

Asia: YM008:00/2015, YM029:00/2016

Luonnos hallituksen esitykseksi (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

1. Hallituksen esityksen yleisperustelut

Yleiset kommentit lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Yva ry lausuu ainoastaan yhdistyksen toimialaan liittyvästä, YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevasta osasta.

Yleiset kommentit YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Yleistä

Yva ry pitää kokonaisuutena tarkastellen hyvänä ehdotetun lakimuutospaketin lähtökohtaa turhan byrokratian ja päällekkäisen työn vähentämisestä. Hankkeiden toteuttamisen sujuvoittaminen on yhdistyksen näkemyksen mukaan erittäin kannatettavaa silloin, kun tämä voidaan toteuttaa ilman, että ympäristönsuojelun tasoa heikennetään. Yhdistys pitää kuitenkin ensisijaisena lähtökohtana, että erilaisin hallinnollisin menettelyin varmistetaan, että ainoastaan ympäristön kannalta hyväksyttävät hankkeet pääsevät toteutukseen.

Sujuvoittamisen kannalta ensisijaista on saada pois päällekkäistä ja muuten turhaa työtä. Sen sijaan tieteellisesti oikeelliset ja myös sidosryhmien kannalta korkeatasoisesti toteutetut ja sopivan laajat selvitykset ovat jatkossakin välttämättömiä, eikä niistä tule tinkiä edes sinänsä kannatettavan hankkeiden sujuvoittamisen nimissä.

YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen vaihtoehtoista

Yva ry pitää hyvänä, että hallituksen esitysluonnoksen luvussa 3.2. (s.38-40) esitellyt, tarkasteltavana olleet vielä esitettyäkin pidemmälle menevät vaihtoehdot YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamiseksi eivät tulleet valituiksi.

Yhdistys yhtyy esityksessä todettuun näkemykseen siitä, että kaikkien YVA-menettelyiden arviointiselostusvaiheen kuulemisen yhdistäminen lupahakemukseen (1B) heikentäisi osallistumismahdollisuuksia merkittävästi. Yhdistys myös katsoo, että näin toimiminen vähentäisi YVA-menettelyn vaikuttavuutta erittäin merkittävästi ja siten aiheuttaisi riskin, että muutos johtaa ympäristönsuojelun tason heikentymiseen, vastoin asetettuja tavoitteita.

Arviointiohjelmavaiheen heikentäminen ja jopa pois jättämisen sisältävä alavaihtoehto (1C) olisi ollut yhdistyksen näkemyksen mukaan erittäin huono. YVA-menettelyn kaksivaiheisuus on suomalaisen YVA-menettelyn tärkeä elementti, joka ohjaa arviointia oikeaan suuntaan. Hyvin suoritettu arviointiohjelmavaihe päinvastoin edistää hankkeeseen liittyvien selvitysten laadintaa asianmukaisella tavalla ja vähentää myöhemmissä vaiheissa tarvetta tehdä muutoksia ja täydennyksiä. Arviointiohjelmavaihe on yhdistyksen näkemyksen mukaan erittäin tärkeä sekä YVA:n ympäristönsuojelullisten että osallistumismahdollisuuksiin liittyvien tavoitteiden kannalta. Hankevastaavan kannalta arviointiohjelma on hyödyllinen työkalu, jos sitä halutaan niin käyttää.

Yva ry pitää huonona ajatuksena kytkeä YVA- ja lupamenettelyjen kuuleminen samanaikaisesti tapahtuvaksi. YVA:n tärkein tehtävä on tiedon tuottaminen lupaprosessia varten. Hankkeesta vastaava saa YVA-prosessin kautta tarvittavaa ennakkotietoa, mitä lupahakemuksessa tulisi ottaa huomioon, kun käytettävissä on arviointiselostus, siitä annetut mielipiteet ja lausunnot sekä yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä. Hankkeesta vastaava voi tältä pohjalta kerätä ja tuottaa tarkemmat tiedot hankkeesta lupahakemukseen. Jos YVA-menettelyn tulos tiedetään vasta lupahakemuksen jättämisen jälkeen, niin vaikutusten arviointimenettelyn merkitys ja tarkoituksenmukaisuus häviää.

