

YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen

Työryhmän raportti



YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen

Työryhmän raportti

Helsinki 2015

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 8 | 2015
Ympäristöministeriö
Luontoympäristöosasto

Taitto: Marianne Laune
Kansikuva: YHA-Kuvapankki/Riku Lumiaro

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2015

ISBN 978-952-11-4391-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti 3.10.2012 työryhmän YVA-menettelyn yhteysviranomais-toiminnan yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi. Työryhmän alkuperäinen toimikausi oli 6.10.2012–31.12.2013. Työryhmälle myönnettiin jatkoaikaa 31.12.2014 saakka.

Työryhmän tehtäviin on kuulunut käsitellä yhteysviranomais-toiminnan ajankoh-
taisia haasteita, kuten esimerkiksi YVA-menettelyn ja vaikutus selvitysten laadunvar-
mistusta, yhteysviranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä, toimivuusarvioinnin
tuloksia ja kehittämisehdotuksia, ELY-uudistuksen vaikutuksia ja hankkeiden yhteis-
vaikutusten arviointia. Työryhmän tehtäviin on kuulunut myös kehittää vuodesta
2004 käytössä ollutta YVA-tukiaineistoa osana hyvää käytäntöä sekä sitä, kuinka
yhteysviranomaisen toiminnalla voitaisiin nykyistä paremmin edistää tuulivoimala-
hankkeiden YVA- ja kaavoitusmenettelyiden yhteensovittamista. Lisäksi työryhmän
tuli tarkastella sitä, kuinka YVA-menettelyihin sisältyvässä vuorovaikutuksessa voi-
daan nykyistä paremmin antaa kansalaisille selkeä kuva hankkeen edellyttämistä
menettelyistä ja niihin sisältyvistä osallistumismahdollisuuksista.

Työryhmän puheenjohtajana toimi vuoden 2013 loppuun ympäristöneuvos Saara
Bäck ja tämän jälkeen neuvotteleva virkamies Seija Rantakallio ympäristöministeri-
östä. Työryhmän jäseninä olivat Uudenmaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökes-
kuksesta ylitarkastaja Päivi Blinnikka 31.12.2013 saakka ja tämän jälkeen ylitarkastaja
Pirkko Kekoni, Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta yksikön pääl-
likkö Riitta Turunen, Kaakkois-Suomen elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksesta
ylitarkastaja Antti Puhalainen, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk-
sesta erikoissuunnittelija Anni Panula-Ontto-Suuronen, Pohjois-Pohjanmaan elinkei-
no-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta ylitarkastaja Tuukka Pahtamaa, Pohjois-Kar-
jalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta erikoistutkija Hannu Luotonen,
Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta ylitarkastaja Leena Ivalo,
työ- ja elinkeinoministeriöstä neuvotteleva virkamies Jaana Avolahti ja ympäristö-
ministeriöstä neuvotteleva virkamies Lasse Tallskog.

Työryhmän sihteereinä toimivat johtava asiantuntija Jorma Jantunen Suomen ympä-
ristökeskuksesta, ylitarkastaja Egon Nordström ympäristöministeriöstä (23.1.2013
saakka) ja ylitarkastaja Minna Torkkeli ympäristöministeriöstä (1.11.2014 lähtien).
Työryhmään kuuluivat pysyvinä asiantuntijoina erityisasiantuntija Pekka Hokkanen
työ- ja elinkeinoministeriöstä (3.8.2014 saakka Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskuksen tutkimuspäällikkö) ja erityisasiantuntija Nunu Pesu ympäris-
töministeriöstä, jonka sijaisena toimi erityisasiantuntija Leena Ruokanen ympäristö-
ministeriöstä 26.3.2014 alkaen.

Työryhmää avustivat 1.6.2014 lähtien toimialajohtaja Mattias Järvinen ja suunnittelupäällikkö Riitta Kojo sekä asiantuntija, DI Rolf Nyström FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy:stä.

Työryhmä kokoontui kymmenen kertaa. Työryhmä kuuli kokouksessaan 4.11.2014 asiantuntijoina johtaja Erkki Kantolaa Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta, yleiskaavapäällikkö Anita Pihalaa Nurmijärven kunnasta (Kuntaliiton edustajana), asiantuntija Heidi Lettojärveä Energiateollisuus ry:stä (Elinkeinoelämän keskusliiton edustajana), johtaja Jaana Tyynismaata Pöyry Finlandista (SKOL ry:n edustajana) ja erityisasiantuntija Tapani Veistolaa Suomen luonnonsuojeluliitosta. Työryhmä kiittää kaikkia valmisteluun osallistuneita.

