Ympäristöministeriö

Kirjaamo

kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: YM008:00/2015

# Lausunto ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevien säädösten uudistamisesta

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiaan.

Lausuntopyynnön luonnoksesta ***puuttuu tarkastelu YVA:n yhdistämiseksi lupamenettelyihin***, minkä johdosta ET pitää luonnosta merkittävän puutteellisena. YVA:n yhdistäminen hankkeen tarvitsemiin lupiin on direktiivin lähtökohta ja tämä tarkastelu on esitetty tehtäväksi myös luonnosta valmistelleen työryhmän asettamiskirjeessä. Luonnoksen tarkastelun rajaus vaikeuttaa myös hankekaavaan liittyvien esitysten arvioimista. Luonnoksen tarkastelun suppeuden vuoksi esitämme lausuntomme liitteenä lausuntoaineistoa laaja-alaisemman näkemyksemme YVA:n yhdistämisestä muihin menettelyihin.

ET pitää valitettavana myös sitä, että luonnosta valmistelleen työtyhmän tehtäviin ***ei sisällytetty hankeluettelon arviointia***. Luonnoksessa ***ei myöskään ole kiinnitetty riittävästi huomiota harkinnanvaraiseen YVA:an liittyviin kysymyksiin***, kuten kynnykseen ylipäätään hakea päätöstä soveltamisesta. Nämä olisi ollut tarpeen lakiuudistuksen tavoitteeksi asetetun sujuvoittamisen tehostamiseksi.

**Lausuntopyynnön vaihtoehdot hankekaavan ja YVA-menettelyn yhdistämiseksi**

Yleisesti ottaen lausuntopyynnössä esitetyt vaihtoehdot hankekaavan ja YVA-menettelyn yhdistämiseksi eivät ole sellaisenaan riittäviä menettelyiden sujuvoittamiseksi.

***Vaihtoehto A (joustava yhdistäminen)*** säilyttäisi erilliset menettelyt sekä kaava- ja YVA-yhteysviranomaisen tehtävät, mutta menettelyihin liittyvä tiedottaminen, kuuleminen ja tilaisuudet sovitetaan yhteen.

Vaihtoehto A vastaa lähestulkoon nykylainsäädäntöä ja -käytäntöä lukuun ottamatta yhdistämiseen ohjaavien sanamuotojen voimistumista nykyisestä. Tämä lainsäätäjän tahtotilan korostuminen on myönteistä, mutta käytännössä ***lakimuutoksen merkitys olisi vähäinen.***

***Vaihtoehto B (yhteismenettely)*** siirtäisi YVA-menettelyn tehtäväksi kaavoitusviranomaisen johdolla kaavoituksen yhteydessä. YVA-yhteysviranomainen vastaisi edelleen YVA:n sisällön ohjaamisesta sekä YVA-ohjelmaa ja –selostusta koskevien lausuntojen laatimisesta. YVA:aan liittyvä tiedottaminen, kuuleminen ja tilaisuudet siirrettäisiin tehtäväksi kaavoituksen yhteydessä.

***Yhteismenettely tarkoittaisi menettelyiden syvempää integrointia periaatteessa, mutta käytännössä menettelyt jäisivät suurelta osin erillisiksi***. Edelleen menettelyistä vastaisi kaksi viranomaista, menettelyihin laadittaisiin erotettavissa olevat asiakirjat sekä YVA-yhteysviranomainen laatisi lausunnot YVA-ohjelmaa ja –selostusta koskien ja kunta vastaisi kaavan käsittelyyn liittyvistä menettelyistä ja päätöksistä. Erityisesti toiminnanharjoittajan näkökulmasta molemmilla viranomaisilla olisi edelleen merkittävä rooli, mikä nykyiseen tapaan edellyttäisi tiivistä yhteystyötä kaikkien tahojen välillä.

***Yhteismenettely voi jopa hankaloittaa tai viivästyttää kaavoituksen ja/tai YVA:n loppuunsaattamista.*** Kaavoitusvetoisessa yhteismenettelyssä kuntapäätökset ovat määräävässä asemassa ja voivat siten vaikuttaa YVA:n etenemiseen, kun taas toisaalta joissain tapauksissa kaavoitus voisi edetä huomattavasti YVA:a nopeammin. Yleisön kannalta vaihtoehto voisi selkeyttää osallistumista, mutta mahdollinen yhteismenettelyn purkaminen kesken prosessin vaikeuttaisi menettelyiden hahmottamista.