Vaarana on myös se, että YVA-hankkeesta ei haluta laatia vaihtoehtoja, mikäli vaihtoehtojen puute nopeuttaisi kuulemisvaihetta. Vaihtoehdottomuus tulee muotiin. YVA-menettelyn eräänä tarkoituksena on antaa kansalaisille ja järjestöille mahdollisuus esittää uusia vaihtoehtoja, jotka tulisi sisällyttää YVA-menettelyyn. Vaikka uusien vaihtoehtojen esittäminen kuuluukin arviointiohjelmavaiheeseen, niin lainsäädännöllisten porsaanreikien tarjoaminen kuin tarjottimella hankkeesta vastaaville voi johtaa ympäristönsuojelun tilan heikkenemiseen.

YVA-menettelyn sovittaminen yhteen lupamenettelyn kanssa sopii lähinnä vain silloin, kun on kysymys perustellun päätelmän ajantasaistaminen. Tietyissä harvinaisissa tapauksissa, joissa hankkeen luonteen vuoksi useita toteutuskelpoisia hankevaihtoehtoja ei tosiasiallisesti ole olemassa, voisi kuulemisten yhteensovittaminen myös tulla kyseeseen. Tällaisen tilanteen tulee kuitenkin aina olla poikkeus. Lähinnä kyseessä voivat tällöin olla laajennushankkeet, jotka kuitenkin ovat hankeluettelon mukaisia. Hyväksyttävät perustelut sille, miksi hankevaihtoehtoja ei tarvitse

tarkastella, tulee säätää lailla, ja yhteysviranomaisen tulee hyväksyä se, että vaihtoehtoja ei käsitellä, arviointiohjelmavaiheessa. Nämä reunaehdot ovat yhdistyksen näkemyksen mukaisesti välttämättömiä, jotta yhdistämisen mahdollisuus ei johda vaihtoehtojen tarkoitukselliseen vieroksumiseen.

YVA- ja lupamenettelyjen ajallinen yhteys

Yhdistys pitää sinänsä hyvänä lähtökohtana, että erilaisista hallinnollisista menettelyistä pyritään karsimaan pois turhat viiveet. Yhdistys haluaa kuitenkin muistuttaa, että suomalaisen YVA-menettelyn eräs vahvuus on arvioinnin sijoittuminen varhaiseen hankevaiheeseen ja siihen olennaisesti liittyvä vaihtoehtotarkastelu. Todellinen hankevaihtoehtojen tarkastelu on mahdollista suorittaa ainoastaan melko varhaisessa vaiheessa, jolloin hankkeen suunnittelutaso on vielä kohtalaisen yleispiirteinen. Hankevastaavalta ei voida kohtuudella edellyttää tarkkoja suunnitelmia useasta hankevaihtoehdosta. Käytännössä siis vaihtoehtotarkastelun mahdollistaminen edellyttää varhaista vaikutusarviointia. Varhaisessa vaiheessa tehtävällä arvioinnilla on myös se etu, että saatavat tiedot ovat käytettävissä valittavan hankevaihtoehdon suunnittelussa ja voivat siihen tosiasiallisesti vaikuttaa. YVA-menettelyn sijoittuminen varhaiseen suunnitteluvaiheeseen ja vaihtoehtotarkastelut ovatkin erittäin tärkeitä elementtejä suomalaisen YVA-menettelyn vaikuttavuuden kannalta.

