Ympäristövaikutusten arviointiyhdistys Yva ry:n lausunto asiassa HE 41/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristövaikutusten arviointiyhdistys Yva ry kiittää mahdollisuudesta saada lausua otsikon mukaisessa asiassa. Yva ry on antanut 30.8.2023 lausunnon asiassa VN/27126/2023 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi. Yhdistys lausuu asiassa HE 41/2025 vp oman toimialansa osalta ja viittaa tarpeellisilta osin aiempaan lausuntoonsa.

Yleisenä kommenttina Yva ry toteaa, että lainsäädännön ohella YVA-menettelyn sujuvoituminen ja YVA-asiakirjojen tiiviimpi muoto on suuresti kiinni tulevan LVV:n sisäisestä perehdyttämisestä ja yhteisten toimintatapojen kehittämisestä koskien muun muassa merkittäviin vaikutuksiin keskittymistä. Yhdistys on samaa mieltä HE:n kanssa siitä, että parhaiten tilannetta voidaan korjata voimassa olevan lainsäädännön toimeenpanon ohjauksella. Myös tulevan LVV:n resurssi- ja osaamishaaste on edelleen ilmeinen. HE:ssä mainitusta toimintatapojen mittavasta kehittämistarpeesta yhdistys on samaa mieltä. Sujuvoittamistavoitteeseen voidaan päästä vahvemman ennakollisen ohjauksen kautta. Ennakolliseen ohjaukseen panostaminen vaatii resursseja sekä yhteysviranomaisilta että muilta Lupa- ja valvontaviraston asiantuntijoilta. YVA-ohjelmavaihe on keskeinen YVA-menettelyn sujuvoittamisen, ohjaamisen ja vain merkittävimpiin vaikutuksiin keskittymisen kannalta, koska ohjelmavaiheessa keskeisesti päätetään, mitä selvityksiä on tehtävä ja mihin vaikutustyyppeihin syvennytään.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

22 a §. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittaminen.
Yva ry toistaa aiemmassa lausunnossaan esille tuomansa näkökohdat yhteiskuulemiseen liittyen ja painottaa edelleen siihen liittyvän merkittäviä riskejä ja ristiriitoja YVA-menettelyn tarkoituksen ja periaatteiden suhteen. LVV:n ratkaisemalla luvalla (tyypillisesti ympäristölupa) etenevät YVA-menettelyn piiriin kuuluvat hankkeet ovat tyypillisesti muun muassa kaivos- ja laitoshankkeita, joiden ympäristövaikutukset voivat olla moninaisia. Etenkin uudishankkeen haitalliset ympäristövaikutukset voivat olla merkittäviä, laaja-alaisia, hitaasti palautuvia ja osittain peruuttamattomia. Tämän huomioiden HE:n esityksen olettamus siitä, että todennäköisesti säännöstä sovellettaisiin ennen kaikkea hankkeiden muutoksiin ja sellaisiin uusiin hankkeisiin, joiden suunnittelutilanne on ristiriidaton, ympäristövaikutukset hyvin hallittavissa ja vaihtoehtoja on vain vähän, ei todennäköisesti toteudu. Vaihtoehtoinen tapa, jossa yhteiskuuleminen laissa rajataan koskemaan vain muutoshankkeita, olisi tästä syystä parempi ratkaisu.

Yhteiskuuleminen heikentää sekä ympäristövaikutusten arvioinnin huomioimista että osallistumismahdollisuuksia merkittävästi. Yva ry myös katsoo, että yhteiskuuleminen vähentää YVA-menettelyn vaikuttavuutta erittäin merkittävästi ja siten aiheuttaa riskin muutoksen johtamisesta ympäristönsuojelun tason heikentymiseen.

YVA-lain 15 §:ssa todettu pääsääntö, että ympäristövaikutukset on arvioitava mahdollisimman varhaisessa hankevaiheessa, on yhdistyksen näkemyksen mukaan edelleen hyvin perusteltu. Yhdistys katsoo, että tämä vaatimus on useimmissa tapauksissa ristiriidassa YVA-selostuksen ja lupahakemuksen yhteisen kuulemisen kanssa. Lupahakemusta varten tarvitaan hankkeesta varsin tarkat suunnitelmat. Silloin, kun nämä tarkat suunnitelmat ovat käytettävissä, ei olla enää ”mahdollisimman varhaisessa hankevaiheessa”.

