

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@ym.fi

Viite: Ympäristöministeriön avoin kommentin antomahdollisuus, uutinen 25.10.2016

KOMMENTTI TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA LAIKSI YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYSTÄ JA LAEIKSI ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Ympäristöministeriön YVA-lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmän ehdotus on valmistunut. Ympäristöministeriö on www-sivuillaan antanut mahdollisuuden antaa hallituksen esitysluonnokseen 24.10.2016 vielä pikaisesti kommentteja 1.11.2016 saakka. Yva ry on aiemmin antanut asiassa lausunnon (pvm 25.9.2016). Uudesta luonnoksesta yhdistys haluaa todeta seuraavaa:

Yleiset kommentit

Yva ry antoi toukokuussa lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Yva ry:n mielestä työryhmän ehdotuksessa on otettu hyvin huomioon Yva ry:n esittämät näkökohdat.

Ehdotettu uusi YVA-laki on rakenteeltaan selkeä ja kokonaisuutena hyvä kokonaisuus. Kokonaisuudistuksessa lain rakennetta on selkeytetty. Yhdistys pitää erityisen hyvänä esitettyä arvioinnin suuntaamista merkittäviin vaikutuksiin sekä esitettyä ennakkoneuvottelumenettelyä. Perustellun päätelmän asema on vahvistunut, hankkeesta vastaavan tiedonsaantioikeus on turvattu, arvioinnin ajankohta on selkeämmin ilmaistu, ja arviointiohjelman ja –selostuksen sisältö on kerrottu selkeästi. Myös yhteysviranomaisen tehtävät lausunnonantajana ja perustellun päätelmän laatijana ovat selkiytyneet.

Kaavoituksen ja hanke-yvan samanaikaiset kuulemiset on esitetty kaavoitusprosessin kannalta selkeästi ja luontevasti vaihtoehdon VEA:n pohjalta kuten yhdistys toivoikin.

Samalla yhdistys painottaa edelleen, että YVA-yhteysviranomaisten riittävät resurssit YVA-tehtävien hoitoon on varmistettava. Viranomaisten on saatava riittävästi ohjausta ja tarvittaessa koulutusta uudistukseen liittyvien

uusien velvoitteiden, kuten perustellun päätelmän laatimiseen ja ennakkoneuvottelujen hyvään hoitamiseen.

Erityisen hyvää työryhmän esityksessä

Kommenteilla olevan lakiluonnoksen osalta yhdistys pitää erityisen hyvänä seuraavia kohtia:

13 §:ssä on selkeästi säädetty, että mikäli yhteysviranomaisen päätös siitä, että YVA-menettelyä ei ole tarpeen soveltaa, perustuu osin hankkeen ympäristövaikutusten ehkäisy- ja vähentämiskeinoin, nämä keinot on todettava päätöksessä ja saatettava mm. asianomaisten viranomaisten tietoon.

15 §:n mukainen vaatimus YVA-menettelyn suorittamisesta varhaisessa hankevaiheessa on hyvä ja tärkeä määräys, joka 15 §:ssä on selkeästi asetettu. Vaihtoehtojen tosiasiallinen puntarointi ja varhaisen vaiheen selvitykset ovat Suomen YVA-menettelyn tärkeää ydintä. Samalla yhdistys muistuttaa, että esim. laajennus- ja muissa muutoshankkeissa ei välttämättä missään vaiheessa ole sellaista tilannetta, jossa hankevaihtoehtoja olisi tosiasiallisesti avoimina.

24 §:ssä todetaan selkeästi toimintatapa silloin, kun YVA-selostus on puutteellinen. Nykytilanteessa tämä on osin epäselvää, joten yhdistys tervehtii menettelyn selkeyttämistä ilolla.

26 §:ssä todetaan vastaavasti selkeästi toimintatapa silloin, kun perusteltua päätelmää on tarpeen ajantasaistaa. 26 §:n mukaan ajantasaistaminen suoritetaan 24 §:n mukaisesti. 24 § kuitenkin edellyttää, että täydennetty selostus tulee asettaa nähtäville ja pyytää siitä lausunnot ja mielipiteet. Yhdistys esittää, että mikäli 26 §:n mukaisessa ajantasaistuksessa päätelmään tulee vain vähäisiä muutoksia, ei 21 §:n mukainen kuuleminen olisi tarpeen.