Edellä lausutun huomioon ottaen yhdistys pitää ongelmallisena, mikäli vaikutusarviointia ja tarkempaa hankesuunnittelua edellyttävää luvitusta pyritään kytkemään ajallisesti hyvin tiukasti yhteen. Niissä tilanteissa, joissa lupahakemuksen voi jättää jo ennen YVA-menettelyn valmistumista, on selvää, että ainakaan arviointiselostusta koskeva kuuleminen, pyydetyt lausunnot ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä eivät voi enää vaikuttaa luvitettavaan suunnitelmaan, ellei hankevastaava omatoimisesti halua muuttaa hakemustaan lisätietojen pohjalta. Joissakin tapauksissa ajallinen yhdistäminen on mahdollista, kun tosiasiallisia vaihtoehtoja ei ole ja hankkeen suunnittelu etenee joka tapauksessa ainoan hankevaihtoehdon pohjalta. Yhdistyksen näkemykseen mukaan tämä on perusteltua lähinnä olemassa olevien hankkeiden ja toimintojen laajennus- ja muutoshankkeissa. Asiasta lisää kohdassa 4.

2. Hallituksen esityksen vaikutukset

Pyydämme erityisesti arvioimaan esitettyjä taloudellisia vaikutuksia suhteessa lausunnonantajan omaan asemaan.

Yva ry on alan eri toimijoiden yhteiselin. Yhdistyksellä ei ole roolia hankkeesta vastaavana eikä YVA-menettelyn osapuolena, joten yhdistykselle ei koidu taloudellisia vaikutuksia.

Onko esityksessä jäänyt joitakin olennaisia vaikutuksia huomioimatta? Jos on, niin mitä?

Lakiluonnoksen ympäristövaikutuksissa sivulla 49 todetaan, että arviointiselostuksen ja lupahakemukseen sisällytettävien selvitystarpeiden nykyistä tiiviimmällä yhteensovittamisella ei arvioida olevan suoria ympäristövaikutuksia, koska arviointiselostuksen tai lupahakemuksen sisältövaatimuksia ei muuteta. Yva ry toteaa, että vaikka tämä tulisi kyseeseen vain

vaihtoehtottomissa hanketapauksissa, niin arviointimenettelyyn sisältyvän osallistumisen merkitys uusien tietotarpeiden esilletuomisessa jää menettelyjä yhdistettäessä helposti noteeraamatta myös yhteysviranomaiselta. Vaikutusten arvioinnissa olevat puutteet voivat jäädä tunnistamatta, ja niillä voi olla YVA-lain 3 §:ssä tarkoitettuja todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia. Tämä ongelma on tosin osin tunnistettu myöhemmin yhteiskunnallisten vaikutusten luvussa sivulla 49, mutta ongelman vaikutusta on vähätelty.

Minkälaisiin tilanteisiin arvioitte lupahakemusten tai YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamisen käytännössä soveltuvan?

YVA- ja lupamenettelyä ei ole tule yhdistää, koska YVA-menettelyn tarkoitus on tuottaa tietoa lupamenettelyä varten. Sitten kun kaikki tarvittava tieto on käytettävissä, niin on mahdollista sovittaa yhteen lupamenettelyjä tai jossain tapauksissa jopa käsitellä yhdessä eri lupahakemuksia, jos niin pitkälle haluttaisiin mennä.

3. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

- Yhteensovittavat lupamenettelyt (1-4 §)

Ei kommenttia

- Yhteensovittava viranomainen (5 §)

Ei kommenttia

- Hakijan neuvonta (6 §)

Ei kommenttia

- Yhteensovittamisen aloittaminen ja keskeyttäminen (7 ja 13 §)

Ei kommenttia

- Määräajat käsittelyvaiheille (8, 12 §)

Ei kommenttia

- Hakemusten täydentäminen (9 §)

Ei kommenttia

- Lupahakemuksista kuuleminen (10-11 §)

Ei kommenttia

- Lupapäätösten antaminen (14-15 §)

Ei kommenttia

- Lupamaksut (16 §)

Ei kommenttia

- Voimaantulo (17 §)

Ei kommenttia

- Ympäristönsuojelulain 47 c §, vesilain 11:1, luonnonsuojelulain 72 a §, maa-aineslain 4 c §, maankäyttö- ja rakennuslain muutokset, kaivoslain 40 a § ja kemikaaliturvallisuuslain 104 e §

Ei kommenttia

- Ympäristönsuojelulain 47 b §, vesilain 12 a § sekä luonnonsuojelulain 72 b ja 61.5 §

Ei kommenttia

4. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen)

- YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen (YVA-laki 5 §, 22 a.1 ja 25 §)

Yhdistys pitää hyvänä 5 §:n ehdotettua täsmennystä ympäristövaikutusten arvioinnin toteuttamisen mahdollisuuksista muussa kuin YVA-lain mukaisessa menettelyssä. Ehdotettu tarkennus, että YVA:n sijasta hyväksyttävästä arviointimenettelystä on oltava nimenomainen säädös, on tärkeä.