YVA-selostuksesta kuuleminen vasta lupavaiheessa tekee käytännössä tyhjäksi sekä YVA-yhteysviranomaisen perustellun päätelmän että sen laatimista varten YVA-selostuksesta annetut lausunnot ja mielipiteet. Perustellun päätelmän tulisi ohjata hankkeen seuraavissa vaiheissa tehtäviä valintoja. Toisinaan perustellun päätelmän jälkeen toteutettavaksi päätyykin vielä jokin muu kuin YVA-menettelyssä tarkasteltu hankevaihtoehto, esimerkiksi siten, että arvioiduista vaihtoehdoista yhdistellään elementtejä parhaan vaihtoehdon luomiseksi. YVA-selostuksen kuulemisvaiheessa voidaan myös vielä saada tietoja, jotka tulee jatkossa huomioida. Mikäli lupahakemus on jo laadittu ja kuulutettu, on lyöty lukkoon paljon asioita, joita tulisi perustellun päätelmän tai muun palautteen perusteella vielä tarkastella.

Hankkeesta vastaavien kokemus YVA- ja luvitusprosesseista vaihtelee suuresti ja on oletettavaa, että osa heistä kokee hyötyvänsä aikataulullisesti ja työmäärällisesti siitä, että YVA-menettelyssä ei käsitellä vaihtoehtoja. Tämän voidaan ennustaa ohjaavan menettelyitä siihen, että vaihtoehtoja ei tarkastella edes hankkeen esisuunnitteluvaiheessa eikä aidosti etsitä ympäristöllisesti hyväksyttävintä ja toteuttamiskelpoisinta ratkaisua.

Heti arviointimenettelyn alussa yhteiskuulemisesta tehtävä päätös on ennenaikainen, eikä prosessin aikana ilmeneviä merkittäviä ympäristövaikutuksia ja ristiriitoja ole tuolloin todennäköisesti kattavasti tunnistettavissa. Arviointimenettelyn alussa päätöksen pohjaksi on käytettävissä pääasiassa hankkeesta vastaavan tarjoamaa aineistoa, joka on väistämättä vielä alustavaa, ja edustaa lähinnä hankkeesta vastaavan optimismia siitä, ettei ristiriitoja ilmene. Tässä vaiheessa paikallisia asukkaita ja sidosryhmiä ei ole vielä kuultu, eivätkä he välttämättä ole laisinkaan tietoisia siitä, että hanke on suunnitteilla. Toisaalta, jos hankkeesta vastaavan kanssa on sovittu ja annettu päätös yhteiskuulemisen soveltamisesta, voiko siitä vielä perääntyä, jos ristiriitoja ja merkittäviä ympäristövaikutuksia ja -riskejä ilmenee? Hankkeesta vastaavan oikeusvarmuus ei tällöin välttämättä myöskään toteudu.

Mahdollinen päätös yhteiskuulemisesta, mikäli se lakiin mahdollisuutena jää, onkin välttämättä tehtävä myöhemmässä vaiheessa kuin hankkeen tullessa vireille. Päätös voidaan tehdä ehdottomasti aikaisintaan sen jälkeen, kun YVA-ohjelmasta on kuultu. YVA-ohjelmaa koskevassa kuulemisessa tulisi sidosryhmillä olla mahdollisuus ottaa kantaa yhteiskuulemista koskevaan asiaan, joten mahdollisesti suunnitteilla oleva yhteiskuuleminen pitäisi YVA-ohjelmassa tuoda esiin, mutta päätös on tehtävissä aikaisintaan YVA-ohjelmasta annettavan lausunnon yhteydessä. Edellä lausutuista syistä tämäkin vaihe on ennenaikainen, koska vaikutusselvitysten tulokset eivät ole käytettävissä, ja niistä mahdollisesti seuraavia haasteita ja ristiriitoja ei YVA-ohjelmavaiheessa välttämättä voida tunnistaa.

Näin ollen Yva ry pitää ainoana oikeana ratkaisuna, että yhteiskuuleminen rajataan edelleen vain muutoshankkeisiin. Mikäli kuulemisten yhteensovittaminen jää nyt ehdotetussa muodossa lakiin, on

ehdottomasti huolehdittava siitä, että perustellussa päätelmässä voidaan aidosti vielä esittää jatkosuunnittelua koskevia vaatimuksia, mikäli tälle on perusteltua tarvetta.