Edellä mainitun lisäksi yhdistys haluaa kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

Kaavoituksen ja YVA-prosessin yhdistäminen

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa mahdollistetaan myös VEB:n toteuttaminen, jolloin kaavoittaja vastaa koko vaikutusten arviointimenettelystä osana kaavoitusprosessia. Tällöin yhteysviranomaisella ei ole roolia vaikutusten arvioinnissa. Yva ry ei ole pitänyt VEB:tä hyvänä menettelytapana kaavoittajien vaikutusten arvioinnin rajallisen osaamisen takia.

Lakiehdotuksesta ei käy selkeästi ilmi, miten menetellään, jos vaikutusten arviointi ei ole riittävä YVA-lain kannalta. Puutteellisen arviointiselostuksen tai tässä tapauksessa kaavaselostuksen täydentäminen voi olla myöhäistä, jos kaava on jo hyväksytty ja se on tullut voimaan. Arvioiko yhteysvi-

ranomainen lainkaan vaikutusten arvioinnin laatua ja riittävyttä, jos YVA-menettely on tehty kaavoituksen yhteydessä?

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ään ehdotetaan muutosta, että ”hankkeesta vastaavan on tällöin toimitettava hanketta ja sen vaikutusten arviointia koskevia tietoja kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle ja tarvittaessa myös ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 10 §:n mukaiselle yhteysviranomaiselle (yhteysviranomainen), joka vastaa mainitussa laissa tarkoitettujen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laajuuden ja tarkkuuden arvioinnista ja siinä tarkoitettujen perustellun päätelmän tekemisestä.”

Yhteysviranomaisen rooli jää tässä lakimuutoksessa erittäin epäselväksi. Mitä tarkoitetaan, että tietoja on toimitettava vain tarvittaessa yhteysviranomaiselle? Eikö yhteysviranomainen ole keskeinen viranomainen seuraamaan vaikutusten arvioinnin laatua ja riittävyttä, kun hanke-yvaus laaditaan kaavoituksen yhteydessä? Eikö yhteysviranomaisen kuulu aina saada arviointia koskevat tiedot, jotta yhteysviranomainen osaa arvioida niin arviointiohjelman kuin arviointiselostuksen laajuuden ja tarkkuuden riittävyttä? Eikö yhteysviranomainen voisi näin tukea kaavoitusviranomaisesta avustaessaan vaikutusten arviointia koskevissa asioissa, koska harvoin kaavoittajilla on riittävästä kokemuksesta vaikutusten arvioinnista YVA-lain riittävyyden kannalta? Kaavoitusviranomaisella ei siis välttämättä ole riittävästä asiantuntemuksesta arvioida sitä, että arviointi olisi riittävä myös seuraavan vaiheen ympäristölupaprosesseja varten. Kaavoittaja ei ole mm. ympäristösuojeluviranomainen, eikä käsittele ympäristölupia, joten sitäkään kokemusta kaavoittajilla ei ole. Yva ry pelkää, mitä ongelmia menettely voi tuoda varsinkin pienemmissä kunnissa.

Mikäli kaavoitus- ja YVA-menettelyä halutaan yhdistää, jotta hanke etenisi nopeammin, niin kumpikin viranomainen tarvitsee hankkeesta vastaavalta kaikki hänen tuottamansa tiedot. Kumpikin viranomainen katsokoon tahollaan, miten tuo tieto vaikuttaa niin kaavaratkaisuun kuin hanke-yvan laatu- ja riittävyysvaatimukseen. Hankevastaavallekin voisi olla hyvä saada nopeasti palautetta, mikäli hänen tulisi täydentää arviointia, jotta se kelpaisi lupamenettelyyn.

Merkittävyyden arviointi ja kohtuulliset vaihtoehdot

20 § mukaan YVA-selostuksessa tulee esittää tiedot hankkeen ja sen kohtuullisten vaihtoehtojen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista. Laissa tai sen liitteissä ei ole lainkaan selvitetty, mitä tarkoitetaan todennäköisesti merkittävillä ympäristövaikutuksilla, tai miten määritellään hankkeen kohtuulliset vaihtoehdot. Näiden vaatimusten selventämiseksi tarvittaneen lisäohjausta joko tulevassa asetuksessa tai opasaineiston muodossa.

