Ympäristöministeriö

kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: Lausuntopyyntönne 25.4.2016 Dnro YM008:00/2015

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

**Yleistä**

Ennakkoneuvottelu, perusteltu päätelmä sekä YVA-menettelyn ja hankekaavan yhdistäminen ovat kaikki uusia toimintatapoja, joissa parhaan käytännön löytäminen vaatii kehittämistyötä. Toimintatapoja kannattaisi kehittää ja kokeilla jo ennen YVA-lain uudistuksen voimaantuloa ja kehittämistyötä tulisi systemaattisesti jatkaa lain voimaantulon jälkeen. Olisi hyvä järjestelmällisesti koota tietoa ennakkoneuvotteluista, perustellusta päätelmästä ja YVA-kaava yhdistämisestä sekä kerätä asiakaspalautetta toiminnanharjoittajilta, konsulteilta ja viranomaisilta näiden uusien toimintatapojen kehittämistä varten. Uusien käytäntöjen toimeenpanossa tarvitaan myös ohjeistusta ja tukiaineistoa. Uudenmaan ELY-keskuksen ja Etelä-Suomen AVI:n YVA:n ja luvan yhteyden vahvistamista koskevan yhteishankkeen aineistoja ja kokemuksia voidaan hyödyntää ennakkoneuvotteluja ja viranomaisyhteistyötä koskevan opasmateriaalin valmistelussa.

Viranomaismenettelyjen yhteensovittamisessa on tavoitteena, että keskeisestä hankkeen meneillään olevasta viranomaismenettelystä vastuussa oleva viranomainen toimii myös eri menettelyjä yhteensovittavana ja koordinoivana viranomaisena. YVA sijoittuu usein solmukohtaan kaavoitus-, Natura-arviointi- ja lupamenettelyjen suhteen, joten YVA-menettelyä edellyttävissä hankkeissa yhteysviranomainen on luontevasti koordinointivastuussa. Koordinointivastuu siirtyisi lupavaiheeseen mentäessä kulloinkin keskeiselle lupaviranomaiselle tai mikäli YVA yhdistettäisiin kaavoitukseen kaavoittajalle. Tällainen hankkeen etenemisen mukaan siirtyvä koordinointivastuu säästää voimavaroja ja korostaa kaikkien viranomaisten vastuuta yhteensovittamisesta. Olisiko syytä YVA-laissa määritellä jo nyt yhteysviranomaiselle yhteistyötä (4 §) vahvempaa vastuuta menettelyjen yhteensovittamisesta hankkeen YVA-vaiheessa?

Seuraavassa on esitetty Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksiä pykälittäin. Lopuksi on käsitelty YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdistämisvaihtoehtoja ja sektorilakeja.

**2 §. Määritelmät**

1 b) alakohtaan sisällytetty vaikutukset maahan kaipaisi selkeää kuvausta lakiehdotuksen perusteluihin. Useimmat arvioitavat hankkeet merkitsevät maan ottamista uuteen käyttöön, kuten perustelussa kerrotussa esimerkissä maan ottaminen infrastruktuurikäyttöön. Olisiko tässä hyvä pohtia myös arvioinnin suhdetta kaavan vaikutusten arviointiin?

8) Kuten lain perusteluissa todetaan, perusteltu päätelmä on yksi merkittävimmistä muutoksista nykyiseen verrattuna. Perustelutekstissä päätelmän sisältöä tulee kuvata nykyistä selkeämmin. Olisi hyvä esimerkeillä kuvata, mitä johtopäätökset voivat koskea, merkittävien vaikutusten nimeäminen ei liene riittävä sisältö. Otetaanko päätelmässä kantaa hankevaihtoehtojen paremmuuteen tai toteuttamiskelpoisuuteen?

**Nykyisen lain 5 §:n poistaminen, suhde muihin menettelyihin**

Kun harkitaan YVA:n soveltamista yksittäistapauksessa, tulee voida ottaa huomioon jo tehdyt arvioinnit ja kuulemiset. Kun kaavoituksen yhteydessä arvioidaan esimerkiksi liikennejärjestelmävaihtoehtoja, ei kaikilla vaihtoehtoisilla hankkeilla ole vielä välttämättä olemassa hankkeesta vastaavaa. Silti kaavoituksen yhteydessä arvioidaan vaihtoehdot ja valitaan toteutettava vaihtoehto. Kun hankkeesta vastaava käynnistää valitun vaihtoehdon hankesuunnittelun kaavoituksen jälkeen, ei YVA-menettelyllä saavuteta enää lisäarvoa.