Molemmissa vaihtoehdoissa on esitetty lähtökohdaksi YVA-selostuksen liittäminen kaavan valmisteluaineistoon (kaavaluonnokseen). ***Mahdollisuus liittää selostus kaavaehdotukseen on tärkeää*** yhdistetyn menettelyn joutuisuuden turvaamiseksi.

***Päätös menettelyiden yhdistämisestä tulee olla toiminnanharjoittajalla ja näin ollen lainsäädännön on velvoitettava viranomaiset yhdistämiseen toiminnanharjoittajan pyynnöstä.*** Lausuntopyynnössä esitetään, että vaihtoehto A:ssa yhteysviranomainen ja kaavoitusviranomainen sopivat yhteensovittamisesta kuultuaan hankkeesta vastaavaa, kun taas vaihtoehto B:ssä kaavoitusviranomainen, yhteisviranomainen ja hankkeesta vastaava voivat yhdessä sopia yhteismenettelystä. ET esittää näiden sanamuotojen korjaamista em. periaatteen mukaisiksi. ***Mahdollisuus erillisiin menettelyihin on tärkeää*** joustavuuden varmistamiseksi. Erillinen YVA-menettely on edelleen tarpeen mm. tilanteissa, joissa kaavoitusasia on sisällöllisesti vähäinen (esim. asemakaavan pieni muutos) tai menettelyt ovat eriaikaisia. Erillinen YVA-menettely voi olla perusteltu myös linjamaisissa pitkittäishankkeissa sekä poikkeuksellisen mittavissa hankkeissa toiminnanharjoittajan näin halutessa. ***Menettelyiden yhdistämisen korostuminen ei saa aiheuttaa kaavoitustarvekynnyksen madaltumista.***

**Ennakkoneuvottelu**

Luonnoksessa on esitetty ennakkoneuvottelua YVA:n ja hankekaavan yhdistämiseen liittyen. Ennakkoneuvottelun joutuisa toteutuminen tulee turvata, jotta prosessin aloittamiseen ei tule tarpeetonta viivettä.

**Arviointiselostuksen sisältövaatimukset**

YVA-direktiivi ja myös kansallinen YVA-lainsäädännön uudistus lähtevät *merkittävien* vaikutusten arvioinnista. Keskittyminen merkittäviin vaikutuksiin turvaa laadukkaan arvioinnin sekä mahdollistaa arvioinnin tulosten ytimekkään ja ymmärrettävän esittämisen myös laajan sidosryhmän kannalta. Näkökulman tärkeys huomioiden ***luonnoksessa ei riittävästi painoteta rajoittumista merkittäviin vaikutuksiin***. Ennakkoneuvotteluissa sekä erityisesti YVA-ohjelmassa ja ohjelmasta annettavassa lausunnossa on tunnistettava merkittävät vaikutukset. ***YVA-yhteysviranomaisen on sitouduttava YVA-menettelyn loppuun saakka siihen, että vaikutukset arvioidaan ainoastaan merkittävistä vaikutuksista.*** Lisäksi on harkittava mahdollisuutta kirjata myös epäolennaiset vaikutukset ohjelmavaiheessa, millä varmistettaisiin eri osapuolien samanlainen käsitys eri vaikutusten merkittävyydestä.

**Lausunto selostuksesta sekä perusteltu päätelmä ja sen ajantasaisuuden varmistaminen, YVA:n täydentäminen**

YVA-yhteysviranomaisen lausuntoa ja perusteltua päätelmää tulee kehittää siten, että niistä voidaan ***yksiselitteisesti lukea arvioinnin riittävyys*** (YVA-ohjelman mukaisten merkittävien vaikutusten osalta).

Luonnoksessa on esitetty, että lupaviranomaisen tulee ilmoittaa päätelmän täydennystarpeesta yhteysviranomaiselle, jonka puolestaan tulee viipymättä täydentää päätelmää tarpeellisessa määrin. ***Hankkeen ollessa lupavaiheessa, ei ole perusteltua enää siirtää asian käsittelyä miltään osin YVA-yhteysviranomaiselle***. Luvan käsittelyn yhteydessä on nykyisellään riittävät mahdollisuudet selvittää YVA:n ja hakemuksen mukaisten hankkeiden ja niiden vaikutusten erot.