Yva ry on keväällä antamassaan lausunnossa puuttunut merkittävimpien vaikutusten käsitteeseen. Liitteessä 2 olisi hyvä olla lista, miten arvioidaan vaikutusten merkittävyyttä. Samoin tavoin kuin arvioidaan yksittäistapauk-

sisä arvioinnin tarpeellisuutta. Voisiko tästä olla säädös uudessa YVA-laissa?

Arviointiselostuksen täydentäminen

24 §:n mukaan yhteysviranomaisen voi edellyttää arviointiselostuksen täydentämistä. Arviointiselostuksen oltua nähtävillä tulisi hankkeesta vastaavalla olla oikeus oma-aloitteisesti täydentää ja korjata arviointiselostusta saatujen mielipiteiden ja lausuntojen pohjalta ennen kuin yhteysviranomaisen laatii perustellun päätelmän ilman, että arviointiselostuksesta järjestettäisiin uusi kuuleminen. Tämä voisi helpottaa yhteysviranomaisen työtä, kun arviointiselostus ei kompastuisi helposti korjattaviin asioihin.

Perusteltu päätelmä

Työryhmän esityksen mukaan yhteysviranomaisen antaa vain YVA-selostusta koskevan perustellun päätelmän (23 §), kun aiemmassa versiossa ehdotettiin, että yhteysviranomaisen antaa YVA-selostusta koskevan lausunnon, johon perusteltu päätelmä sisältyy. 23 § mukaan perusteltuun päätelmään on mm. sisällytettävä yhteenveto muista annetuista lausunnoista ja mielipiteistä.

Nykyiset YVA-selostusta koskevat yhteysviranomaisen lausunnot ovat kymmeniä, jopa useita kymmeniä sivuja pitkiä. Mikäli jatkossa yhteysviranomaisen antaa ainoastaan päätelmän, vaikuttaa todennäköiseltä, että perusteltujen päätelmien pituus muodostuu melko suureksi. Hankkeissa, joissa lausuntoja ja mielipiteitä saadaan paljon, tulee pelkästään niiden tiivistelmästä väistämättä pitkä.

25 §:n mukaan perusteltu päätelmä tulee kirjata lupapäätökseen silloin, kun YVA-menettely oli hankkeessa suoritettava. Yhdistyksen näkemys on, että koska perusteltu päätelmä on tarkoitus kirjata lupapäätökseen, tulisi päätelmän olla muodoltaan tiivis ja pituudeltaan korkeintaan muutamia sivuja. Tästä syystä vaikuttaa haastavalta tilanteelta, mikäli yhteysviranomaisen antaa selostuksesta ainoastaan perustellun päätelmän, johon tulee vielä sisällyttää lausuntojen tiivistelmä.

Yhdistys ehdottaakin, että aiemmassa versiossa esitetty tapa, jossa perusteltu päätelmä on osa yhteysviranomaisen selostuslausuntoa, olisi nyt esitettyä käyttökelpoisempi. Lausunnon muissa osissa voisi esittää mm. muiden lausuntojen yhteenvedon sekä muut osallisten informoimiseksi tarpeelliset tiedot, ja itse perusteltu päätelmä voisi keskittyä yksinomaan yhteysviranomaisen hankkeen ympäristövaikutuksia koskeviin johtopäätöksiin. Lausuntoja voisi olla hyvä saada nykyisestä tiivistettyä, mutta yhdistyksen näkemyksen mukaan informaatio-ohjaus olisi tähän sopivampi keino kuin nyt esitetty lausunnon typistäminen yksinomaan päätelmäksi. Yhteenvedot mielipiteistä ja lausunnoista tulisi olla erillinen asiakirja, jota ei tarvitse kuljettaa mukana lupapäätöksessä

Arvioinnin huomioon ottaminen lupamenettelyssä

25 §:n 3 momentin mukaan lupapäätöksessä on otettava huomioon kuulemisten tulokset. Toisin sanoen lupaviranomaisen pitäisi käydä läpi kaikki mielipiteet ja lausunnot, jotka voivat olla keskenään ristiriitaisia.

Kaavoituksessa rakennuslupaviranomainen perustaa lupapäätöksensä voimassa olevaan kaavaan, ei kaavasta annettuihin muistutuksiin ja lausuntoihin. Lopullisessa kaavaehdotuksessa nämä on otettu huomioon siltä osin kuin on mahdollista. Muistutukset ja lausunnot toki löytyvät kaava-asiakirjoista, mutta ne eivät ole päätöksenteon pohjana.