Saatuun työnsä valmiiksi, työryhmä luovuttaa raporttinsa YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittämiseksi kunnioittaen ympäristöministeriölle.

Helsingissä 29.1.2015

Seija Rantakallio

Leena Ivalo

Pirkko Kekoni

Jaana Avolahti

Riitta Turunen

Lasse Tallskog

Antti Puhalainen

Jorma Jantunen

Anni Panula-Ontto-Suuronen

Minna Torkkeli

Tuukka Pahtamaa

Pekka Hokkanen

Hannu Luotonen

Leena Ruokanen

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
I Johdanto	7
1.1 Työryhmän toimeksianto.....	7
1.2 Katsaus yhteysviranomaistoiminnan kehittämiseen.....	8
1.3 Eri toimijoiden roolit YVA-lainsäädännössä.....	9
2 Työryhmän keskeiset ehdotukset	10
3 YVA-yhteysviranomaisen tehtävät	13
3.1 ELY-keskuksen YVA-tehtävät.....	13
3.2 Työ- ja elinkeinoministeriön YVA-tehtävät.....	14
3.3 Yhteysviranomaisen tehtävät YVA-menettelyssä.....	15
3.4 YVA-tehtävien organisointi ELY-keskuksessa.....	17
3.5 Yhteysviranomaistoiminnan voimavarat.....	18
3.6 Yhteysviranomaistoiminnan työkalut ja koulutus.....	22
4 Hankkeesta vastaavan ohjaus YVA-menettelyssä	24
4.1 Yleinen neuvonta ennen YVA-menettelyn alkamista.....	24
4.2 Arviointiohjelman ja -selostuksen luonnosten kommentointi.....	26
4.3 Yhteysviranomaisen lausuntojen läpikäynti hankkeesta vastaavan kanssa.....	27
4.4 Ohjausryhmiin yms. osallistuminen.....	28
4.5 Yhteysviranomaisen lausunnon määräajat.....	28
5 Osallistuminen YVA-menettelyssä	29
5.1 Kuulutukset.....	29
5.2 Lausuntojen pyytäminen ja mielipiteiden esittäminen.....	30
5.3 Kuulemisaika sekä lausuntoihin ja mielipiteisiin varattu aika.....	31
5.4 Yleisötilaisuuden järjestäminen.....	32
5.5 YVA-menettelyn osallistumisen suhde muiden menettelyjen kuulemiseen ja osallistumiseen.....	33
5.6 Hankkeesta vastaavan järjestämä osallistuminen.....	34
6 YVA:lle asetettava vaatimustaso	35
6.1 Selvitysten laajuus ja yksityiskohtaisuus.....	35
6.2 Riittävyys ja puutteiden korjaaminen.....	37

7 Erityiskysymyksiä	40
7.1 Eri hankkeiden yhteisvaikutukset YVAssa	40
7.2 YVAN voimassaolo	41
7.3 Paljonko hanke ja tarkasteltavat vaihtoehdot voivat muuttua YVA- menettelyn aikana.....	42
7.4 Hankekokonaisuuden määrittely	43
7.5 Kielikysymykset, käännökset ja tulkkaus	44
8 YVA-menettelyn ja muiden menettelyiden yhteensovittaminen	46
8.1 YVA-menettely ja sen suhde muihin menettelyihin.....	47
8.2 YVA- ja kaavoitusmenettelyn yhteensovittaminen.....	47
8.3 YVA-menettelyn ja ympäristöluvan yhteensovittaminen	49
8.4 Luonnonsuojelulain ja YVA-menettelyn yhteensovittaminen	50
Lähdeluettelo	51
Kuvailulehti	52
Presentationsblad	53
Documentation page	54