36 §. Arviointimenettelyn soveltamista koskevat poikkeukset.
YVA-menettelyn soveltamisesta myönnettävä poikkeus on kannatettava, mutta vain tarkkaan rajatuissa hankkeissa. HE:n perusteluissa on tuotu esille, millaisia tällaiset hankkeet voisivat olla, mutta koska kriteerejä ei varsinaisessa lakitekstissä ole, muodostuu riski sille, että poikkeusta hakevat hankkeet eivät ole yleisen edun ja turvallisuuden kannalta merkittäviä hätätapauksia. Tällöin vääränlaiset hankkeet kuormittavat hakemuksillaan viranomaisten resurssia. Yhdistys kannustaa muotoilemaan tarkoitetusta rajauksesta tarkemmin lakitekstiin.

Muihin YVA-lain muutoksiin Yva ry lausuu samoin kuin edellisessä 30.8.2024 antamassaan lausunnossa.

Luonnonsuojelulaki

35 §. Hankkeiden ja suunnitelmien arviointi.
Yva ry toteaa, että Natura-arvioinnin toteuttaminen YVA-menettelyn yhteydessä on jo vallitseva käytäntö, ja tämän käytännön vahvistaminen lainsäädännöllä on kannatettavaa. HE:n sisältämä muutos Natura-lausunnon antamisen määräajasta kuudesta kuukaudesta kolmeen on tarpeen, jotta hankkeiden prosessit eivät viivästy Natura-lausuntojen vuoksi. YVA ry painottaa eri hanketyyppien tasavertaisen kohtelun tärkeyttä hankkeissa, jossa on Natura-arvioinnin tarve YVA-menettelyn yhteydessä. LVV:n luvittamissa hankkeissa Natura-arviointi käsitellään sisäisenä työnä, kun taas muiden viranomaisten luvittamissa hankkeissa LVV antaa Natura-arvioinnista lausunnon. HE:n mukaan olennaisten Natura-näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon, ja ne olisivat julkisia jo valmisteluvaiheessa.

Lakitekstissä vaatimusta kirjallisesta ja julkisesta muodosta ei ole, joten on riski, ettei se aina toteudu. Natura-arvioinnin käsittelyn eroavaisuus voi asettaa eri hanketyypit eriarvioiseen asemaan. LVV:n luvittamissa hankkeissa Natura-vaikutuksien käsittely etenee viraston sisäisesti keskustellen, kun taas muiden viranomaisten luvittamissa hankkeissa asia etenee lausunnon perusteella, mikä on todennäköisesti hitaampaa.

Viranomaisen näkemys Natura-arvioinnin riittävyydestä voi jäädä hyvin yleiselle tasolle, mikäli asia ratkaistaan ilman kirjallista lausuntoa. Tällöin esimerkiksi Natura-arvioinnin puutteellisuuden perusteella valittaminen voi vaikeutua. Samalla käy myös mahdottomaksi selvittää, millä tavalla yleisen edun, tässä tapauksessa luonnon, puolesta on puhuttu ja miten se on huomioitu. Käytännössä ei voida varmistua, miten luonnon etua on valvottu. Toisaalta hankkeesta vastaavan voi olla vaikeaa päästä selville siitä, miksi hankkeen luvitus on estymässä, jos tulee vain tieto, että Natura-arviointia ei voitu katsoa asianmukaiseksi. Tällöin myös arvioinnin kehittäminen ja tarvittaessa hankkeen muuttaminen on haastavaa, ellei mahdotonta. Siten yhdistys pitää tarpeellisena, että Natura-arvioinnin asianmukaisuutta ja hankkeesta suojeluperusteisiin kohdistuvien vaikutusten hyväksyttävyyttä (”ei merkittäviä haitallisia vaikutuksia”) koskeva päätös on oltava saatavissa kirjallisena, vaikkei se olisikaan muissa tilanteissa vaadittava varsinainen Natura-arviointia koskeva lausunto.

Muilta osin yhdistys toistaa aiemmin lausumansa.

Yva ry
19.5.2025