesti tiukempi kuin direktiivin mukainen raja.

Eräs tällainen tulkinnanvarainen kohde on emulsioräjähteen raaka-aineena käytettävän emulsiomatriisin valmistus sekoittamalla ammoniumnitraatin vesiliuosta ja mineraaliöljyä keskenään. Varsinaista kemiallista reagoitua ei tapahdu, vaan kyse on vesi-öljyemulsion valmistuksesta. Kemikaaliturvallisuuslain mukaan laajamittaiseksi vaarallisten kemikaalien valmistukseksi katsotaan jo yhden tonnin emulsiomatriisin varastointi valmistuksen yhteydessä. Käytäntö YVAn vaatimisesta emulsiomatriisin valmistuslaitoksilta on vaihdellut eri puolilla Suomea. Hankeluettelon määrittelyä on tämän vuoksi tarpeen tarkentaa siten, että mm. tällaisilta emulsioräjähteen valmistuslaitoksilta YVAa ei edellytetä ja kansallinen toimeenpano vastaisi paremmin direktiivin vastaavaa määrittelyä.

Yhteenvetona työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vaikka YVA-prosessi on sujuvoitumassa, niin edelleen tarvitaan jatkokehittämistä. YVA-prosessissa on jatkossa entistä olennaisempaa keskittyä merkittävimpiin ympäristövaikutuksiin ja vähentää samalla hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi suurissa hankkeissa laaditaan usein ympäristövaikutusten arvioinnin lisäksi maakunta-, yleis- ja asemakaava. Näiden käsittelyprosessia pitäisi nopeuttaa ja yksinkertaistaa, jottei hankkeiden toteutus tästä syystä viivästyisi. Lisäksi muiden hallinnonalojenkin toimet on huomioitava, esimerkiksi TEM on laatinut yhteistyössä muiden tahojen kanssa YVA-oppaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä kaivoshankkeissa (3/2015), jota voi soveltuvin osin hyödyntää laajemminkin YVA-menettelyssä.



Janne Känkänen  
Osastopäällikkö



Mika Honkanen  
Neuvotteleva virkamies