Vaikutuksen arvioinnin jälkeen lupapäätöksessä pitäisi pystyä ottamaan huomioon vain arviointiselostus ja perusteltu päätelmä. Mielipiteitä ja lausuntoja ei enää pitäisi roikuttaa mukana lupavaiheessa. Mutta juuri tämän takia hankkeesta vastaavalla pitäisi olla oikeus tarkistaa arviointiselostusta siten, että mielipiteet ja lausunnot on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon. Jos vielä jotakin pitäisi ottaa huomioon, niin se voidaan todeta perustellussa päätelmässä.

Velvollisuus YVA-menettelyn suorittamiseen hankkeissa, joissa ei ole lupapalveloitetta

34 §:ssä on säädetty pakkokeinoista silloin, mikäli kyseessä on hanke, joka ei tarvitse lupaa, mutta jossa on kuitenkin suoritettava YVA-menettely. 3 §:ssä tai muuallakaan laissa ei kuitenkaan varsinaisesti todeta, että tällaista hanketta ei saa käynnistää ennen kuin YVA-menettely on suoritettu ja valmistunut (vrt. 25 §, jossa selkeästi todetaan, että lupaa ei saa myöntää ennen kuin YVA on käytettävissä). Koska yksittäistapauksena arviointi voi tulla suoritettavaksi periaatteessa mille tahansa hanketyypille, ei voida myöskään oletusarvoisesti lähteä siitä, että ko. hanketyypillä koskevassa muussa laissa olisi asetettu arviointivelvoite. Arviointivelvoitteen asettaminen ainoastaan pakkokeinoa koskevalla pykälällä vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta. Yleinen 3 §:n mukaisia hankkeita koskeva arviointivelvoite olisi kenties syytä muotoilla selkeämmin, kuin luonnoksen 3 §:ssä mainittu ”tätä lakia sovelletaan hankkeeseen...”, jossa ei siis varsinaisesti määrätä, ettei hanketta saisi käynnistää.

Teknisempiä huomioita

2 §:n määritelmässä kohdassa 1c) on mainittu, että ympäristövaikutuksella tarkoitetaan vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, aineelliseen omaisuuteen, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Lakiluonnoksesta on poistettu vaikutukset alueidenkäyttöön. Minkä takia? Onhan keskeistä selvittää vaikutukset suunniteltuun eli kaavoitettuun maankäyttöön, että tiedettäisiin, estyykö aiemmin kunnassa suunniteltu maankäyttö hankkeen johdosta.

Lain 3 §:ä ei ole jaettu kolmeen momenttiin, joihin laissa myöhemmin viitataan.

Arviointiohjelmasta mielipiteiden ja lausuntojen määräaika on 30 päivää, ja erityisestä syystä sitä voidaan pidentää 60 päivään. Arviointiselostuksesta kuuleminen on 30-60 päivää, ja 30 päivää pidemmästä kuulemisajasta voidaan päättää ilman erityistä syytä. Minkä takia arviointiohjelman kuulemisaika ei voisi olla myös joustavasti 30-60 päivää? Annettakoon viranomaisien päättää kussakin tapauksessa tarvittava kuulemisaika ilman erityisiä syitä. Usein lausuntojen saaminen 30 päivässä on ongelma lausunnonantajille niin arviointiohjelmasta kuin arviointiselostuksesta, koska luottamuselinten kokousrytmi päätetään yleensä edellisen vuoden lopussa.

39 § 2 mom: ”Tätä lakia ei sovelleta hankkeeseen tai hankkeen muutokseen, jonka arviointiohjelmasta on ennen tämän lain voimaantuloa tiedotettu kuuluttamalla siitä tämän lain 18 §:n nojalla.” Pitäisi kai olla viittaus nykyiseen YVA-lakiin 486/1994, jossa arviointiohjelmasta kuulemisesta määrätään 8 §:ssä.

Lopuksi

Yva ry osallistuu mielellään vaikutusten arvioinnin kehittämistä koskevaan lainsäädäntötyöhön.

Päivi A. Karvinen
Yva ry:n puheenjohtaja

Lisätietoja:

Janna Riikonen, 040 455 9620, janna_riikonen@golder.fi

Gilbert Koskela, 041 435 0408, gilbert.koskela@gmail.com