Nykyinen 5 § toimii myös varmistuksena tapauksissa, joissa arviointitarve havaitaan kaavoituksen myöhäisessä vaiheessa. Menettelyä tulisi kehittää niin, että tekeillä oleva kaava voitaisiin myös ottaa huomioon harkittaessa YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa. YVA-menettelyn ja kaavoituksen sisältövaatimukset sovitetaan yhteen. YVA-yhteysviranomainen päättää, täyttääkö arviointisuunnitelma YVA-lain vaatimukset ja antaa lausuntonsa tehdystä arvioinnista. Tärkeää on, että vaikutukset selvitetään, ei se, missä prosessissa se tapahtuu. Hankkeiden ominaisuuksien erilaisuuden vuoksi kaava saattaa joissakin tapauksissa tuottaa osuvamman vaikutusten arvioinnin kuin erillinen YVA-menettely.

**1 Luku 7 § Yhteysviranomainen ja 2 Luku 8 § Toimivaltainen viranomainen**

Mikäli ELY-keskusten voimavaraerot otetaan huomioon ympäristöministeriön päätöstä tehtäessä, tulee päätöksen valmisteluvaiheessa kuulla asianomaisia ELY-keskuksia.

**2 luku 9 § Hankkeesta vastaavalta edellytettävät tiedot**

Kohta ”Kuvaus voi sisältää myös hankkeen ominaisuuksiin liittyviä tietoja…” on lakitekstiksi epätäsmällistä.

Lausuntoaineiston liitteenä oleva luettelo tarvittavista tiedoista (liite 2.) on vielä ilmeisen keskeneräinen.

**10 § Päätös arviointimenettelyn soveltamisesta**

Pykälässä ja sen perusteluissa tulisi tarkemmin määritellä, miten käytetään päätöksenteon perusteena hankkeesta vastaavan esittämiä hankkeen ominaisuuksia ja erityisiä toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään tai ehkäisemään hankkeen merkittäviä ympäristövaikutuksia.

**3 Luku 12 § ennakkoneuvottelu**

Ennakkoneuvotteluja koskevan §:n muotoilussa on keskeistä, mikä rooli neuvottelulle annetaan. Mikäli yhteysviranomaisella olisi tehtävä eri menettelyjen koordinoinnissa, tulisi säädöksen olla nyt esitettyä sitovampi. Joka tapauksessa pykälässä voisi vahvemmin korostaa yhteensovittamista korvaamalla sanat ”kokonaisuuden hallintaa” sanalla yhteensovittamista eli ”…tavoitteena on edistää hankkeen vaatimien arviointi-, suunnittelu- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista…”.

Ennakkoneuvottelun kaltaisia hankkeesta vastaavan ja viranomaisten yhteisnevotteluja saatetaan tarvita hankkeesta riippuen yksi tai useampia. Neuvottelumenettely jatkuu YVA-vaiheesta lupavaiheeseen.

**13 § Hanketta koskevan kaavoituksen ja ympäristövaikutusten arvioinnin yhdistäminen**

Yhteensovittamisella saavutettavat hyödyt vaikutusten arvioinnissa, menettelyjen ymmärrettävyydessä kuulemisvaiheessa ja hankkeen aikataulun nopeutumisessa tulee arvioida aina tapauskohtaisesti. Mikäli päädytään muistiossa kuvattuun vaihtoehtoon B-yhteismenettely, tulisi määräys ”…nämä menettelyt sovitetaan yhteen, ellei ole perusteltua syytä jättää sovittamatta.” muuttaa muotoon ”…nämä menettelyt sovitetaan soveltuvin osin yhteen".

Esitettyihin vaihtoehtoihin otetaan kantaa tämän lausunnon lopussa.

**14 § Arviointimenettelyn sisältö**

Pykälän kohdan e) perusteella saa kuvan, että ympäristövaikutusten arviointimenettely päättyy vasta, kun hanke on saanut kaikki ne luvat, joissa YVA-menettelyn tulokset on otettava huomioon. Tätä käsitystä tukee se, että nykyinen 12 § arviointimenettelyn päättyminen on jätetty pois. YVA-menettelyn päättyminen tulisi kuvata selkeästi pykälän perustelutekstissä.