***YVA:n täydentämiseen liittyvän uuden pykälän käyttökynnys tulee olla erittäin korkea.*** Lähtökohtaisesti arviointiselostus on oltava riittävä silloin, kun se on laadittu YVA-ohjelman ja siitä annetun lausunnon mukaan.

**Nykyisen YVA-lain 5.2 §:n poistaminen**

Luonnokseen ei sisälly nykyisen lain säädöstä, jonka mukaan YVA-menettelyä ei sovelleta harkinnanvaraiseen YVA-hankkeeseen, kun vaikutukset on selvitetty muutoin. Tämä pykälä on käytännössä sujuvoittanut joidenkin hankkeiden toteuttamista, eikä tämän sujuvoittamissäädöksen poistamiselle ole perusteita.

**Pykäläkohtaisia huomioita**

**2 §. Määritelmiä – ympäristövaikutus**

Luonnoksessa (2 §, 1 kohta) ympäristövaikutukseksi on määritelty hankkeen tai toiminnan sellaisia vaikutuksia, joita ei ole mainittu direktiivin vastaavassa kohdassa. Näitä ovat vaikutukset *elinoloihin ja viihtyisyyteen*, *kasvillisuuteen, eliöihin* sekä *yhdyskuntarakenteeseen*, *alueidenkäyttöön* ja *kaupunkikuvaan* sekä l*uonnonvarojen hyödyntämiseen*.

Ympäristövaikutusten laajentaminen direktiivin mukaisten terveysvaikutusten lisäksi elinoloihin ja viihtyisyyteen tuo soveltamisalaan sellaisia sosiaalisia vaikutuksia, joiden sisällyttäminen YVA-lainsäädäntöön ei ole perusteltua. Kaikkien kasvillisuus- ja eliövaikutusten sisällyttäminen ympäristövaikutuksiin ei ole perustelua, vaan direktiivin rajaus luonnon monimuotoisuuteen ja erityisesti suojeltuihin lajeihin ja luontotyyppeihin on tarkoituksenmukainen. Yhdyskuntarakenne- ja alueidenkäyttö- ja kaupunkikuvavaikutukset tulevat arvioiduksi MRL:n mukaisissa menettelyissä. YVA-lain määritelmän tulee vastata direktiivin rajausta.

**2 §. Määritelmiä –kuulemisen laajuus**

Luonnoksen (2 §, 2 kohta) mukaan kuuleminen tulee kohdistua viranomaisiin ja niihin, joiden oloihin tai etuihin hanke *saattaa* vaikuttaa sekä yhteisöihin ja säätiöihin, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset *saattavat* koskea.

Direktiivin mukaan kuuleminen tulee kohdistua ainoastaan viranomaisiin, joita hanke *todennäköisesti* koskee (”authorities likely to be concerned”) sekä yleisöön, joihin hanke *vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa* (”public concerned”). YVA-lain määritelmän tulee vastata direktiivin rajausta.

**10 §. Päätös arviointimenettelyn soveltamisesta**

Luonnoksen (10 §, mom 1) mukaan viranomaisen on tehtävä päätös arviointimenettelyn soveltamisesta saatuaan hankkeesta *riittävät* tiedot.

Direktiivi rajaa tiedot, jotka hankevastaavan on toimitettava YVA-menettelyn soveltamista koskevaa päätöstä varten. Tarvittavat tiedot koskevat *hanketta ja sen todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia*. YVA-lain vaatimuksen tulee vastata direktiivin rajausta.

**LIITE**

**ET:n näkemys ympäristövaikutusten arvioinnin yhdistämiseksi kaavoitukseen ja lupamenettelyyn**

Lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että ***lähtökohtaisesti erillisestä YVA-menettelystä YVA-viranomaisineen tulee luopua. Tällöin kaavoitus- ja/tai lupaviranomainen varmistaa YVA-direktiviin sisältövaatimusten toteutumisen nykyisissä kaava- ja lupamenettelyissä.*** Integroinnissa tulee tähdätä YVA-direktiivin sisältövaatimusten, asiakirjojen, kuulemisten, toimivaltaisten viranomaisten ja lopulta aineellisen lainsäädännön yhdistämiseen muihin menettelyihin. On huomionarvioista, että YVA-direktiivi ei määrittele menettelyä, vaan ainoastaan vaikutusten arvioinnin sisällön. YVA-direktiivi nimenomaisesti ohjaa liittämään vaikutusten arvioinnin ”voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin” ja ainoastaan tämän ollessa mahdotonta, voidaan erillinen menettely ottaa käyttöön. Erillinen menettely on tarpeen Suomessakin ainoastaan erityisissä tilanteissa.

