

The background of the slide features a close-up photograph of several tall, slender stems of purple flowers, likely heather or a similar species, set against a dark, blurred green background. The flowers are small and densely packed along the stems, with some in sharp focus and others blurred, creating a sense of depth.

Yhteistoiminnallisuus YVA-lainsäädännössä

Miten yhteistoiminnallisella YVAlla voidaan vastata paremmin kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusodotuksiin ja hankesuunnittelun laatuun?

YVA ry:n webinaari

7.9.2022

Prof. Ismo Pölönen, oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Yhteistoiminnallisuuden elementit kansallisessa YVA-oikeudessa

- Vuorovaikutus ja yhteistoiminnallisuus YVA-lainsäädännön syvätavoitteissa: sääntelyllä puitteet eri osapuolten vaikuttamismahdollisuuksille ja vuorovaikutteisuuksille, jolla edistetään monipuoliseen tietoon perustuvaa sekä hyväksyttävämpää hankesuunnittelua ja päätöksentekoa.
- Yhteistoiminnallisuutta tukevat useat kansalliset (ylikansallista oikeutta pidemmälle menevät) sääntelyvalinnat, erit.:
 - menettelyn varhainen aloitus: YVA-laki ohjaa aloittamaan menettelyn siihen osallistuvien vaikuttamismahdollisuuksien ja vuorovaikutuksen näkökulmista tarkoituksenmukaisessa vaiheessa.
 - laajat osallistumisoikeudet arviointiohjelmavaiheessa
 - vuorovaikutteiseen osallistumiseen ohjaava säännös, jonka soveltaminen konkretisoituu vähintään vuorovaikutteisina yleisötilaisuuksina.
 - Yhteistoiminnallisuuden ”pehmeät” käytännöt ovat kehittyneet ja vakiintuneet kuitenkin suurelta osin ilman muodollisesti velvoittavaa sääntelyä.

Rajoitteet yhteistoiminnallisen hallinnan näkökulmasta

- Vuorovaikutusmenettelyt järjestetään pitkälti hankevastaavalähtöisesti eikä yhteysviranomaisella ole toimivaltaa edellyttää tiettyjen täydentävien osallistumismuotojen tai yhteistoiminnallisten menetelmien käyttämistä.
- Konsensushakuinen yhteispäätösmenettely ja yhteistäytäntöönpano puuttuvat.
 - Päätösvalta suunnittelun valinnoista hankkeesta vastaavalla. Toiminnanharjoittaja voi lain puolesta valita itse parhaana pitämänsä hankevaihtoehdon lupahakemuksen pohjaksi.
 - Lupaviranomaisen on hyväksyttävä (paikallisesta tuesta riippumatta) hakemuksen mukainen toiminta, jos se täyttää lain vähimmäisvaatimukset (oikeusharkintaisuus).
 - Suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymis- tai hylkäämisratkaisut tekee viranomaisen edustuksellista demokratiaa ilmentävien lakien asettamissa raameissa.
- Säännösten joustavuus ja lain jättämä harkintavalta tuovat kuitenkin liikkumatilaa lakeja soveltaville viranomaisille yhteistoiminnallisissa menettelyissä tuotetun tiedon ja ratkaisuehdotusten huomioonottamiselle (selvitysvaatimusten peruste YVA:ssa, lupamääräykset luvassa, hyväksyttävimmät suunnitteluratkaisut kaavoissa).

Viimeaikaista kehityskuluista, esimerkkinä kaivossektori

- Kaivoshankkeissa laajat osallistumisoikeudet: myös kaivoslain osallistumissäännökset ovat vastanneet pääosiltaan ympäristöllisten lupamenettelyjen osallistumisnormeja v. 2011 alkaen.
 - Laajat osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupamenettelyjen lisäksi YVA:ssa, kaavoitusmenettelyissä ja ympäristölupamenettelyssä.
- Laajennetuista osallistumisoikeuksista & runsaslukuisista osallistumisareenoista huolimatta osallistuminen kanavoitunut enenevässä määrin muodollisten menettelyjen ulkopuolelle.
 - Esimerkki Heinävedeltä: Suunnitellun grafiittikaivoksen osalta laaja-alainen kansalaisvaikuttaminen (tiedontuotanto & kampanjointi) käynnistyi ennen kuin varhaiseen suunnitteluvaiheeseen tarkoitettu YVA vireille.
 - Vastaavasti varausilmoitukset sekä malminetsintähankkeet eri puolella maata ovat aktivoineet useita itseorganisoituneita liikkeitä etsinnän ja kaivostoiminnan vastaiseen toimintaan.
 - Ilmeistä luottamusvajetta (vaikutustieto, vaikuttamismahdollisuudet, lainsäädännön/itsesääntelyn/käytäntöjen toimivuus)

Miksi yhteistoiminnalliselle YVA-menettelylle (enenevässä määrin) tarvetta?

Sosiaalisten hankeriskien hallinta:

- Esim. tapaukset: Kuusamo, Heinävesi, Rautalampi, Muonio
- Aito, oikea-aikainen vuorovaikutus & yhteistoiminnallisuus hyväksyttävyyttä tukevana keinona => SLO
- SLO:n puuttuminen => kuntakaavoitus ei etene (mahd. kaavallisten edellytysten puuttuminen)

Ympäristöllisten hankeriskien hallinta:

- Esim. Tapaukset Finnpulp, Sokli, Basf (Harjavalta)
- Monipuolista asiantuntijuutta ja kokemusta hyödyntävät ympäristömenettelyt korkeampitasoisen suunnittelun ja päätöksenteon välineinä.