1 Johdanto

1.1

Työryhmän toimeksianto

Ympäristöministeriö asetti 3.10.2012 työryhmän ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (jäljempänä YVA-menettely) yhteysviranomaistoiminnan yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi. Työryhmän perustamiseen on vaikuttanut ennen kaikkea tarve suunnitelmallisesti kehittää yhteysviranomaistoimintaa. Taustalla on myös YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi¹ ja sen tietyt tulokset. Asettamiskirjeen mukaisesti työryhmän päämääränä on ollut kehittää yhteysviranomaistoiminnan yhtenäisyyttä ja laatua. Työllä edistetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, jäljempänä YVA-laki) ja sen nojalla annetun asetuksen (713/2006, jäljempänä YVA-asetus) laadukasta soveltamista ja soveltamisen valtakunnallista yhtenäisyyttä. Työryhmä otti nimekseen YVAKELA (yhteyksiviranomaistoiminnan kehittäminen ja laatu).

Työryhmän tehtäviin kuului käsitellä ajankohtaisia kysymyksiä, kuten

- YVA-menettelyn laadunvarmistus,
- yhteysviranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen,
- toimivuusarvioinnin tulokset ja kehittämissuhteet,
- ELY-uudistuksen vaikutukset,
- hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi, ja
- tukiaineiston kehittäminen osana hyvää käytäntöä.

Työryhmän työtä tuli suunnata erityisesti YVAssa tehtävien vaikutusselvitysten laadun ja laadunvarmistuksen kehittämiseen. Lisäksi tuli tarkastella miten yhteysviranomaisen toiminnalla voitaisiin nykyistä paremmin edistää YVA-lain 5 § 1 mom. edellyttämää YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista tuulivoimalahankkeissa. Tuli myös tarkastella sitä, kuinka YVA-menettelyyn sisältyvässä vuorovaihtuksessa voidaan nykyistä paremmin antaa kansalaisille selkeä kuva hankkeen edellyttämistä menettelyistä ja niihin sisältyvistä osallistumismahdollisuuksista.

Työryhmän työohjelma

Työryhmä käsittelee laajasti yhteysviranomaistoiminnan ajankohtaisia haasteita, kuten toiminnan voimavaroja, yhteistyön kehittämistä yhteysviranomaisten välillä ja työssä tarvittavia työkaluja (luku 3).

Työryhmä käsittelee YVA-menettelyn laadunvarmistukseen liittyen yhteysviranomaisen toiminnan kenttää, arviointimenettelyn ohjausta (luku 4), menettelyyn liittyvää osallistumista ja sen suhdetta muiden menettelyjen osallistumiseen (luku 5) sekä YVAlle asetettavaa vaatimustasoa (luku 6).

¹ Jantunen ja Hokkanen 2010.

Työryhmä käsitteli, eri hankkeiden yhteisvaikutusten lisäksi, tiettyjä arviointinnettelyyn liittyviä erityiskysymyksiä, joiden osalta yhteysviranomaisilla tulisi olla yhteneväinen näkemys. Näitä olivat YVAN voimassaolo, paljonko hanke ja tarkasteltavat vaihtoehdot voivat muuttua YVAN aikana, hankekokonaisuuden määrittely ja kielikysymykset (luku 7).

Työryhmä käsitteli YVA-menettelyn ja kaavoituksen välistä suhdetta tuulivoimalahankkeita laajemmin sekä sivusi myös YVA-menettelyn suhdetta lupamenettelyihin ja Natura-arviointiin (luku 8).

Työryhmä kävi läpi jokaisesta asiakokonaisuudesta siihen liittyvän lainsäädännön, aikaisemman ohjauksen, korkeimman hallinto-oikeuden ja Euroopan Unionin tuomioistuimen linjauksia ynnä muuta asiaan liittyvää. Tämän jälkeen ryhmä kartoitti edustamiensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) toimintatavat ja kokemukset kustakin aihepiiristä. Näiden pohjalta työryhmä keskusteli ja linjasi suosituksensa. Työryhmän keskeiset ehdotukset on koottu lukuun 2. Työryhmän käsittelemistä asioista monet ovat sellaisenaan käytettävissä yhteysviranomaisen YVA-tukiaineiston² kehittämässä tai toimintamallin³ laadinnassa.