Useimpien YVA-hankkeiden ympäristövaikutukset tulevat arvioitua kattavasti jo nykyisellään kaavoissa ja lupamenettelyissä. Kaavojen sisältövaatimuksista kunkin kaavatason osalta on säädetty laajasti MRL:ssä (9, 28, 39 ja 54 §). Kaavoja laadittaessa on huomioitava mm. alueiden käyttöön, luonnonvaroihin, luonto-, ympäristö- ja maisemavaikutuksiin, turvallisuuteen, terveyteen ja muihin elinoloihin liittyvät seikat. Luvituksessa arvioidaan mm. ympäristön pilaantuminen sekä tekniset vaatimukset lupatyypistä riippuen. Kaavoissa ja luvituksessa on kattavat kuulemismenettelyt. ***YVA-direktiivin vaatimukset tulee täytäntöönpanna täydentämällä nykyisiä menettelyitä tarvittavilta osin eikä kehittämällä näihin nähden päällekkäistä YVA-lainsäädäntöä***.

YVA-menettelyn integroiminen kaavaan ja lupaan voidaan toteuttaa siten, että viranomaisten osaamisvaatimukset eivät merkittävästi muutu. YVA olisi osa kaavoitusta silloin, kun maankäyttöön ja sijoittumisen hyväksyttävyyteen liittyvät kysymykset ovat keskiössä. Tällaisia hankkeita ovat esim. tuulivoimahankkeet. YVA olisi osa luvitusta silloin, kun kysymys olisi ensisijaisesti päästöjen vähentämisestä ja hallinnasta. Tällaisia lupaan integroitavia hankkeita olisivat esimerkiksi olemassa olevien energia- ja teollisuuslaitosten laajennukset ja muutokset sekä uuden laitoksen perustaminen toiminnan sallivalle kaava-alueelle.

***YVA voitaisiin myös jakaa sisällöllisesti kaavaan ja lupaan*** sellaisissa hankkeissa, joissa tarvitaan merkittävä kaavaratkaisu, mutta myös päästökysymykset ovat oleellisia. Hankekehityksen aikana sijoituskysymys on tyypillisesti ratkaistava alkuvaiheessa, kun taas yksityiskohtaisemmat tekniikka-, raaka- ja polttoainekysymykset sekä päästöjen hallintakeinot päätetään myöhemmin. Sijoittumisen arviointi kaavoituksessa ja em. muiden vaikutusten arviointi luvituksessa vastaisi hankekehityksen tarkentumista. Erityisesti maakuntakaavoituksessa hankkeet ovat tyypillisesti yksilöimättömiä, joten YVA:n tekeminen kokonaisuudessaan kaavan yhteydessä (esim. päästöjen arvioinnin osalta) on haastavaa.

Kaavoituksen tulee toimia myös ympäristövaikutusten arvioinnin välineenä siten, että alueelle sijoittuvan toiminnan YVA katsotaan tehdyksi kaavoittajan toimesta. Tällöin ***kunnan tai maakunnan kaavoittamalle alueelle voisi myöhemmin sijoittua kaavan mukaista toimintaa vielä kaavoitusvaiheessa nimeämättömän hankevastaavan toimesta.*** Menettely tarjoaisi kunnille mahdollisuuden tarjota ”alustavasti hyväksyttyjä” sijoituspaikkoja toiminnanharjoittajille. Hankekohtaisia yksittäisiä kysymyksiä voitaisiin tarvittaessa tarkastella lisäksi lupamenettelyssä.

Hyvä esimerkki eri menettelyiden integroinnista on SOVA-direktiivin mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin integroiminen maakäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön kaavoituksen osalta. Integrointi on toteutettu siten, että lain soveltaja ei huomaa toteuttavansa erillisiä menettelyjä. Tähän tulee pyrkiä myös YVA:n integroinnissa.

Kunnioittavasti

ENERGIATEOLLISUUS RY

Jukka Leskelä

Johtaja, sähköntuotanto