Oppeja: tapauskohtaisen räätälöinnin tarve

- Tarve huomioida hankkeen ja alueen erityispiirteet yhteistoiminnallisten menettelyjen valinnassa
 - Uusi hanketyyppi / ympäristöltään herkkä alue / vaikutuksiin liittyviä olennaisia epävarmuuksia / sosiaaliset vaikutukset hankeriskinä
- ⇒ erityinen panostus yhteistoiminnallisiin menettelyihin

Oppeja: ajoituksen merkitys

- Relevanttien viestintä-, ja vuorovaikutustarpeiden tunnistaminen riittävän varhain
 - Konfliktiherkissä hankkeissa usein tarve varhaiselle (ennen YVA-ohjelmaa) tiedottamiselle ja vuorovaikutukselle
 - Ajoitus suhteessa YVAL:n mukaisiin ennakkoneuvotteluihin?
 - Ei oik. estettä laajennettuun ”ennakkoneuvotteluun”

Lainsäädännön kehittämistarpeista

- Osallistumisen ja vuorovaikutuksen näkökulmista suomalainen YVA-laki on ollut jo sen säätämisvaiheessa (1994) aikaansa edellä ja sen perusrakenteet ovat kestäneet hyvin aikaa.

Seurantasäätely kuitenkin erit. osallistumisen näkökulmasta edelleen aukollista

- Ei oik. velvoitetta kaikkien YVAL:n piiriin kuuluvien, olennaisten vaikutusten tarkkailuun ja seurantatiedon raportointiin. YVA-laki ei ohjaa myöskään suunnittelemaan korkeatasoista seurantaa, johon kuuluisi tarpeen mukaan myös osallistumista.
- Lainsäädännöllä pohjaa yhteistoiminnalliselle seurannalle, kun siinä ohjattaisiin huomioimaan osallistumisen tarpeet seurantavaiheessa.
- Seurantavelvoitteiden tulisi ohjata hankkeen ja vaikutusten kohteiden erityispiirteet huomioon ottavaan seurantaan.
 - seurantasäätelyyn rajausvaihe (*scoping*): seurannan sisältöjä (mukaan lukien osallistumisjärjestelyt) pohdittaisiin tapauskohtaisesti.

Yhteistoiminnallisuutta tukevista (uus)tulkinnoista

- Arviointiohjelmasta annettavat mielipiteet ja lausunnot on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää 30 päivää. Erityisestä syystä aikaa voidaan kuitenkin pidentää enintään 60 päivän mittaiseksi (YVAL 17.3 §).
- Jos pidempi kuulemisaika on tietyissä tilanteissa (esimerkiksi kuulemisajan alkaminen vuosilomakauden alussa) sekä hankkeesta vastaavan että yhteysviranomaisen mielestä tarpeen, pidempi kuulemisaika tulisi olla mahdollinen.
 - Jos hankkeesta vastaava pitää pääsääntöä (30 pv) pidempää kuulemistä tarpeellisenä, se ilmentää säännösmuutoksen tavoite huomioon ottaen osaltaan erityisen syyn olemassaoloa.

Lopuksi: YVA-ajattelun ja yhteistoiminnallisten työkalujen soveltaminen YVA-rajan alittaviin hankkeisiin

- Lupalakien, esimerkiksi ympäristönsuojelulaki tai kaivoslaki, mukaiset osallistumismenettelyt eivät sisällä kirjallisia osallistumismenettelyjä pidemmälle meneviä vuorovaikutuksen välineitä. Konfliktiherkissä hankkeissa ko. lakien mukainen viestintä ja osallistuminen alkavat auttamattomasti liian myöhään.
 - tiedon saaminen hankkeesta ensimmäistä kertaa esimerkiksi ympäristö- tai esim. malminetsintälupahakemuksesta tiedottamisen kautta.
- Kuilu arviointimenettelyyn kuuluvien ja arviointikynnyksen alle (ajoittain hyvin niukasti) jäävien hankkeiden välillä on huomattava.
- Laki ei estä YVA-ajattelun ja yhteistoiminnallisten mallien soveltamista myös menettelyn ulkopuolella!

Kirjallisuutta

- Coren oikeudellisen työpaketin synteesiartikkeli: Heinilä, Alekski – Pölönen, Ismo – Belinskij, Antti: Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2021, s. 263–326.
- Kotilainen, Juha; Peltonen, Lasse & Sairinen, Rauno (2021). Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta erityispiirteineen ja sovelluksineen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2021, s. 7–47.
- Leino, Johanna & Miettinen Eija 2020. Malminetsintä, hyväksyttävyyys ja osallistumismahdollisuudet – tapauksena Heinäveden malminetsintäkonflikti”, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2020, s. 265–367.
- Pölönen, Ismo – Perho, Juha. YVA-oikeus. Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edita. 2018.
- Pölönen, Ismo. Ympäristövaikutusten arviointi yhteistoiminnallisuuden näkökulmasta – onko YVA-laki ajan tasalla? Impakti-uutiskirje 1/2022.