1.2

Katsaus yhteysviranomaistoiminnan kehittämiseen

YVA-lainsäädännön toimeenpanon valmisteluun 1990-luvun alussa liittyi keskeisenä osana yhteysviranomaisen tehtävien tarkempi määrittely käytännön tasolla. Ympäristöministeriön asettama YVA-lain toimeenpanotyöryhmä linjasi yhteysviranomaisen tehtäviä⁴. YVA-lainsäädännön voimaantuloa edelsivät ympäristöministeriön järjestämät kolmipäiväiset YVA-peruskurssit, joihin osallistui laajasti viranomaisia, hankkeesta vastaavia, konsultteja ja ympäristöhallinnon edustajia.

Ympäristöministeriö on pitänyt yhteysviranomaistoiminnan laatua ja yhtenäisyyttä tärkeänä ohjauksen tavoitteena, ja sen toteutumista onkin selvitetty ja kehitetty useaan otteeseen. Kukin ELY-keskus, kuten työ- ja elinkeinoministeriökin, on kuitenkin itsenäinen viranomaisen yhteysviranomaistehtävän hoitamisessa. Näin ollen vastuu laatu- ja yhtenäisyyskysymyksistä yksittäisissä hankkeissa on viime kädessä kullakin toimivaltaisella viranomaisella.

Laajamittaisiin yhteysviranomaistoiminnan kehittämishanke tähän mennessä on ollut 2000-luvun alkupuolella toteutettu Ympäristövaikutusten arvioinnin laatu ja alueellinen yhtenäisyys –kehittämishanke. Hankkeessa analysoitiin noin 40 YVA-hankkeen asiakirjat ja kartoitettiin kaikkien alueellisten ympäristökeskusten toimintatapoja ja etsittiin yhdessä toiminnan kehittämisen keinoja. Hankkeen lopputulokseksi laadittiin verkkopohjainen yhteysviranomaisen tukiaineisto, joka on vuodesta 2004 ollut suositus hyväksi käytännöksi. YVA-tukiaineisto sisältää yhteysviranomaistoiminnan organisoimisen, arviointiohjelman ja –selostuksen laadunarvioimisen periaatteita, YVA-menettelyn keskeisiä sisältökysymyksiä sekä mallirungot yhteysviranomaisen lausunnoille. Vuoden 2006 lakimuutoksen yhteydessä tukiaineistoa laajennettiin koskemaan myös päätöksenteko YVA-menettelyn soveltamisessa yksittäistapauksessa. Osittain päivitetty versio tukiaineistosta tullaan jakamaan yhteysviranomaistehtäviä hoitaville vuoden 2015 alussa.

² Tallskog ja Turtiainen 2004.

³ Toimintamallilla tarkoitetaan ympäristöhallinnon toimintamallityötä, jonka tavoitteena on ollut luoda yhdenmukaiset ja ajantasaiset toimintamallit aluehallinnon tehtäviin. YVA-tehtäville ei toistaiseksi ole ollut toimintamalliryhmää.

⁴ YVA-lain toimeenpano; yhteysviranomaisen tehtävät 1994.

Yhteysviranomaistoiminnan tarkastelu oli osa YVA-lainsäädännön toimivuusarviointia. Valtakunnallista yhtenäisyyttä pidettiin pääosiltaan riittävänä ja toiminnan ennakoitavuus oli parantunut. YVA-menettelyn käytännön toteutuksessa kuitenkin tunnistettiin alueellisia eroja, esimerkiksi yhteysviranomaisten toimintatavoissa ja roolissa YVA-menettelyn ohjauksessa ja vaikutus selvitysten vaatimustasoissa sekä YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksissa koskevien päätösten perusteluissa. Alueellisten erojen katsottiin selittyvän yhtäältä hankkeiden erityispiirteillä ja alueellisilla eroilla sekä toisaalta yhteysviranomaistehtäviä hoitavien henkilöiden kokemuksella ja muulla taustalla.

Viimeisin YVA:n laatua ja myös yhteysviranomaisten toimintaa kartoittanut selvitys on vuonna 2014 ilmestynyt Turvetuotanto- ja kaivoshankkeiden YVA-selostusten laadunvalvonta ja oikeudelliset laadunvarmistuskeinot⁵.

Vuosittaiset ympäristöhallinnon YVA-SOVA-neuvottelupäivät ovat olleet tärkeä koulutus- ja keskustelufoorumi ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen ja yhteysviranomaistehtäviä hoitavien henkilöiden välillä. Neuvottelupäivillä on käsitelty kulloinkin ajankohtaisia teemoja.