22a§:n 1 momentissa mainittu arviointiselostuksen ja lupahakemuksen selvitysten yhdistäminen on hyvä lähtökohta silloin, kun samat selvitykset todella ovat soveltuvat. Yhdistys kuitenkin muistuttaa, että YVA-menettelyn kokonaisuudessaan on tarkoitus antaa riittävät tiedot suunnitellun hankkeen ympäristövaikutuksista. Näin ollen on mahdollista, että vaikutusten arvioinnin tai arviointiselostuksen laadinnan aikana, taikka arviointiselostuksesta kuultaessa tai mahdollisesti vielä yhteysviranomaisen muodostaessa perusteltua päätelmää käy ilmeiseksi, että joitakin vaikutuksia tulee selvittää laajemmin tai yksityiskohtaisemmin, kuin arviointiohjelmassa tai siitä annetussa yhteysviranomaisen lausunnossa on suunniteltu. Tällainen tarve voi johtua arvioinnissa tai vuorovaikutuksessa saaduista uusista tiedoista tai esim. hankesuunnitelman tarkentumisesta. Mahdollista on myös, että jokin laadittu selvitys on esim. käytettyjen menetelmien tai selvityksen tekemiseen huonosti soveltuvan vuodenajan seurauksena sillä tavoin puutteellinen, että sitä on tarpeen täydentää.

YVA-menettelyn tuloksena havaitut selvitystarpeet tulee voida edellyttää toteutettavaksi ennen hankkeen lupien käsittelyä, käytännössä siis lupahakemusta varten. Pykäläkohtaisissa perusteluissa tämä onkin huomioitu. Kuitenkin myös selvitysten yhdistämistä koskeva pykälä tulee muotoilla siten, ettei ole epäselvää, että tarkentavia selvityksiä voidaan edellyttää vielä arviointiselostuksen valmistuttua. Yhdistys pitää mahdollisena, että nyt ehdotettu muotoilu ”Arviointiselostukseen ja lupahakemukseen sisällytettävät selvitykset voidaan laatia yhteisesti” saatetaan toiminnanharjoittajan suunnalta tulkita ehdottomaksi siten, että kumpaankin tarkoitukseen yhteisesti laadittujen selvitysten lisäksi ei muita selvityksiä voitaisi enää lupahakemukseen vaatia. Yhdistys ehdottaa lisättäväksi mainintaa siitä, että selvityksiä saattaa olla tarpeen täydentää.

25§:n ehdotettu lisäys ”ennen päätöksentekoa” on itsessään selkiyttävä lisäys. Menettelyjen aikataulullisen yhteensovittamisen ongelmallisuudesta yhdistys on lausunut kohdassa 1.

- Ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemisen yhdistäminen (YVA-laki 22 a.2 ja 27 §, ympäristönsuojelulain 44 a §, vesilain 11 a §)

Yhdistys pitää tietyissä, rajatuissa tapauksissa perusteltuna, että arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta voidaan kuulla yhteisesti. Lähinnä tämä tulee kyseeseen silloin, kun kyseessä on perustellun päätelmän ajantasaistaminen ja siihen mahdollisesti liittyvät lisäselvitykset (YVA-l 27§). Tässä vaiheessa toteutettava hankevaihtoehto on lähes poikkeuksetta jo valittu ja tarkennukset koskevat vain ko. vaihtoehtoa. Tältä osin yhdistys pitää esitystä hyvänä.