**4 luku 23 § Arvioinnin huomioon ottaminen lupamenettelyssä ja luvassa**

Perustelutekstissä tulisi tarkemmin täsmentää, mitä lupamenettelyjä ja muita siihen rinnastettavia menettelyjä tarkoitetaan.

Perusteltu päätelmä sisältää vain keskeiset merkittävät asiat. Arviointiselostus ja siitä annettu lausunto on kokonaisuudessaan tärkeää ottaa huomioon lupavaiheessa.

**24 § perustellun päätelmän ajantasaisuus**

Yhteysviranomaisella pitää olla oikeus saada perustellun päätelmän täydentämiseen tarvittavat tiedot hankkeesta vastaavalta. Miten menetellään, mikäli osoittautuu tarpeelliseksi täydentää myös selostusta?

Tulee myös esittää, miten tieto päätelmän täydentämisestä annetaan hankkeesta vastaavalle.

**6 luku 30 § pätevyyden varmistaminen**

Pätevyyden varmistamista koskevaa määräystä ja pätevyyden todentamistapaa tulee vielä harkita. Tapauskohtainen asiantuntemuksen riittävyyden arviointi ja kannan ottaminen siihen on työlästä ja riski ristiriitaisiin tulkintoihin eri hankkeissa on ilmeinen. Yhteysviranomaisen kanta pätevyyteen otetaan lisäksi vasta prosessin myöhäisessä vaiheessa. Lakiluonnoksessa tai perusteluissa ei kuvata, mihin johtaa, mikäli yhteysviranomainen katsoo, että pätevyys ei ole riittävä. Voisiko direktiivin edellyttämän pätevyysvaatimuksen sekä hankkeesta vastaavan että yhteysviranomaisen osalta sisällyttää 2 §:n määritelmiin hankkeesta vastaavan ja yhteysviranomaisen määrittelyn yhteyteen tai muulla lakiteknisesti sopivalla tavalla lain yleisiin määräyksiin?

Onko välttämätöntä määrätä lailla yhteysviranomaisen asiantuntemuksesta? YVA-yhteysviranomaisen tehtävät tulevat siirtymään valtakunnalliseen virastoon ja ympäristötietotehtävät maakuntiin. Jos annetaan määräys asiantuntemuksesta ja siinä korostetaan oman organisaation asiantuntemusta, niin riittääkö valtakunnallisen viraston alueidenkäyttö- ja vesiasiantuntemus täyttämään vaatimuksen? Riittäisikö, että asiantuntemusta on viranomaisen käytettävissä?

**YVA- ja Natura-arviointien yhdistäminen**

Yhdistämistavoitteen korostamiseksi ja selkeyden vuoksi olisi suotavaa kirjoittaa oma pykälänsä YVA- ja Natura-arviointien yhdistämisestä myös YVA-lakiin.

Luonnonsuojelulain 65 §:n muutosta koskevissa perusteluissa todetaan, että ”viime kädessä lupaviranomaisen tehtävänä on ratkaista, ovatko yhteensovitetut menettelyt tuottaneet 6 artiklan 3 kohdan edellyttämät tiedot päätöksenteolle.” Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen tehtävänä on katsoa, että arviointi on tehty. Sen sijaan sisällöllinen arviointi kuuluu luonnonsuojelutehtävistä vastaavalle viranomaiselle.

**YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdistäminen**

YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdistäminen poistaa päällekkäistä työtä ja tekee suunnitteluvaiheeseen kuuluvasta osallistumisesta asukkaille selkeämpää ja helpompaa. Vaihtoehdoissa mainitaan kaavan luonnosvaihe. Nimitys pitää tarkistaa MRL:n mukaiseksi, sillä ilmeisesti kyse on kaavan valmisteluvaiheesta.

Uudenmaan ELY-keskus pitää parempana vaihtoehdon B mukaista yhdistämismenettelyä. Vaihtoehdon A:n mukainen joustava yhdistäminen on mahdollista jo nykyisenkin lain aikana eikä se luo uutta joustavaa käytäntöä. Sen mukaista tapaa voidaan jatkossakin soveltaa hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen ja kaavoittajan keskinäisellä sopimuksella.