Ympäristöhallinnon verkkosivuja kehitettiin aktiivisesti 1990-luvulla palvelemaan YVA-menettelyn avoimuutta. Jokaiselle YVA-hankkeelle luotiin oma sivu, jossa keskeiset tiedot ja vähitellen myös aineistot ovat olleet saatavilla. Yhteysviranomaisten eri hankkeista antamien arviointiohjelma- ja selostuslausuntojen hyvä saatavillaolo on mahdollistanut aineiston käyttämisen myös kouluttautumiseen ja vertaistukeen.

1.3

Eri toimijoiden roolit YVA-lainsäädännössä

Ympäristöministeriö vastaa YVA-lain täytäntöönpanon yleisestä ohjauksesta ja seurannasta sekä arvioinnin yleisestä kehittämisestä ja muut ministeriöt vastaavasti täytäntöönpanon ohjauksesta ja kehittämisestä omilla toimialoillaan. Ympäristöministeriö myös huolehtii ympäristövaikutusten arviointiin liittyvistä kansainvälisistä tehtävistä.

Suomen ympäristökeskus huolehtii ympäristövaikutusten arviointiin liittyvästä koulutuksesta, tiedotuksesta ja tutkimuksesta, tallentaa ja pitää saatavilla laaditut arviointiohjelmat ja arviointiselostukset ja yhteysviranomaisten niistä antamat lausunnot sekä seuraa ja kerää kokemuksia YVA-säännösten soveltamisesta.

ELY-keskus ohjaa ja valvoo arviointimenettelyn täytäntöönpanoa alueellaan ja toimii yhteysviranomaisena.

Työ- ja elinkeinoministeriö toimii yhteysviranomaisena ydinenergialaissa (990/1987) tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevissa hankkeissa.

Hankkeesta vastaava on YVA-lain mukaan vastuussa ympäristövaikutusten arviointiohjelman ja -selostuksen laatimisesta ja vaikutusten selvittämisestä sekä näistä aiheutuneista kustannuksista. Myös tiedottamisen, kuulemisen ja valtioiden rajat ylittävien vaikutusten arviointia tarvittavien käännoisten kustannuksista vastaa hankkeesta vastaava.

Hankkeesta vastaava palkkaa pääsääntöisesti konsultin hoitamaan YVA-menettelyyn liittyviä tehtäviään.

YVA-laissa on osallistumisen määritelmässä lueteltu muita YVAan osallistuvia tahoja: osallistumisella tarkoitetaan hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, **muiden viranomaisten ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa**, sekä **yhteisöjen ja säätiöiden**, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa.

⁵ Pölönen ja Halinen 2014.

2 Työryhmän keskeiset ehdotukset

YVA-menettely on suunnittelun väline, joka tukee päätöksentekoa ja sopivasti ajoitettuna sujuvoittaa ympäristövaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden valmistelua ja käsittelyä. YVA-menettelyn avulla voidaan resurssitehokkaasti saavuttaa useita ympäristönsuojelullisia ja alueidenkäytöllisiä tavoitteita. Yhteysviranomaisen on keskeinen arvioinnin riittävyyden ja laadun varmistaja. Yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen on tärkeää YVA-menettelyn laadun ja valtakunnallisen yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Työryhmän keskeiset ehdotukset yhteysviranomaistoiminnan kehittämiseksi on koottu tähän lukuun. Ehdotukset koskevat 1) yhteysviranomaistoiminnan järjestämistä ja voimavaroja, 2) yhteysviranomaisten työkaluja ja koulutusta, 3) hankkeesta vastaavan ohjausta ja YVAlle asetettavaa vaatimustasoa, 4) osallistumista YVA-menettelyssä, 5) YVAn ja muiden menettelyiden yhteensovittamista sekä 6) lainsäädännön kehittämistä.