Sen sijaan ehdotetun 22a § 2 momentissa esitetty hanke, jolla ei ole toteutusvaihtoehtoja, on yhdistyksen näkemyksen mukaan ongelmallinen. Hankevaihtoehtojen tarkastelu ja vertailu ovat ympäristövaikutusten arvioinnin ydinsisältöä, ja vaihtoehtojen tarkastelua pitää lähtökohtana myös YVA-direktiivi. Tilanteen, jossa YVA-menettelyssä voidaan tarkastella ainoastaan yhtä toteutusvaihtoehtoa, tulee aina olla poikkeus. Erilaisissa laajennushankkeissa vain yhden hankevaihtoehdon tarkastelu on usein perusteltua, ei kuitenkaan aina.

Mikäli hankevaihtoehtojen puuttuminen johtaisi hankkeen kannalta aikataululliseen etuun, on yhdistyksen näkemyksen mukaan olemassa vaara, että hankevaihtoehtojen kehittäminen YVA-menettelyissä tarkasteltavaksi vähenee myös uusia hankkeita koskevilla menettelyillä. Ehdotettu muutos saattaa johtaa hankevastaavien haluttomuuteen muodostaa vaihtoehtoja, jos on olemassa helpompi keino saada tarvittavat luvat.

Kuulemisten yhdistämistä voitaneen pitää hyväksyttävänä hankkeille, joilla ei ole toteutuskelpoisia hankevaihtoehtoja. Tällöin tulisi yhdistyksen näkemyksen mukaan säätää erikseen, millä edellytyksillä voidaan hyväksyä vain yksi hankevaihtoehto. Hankevaihtoehtojen puute tulisi aina olla selkeästi perusteltu ja esimerkiksi jo arviointiohjelmaa koskevassa yhteysviranomaisen lausunnossa nimenomaisesti hyväksytty. Kyseessä ei siis voisi olla ainoastaan toiminnanharjoittajan ilmoitus siitä, että toteutuskelpoisia hankevaihtoehtoja ei ole.

Ehdotettu Vesil11a§:n mukainen samanaikainen kuuleminen koskee ainoastaan YVA-lain 27 §n mukaista arviointiselostuksen täydentämistä, mikä on hyvä asia.

Ehdotettu YSL 44a§ on muutettava samaan muotoon kuin Vesil 11a§. Toisin sanoen kuuleminen saa koskea vain YVA-lain 27 §:n mukaista arviointiselostuksen täydentämistä.

5. Muut kommentit

Voitte kirjoittaa tähän mahdolliset muut kommentit esityksestä

Yva ry kannustaa ympäristölainsäädännön uudistamiseen ja ympäristöllisten menettelyjen sujuvoittamiseen silloin, kun se tapahtuu ylimääräistä, päällekkäistä ja turhaa työtä karsimalla. Yhdistys kuitenkin korostaa, että tämän tulee tapahtua siten, että ympäristönsuojelun tason heikkenemisen vaaraa ei synny.

Yhdistys pitää hyvänä Suomen nykyisen YVA-menettelyn ominaispiirteitä, joissa korostuu vaikutusten arviointi varhaisessa hankevaiheessa, vaihtoehtojen tarkastelu ja osallisten kuuleminen myös arvioinnin suunnitteluvaiheessa (arviointiohjelmavaiheessa). Sujuvoittamispyrkimyksen nimissä ei tule tehdä lainsäädäntöön sellaisia muutoksia, jotka vaarantavat nämä tärkeät elementit.

Yhdistyksen näkemyksen mukaan ehdotetussa YVA- ja lupamenettelyjen kuulemisen yhdistämisessä on olemassa riskejä, jotka voivat heikentää vaihtoehtotarkastelun asemaa. Yhdistys pitää tärkeänä, että kuulemisten yhdistäminen toteutetaan ainoastaan tietyissä poikkeuksellisissa ja lainsäädännössä selkeästi rajatuissa tapauksissa, ettei YVA-menettelyn tavoitteena oleva ympäristönsuojelun taso heikkenisi muutoksen seurauksena.

Ikäheimo Erkki
Yva ry