Ennakkoneuvottelu on yhdistämisessä välttämätön. Neuvottelussa joko tehdään päätös yhdistämisestä ja yhdistämistavasta tai sitten sovitaan asian jatkovalmistelusta ja päätöksenteosta.

Mikäli YVA-tarve (erityisesti soveltaminen yksittäistapauksessa) ilmenee kaavoituksen yhteydessä, tulee olla mahdollisuus käynnistää yhteismenettely kaavan OAS-vaiheen kuluessakin.

Kaavoittajalla tulisi olla velvollisuus yhdistää YVA-asiakirjat kaava-asiakirjoihin. Hyvän asiakaspalvelun ja ymmärrettävyyden vuoksi kuulemisaineistossa ei saisi olla erillisiä arviointiohjelmia tai vaikutusarviointeja. Yhdistetyssä vaikutusten arviointiohjelmassa voisi merkinnöillä osoittaa YVA-menettelyyn ja kaavan vaikutusten arviointiin kuuluvat osuudet, mikäli jokin osuus palvelee vain toista menettelyä.

MRL:n tarkoittamaan viranomaisneuvotteluun ei hankkeesta vastaava osallistu, yhteismenettelyssä tulisi osallistua.

Myös kaavan luonnosvaiheessa tulisi olla viranomaisneuvottelu, jossa tavoitteena olisi varmistaa, että vaikutusten arviointi täyttää YVA-selostukselle asetetut vaatimukset. Näin minimoidaan riski, että tietojen täydentämisen vuoksi jouduttaisiin uuteen kuulemiskierrokseen yhteysviranomaisen päätelmälausunnon jälkeen.

Poikkeuksellisessa tilanteessa (esim. ennakoimattomat aikatauluongelmat) tulisi olla mahdollista sopia menettelyjen erottamisesta YVA-selostusvaiheessa. Päätös siirtymisestä erillisiin menettelyihin tehtäisiin hankkeesta vastaavaa kuullen, käytännössä todennäköisesti hankkeesta vastaavan aloitteestakin.

YVA-yhteysviranomaisen tehtävänä yhteismenettelyssä on ohjata ja varmistaa YVA-arvioinnin laatua. Arviointiohjelma ja arviointiselostus tulisi siksi toimittaa yhteysviranomaiselle tiedoksi samassa vaiheessa, kun ne toimitetaan kaavoittajalle. Tiedonsaanti on laadunvarmistustehtävässä välttämätöntä.

**Maantielain 27 § ja 29 § muutos**

Lakiin on nyt kirjattu ”… Tienpitoviranomaisen on pyydettävä *ympäristöviranomaiselta* sekä muulta viranomaiselta lausunto, jos se on päätösharkinnassa tarpeen.” Eli aikaisempaan lakitekstiin verrattuna tässä kohdassa on haluttu nostaa erikseen maininta ympäristöviranomaisesta. ELY-keskuksessa on ollut tavoitteena, että suunnitelmaratkaisu vastaa sekä ELY:n liikenne- että ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen näkemyksiä ja sisäisiä lausuntoja ei pyydetä. Merkitseekö lakiteksti nyt muutosta takaisin vanhan lausuntomenettelyn suuntaan? Hallinnon uudistuksessa liikenne- ja ympäristöviranomaiset saattavat päätyä kahteen tai useampaan eri organisaatioon. Keskeistä on, miten vaatimusta jatkossa tulkitaan.

**Hankeluettelosta**

YVA-lain uudistuksen yhteydessä olisi suotavaa tarkistaa myös hankeluetteloa. Luettelon kohta 11) jätehuolto tulisi päivittää vastaamaan paremmin nykytilannetta. Nykyisellään hankeluettelo hankaloittaa tarpeettomasti nopeaa toteutusta edellyttävien kiertotaloushankkeiden etenemistä. Tulisi uudelleenarvioida, edellyttääkö direktiivi ja ympäristönsuojelun korkean tason säilyttäminen kaikkien kohdassa 11) nyt mainittujen toimintojen YVA-arviointia. Esimerkiksi jätedirektiivissä, johon YVA-direktiivissä viitataan, mainitaan loppukäsittelytoimenpiteet, kun taas hankeluettelossa puhutaan käsittelystä.

Asiaa Uudenmaan ELY-keskuksessa hoitaa Eija Lehtonen

Johtaja Satu Pääkkönen

Johtava asiantuntija Eija Lehtonen