Yhteysviranomaistoimintaa tulee kehittää seuraavien ehdotusten mukaisesti:

I. Yhteysviranomaistoiminnan järjestäminen ja voimavarat

- Yhteysviranomaisena toimiminen edellyttää sekä YVA-menettelyn sujuvaa hallintaa että eri hanketyyppejä ja erilaisia ympäristövaikutuksia koskevaa monialaista osaamista, paikallistuntemusta ja yhteistyötä eri tahojen kanssa. Yhteysviranomaisen tehtävät voidaan resurssitehokkaimmin hoitaa alueellisesti jokaisessa ELY-keskuksessa, eivätkä ne sovi valtakunnallisesti keskitettäväksi tai erikoistumistehtäväksi.
- YVA-menettelyn hoitamiseen tulee varata riittävät ja asiantuntevat voimavarat. Resursoinnissa on otettava huomioon, että YVA-menettely tulee vireille hankkeesta vastaavan aloitteesta ja käynnistyvien YVA-menettelyjen määrä ja hanketyypit vaihtelevat vuosittain. Kuulemiset on toteutettava ja yhteysviranomaisen lausunnot on annettava YVA-lain määräaikaisten puitteissa.
- YVA-menettelyistä perittävät suoritemaksut tulisi voida kohdentaa yhteysviranomaisten tehtävien hoitamiseen kyseisessä ELY-keskuksessa. Mikäli suoritemaksuja ei voida kohdentaa kyseisessä olevaan ELY-keskukseen, tulisi olla mahdollista kohdentaa erillisrahoitusta tilapäisiin ruuhkatilanteisiin, kuten viime vuosien tuulivoimahankkeiden ruuhkan purussa.

2. Yhteysviranomaisten työkalut ja koulutus

- Yhteysviranomaisten työtä ohjaavat työkalut tulee ajantasaistaa ja niitä tulee jatkossakin kehittää laadukkaan ja yhtenäisen toimintatavan tukemiseen. Työkalujen ajantasaistamiseen ja kehittämiseen kuuluvat yhteysviranomaisen käsikirjan laadinta (olemassa olevan YVA-tukiaineiston päivitys), toimintamallin kehittäminen, verkkosivujen kehittäminen, oikeustapausten koonti ja keskeisen aineiston kokoaminen sähköiseen työalustaan.
- Yhteysviranomaistehtävien hoitamista koskevaa koulutusta tulee kehittää. Eri-tyisesti tulee huomioida uusien yhteysviranomaistehtäviä hoitavien perehdyttämiskoulutus ja tiettyihin hanketyyppeihin keskittyvä syventävä koulutus.
- Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa yhteysviranomaisten tehtäviä hoitavien välillä tulee lisätä muun muassa järjestämällä videopalavereita noin 4 kertaa vuodessa ja kehittämällä asiantuntijaverkoston tukea eri hanketyypeissä ja ympäristövaikutuksissa.

3. Hankkeesta vastaavan ohjaus ja YVAlle asetettava vaatimustaso

- Keskustelu yhteys hankkeesta vastaavan ja sitä edustavan konsultin kanssa on tarpeen koko YVA-menettelyn ajan. Yhteysviranomaisen keskustelee YVA-menettelyn järjestämisestä hankkeesta vastaavan kanssa ennen YVAN vireilletuloa. YVA-menettelyn järjestämistä valmisteleva ohjauskokous on tehokas työmuoto, mutta myös muita ohjauksen muotoja voidaan käyttää.
- Arviointiohjelmavaihetta on vahvistettava, koska siinä luodaan pohja vaikutusten arvioinnin riittävydelle. Yhteysviranomaisen ohjaa arviointiohjelman sisällön niin täsmälliseksi, että suunniteltuihin selvityksiin, niiden laajuuteen ja tarkkuuteen sekä arvioinnissa käytettäviin menetelmiin on mahdollisuus ottaa kantaa ohjelmalausunnossa.
- Yhteysviranomaisen lausunnon tulee olla tiivis, keskittyä olennaiseen ja sisältää selkeä johtopäätösosa. Arviointiselostuksesta annettavassa lausunnossa tulee yksiselitteisesti esittää vaikutusarviointien olennaiset puutteet. Suositusluontoiset vaikutusarviointien täydennykset tulee esittää erillään varsinaisesta selostuksen riittävyden arviosta.
- Vaikutuksia koskeville selvityksille ja arvioinneille asetettavan vaatimustason riittävyden ja yhtenäisyyden varmistamiseksi ja kehittämiseksi tarvitaan hanke- ja vaikutustyyppikohtaista ohjeistusta.

4. Osallistuminen YVA-menettelyssä

- Tulee selvittää miten osallistumista YVA-menettelyssä on mahdollista kehittää uusien kuulemis- ja vuorovaikutusmenetelmien avulla ja laajemmin myös eri väestöryhmiä palvelevaksi. Kuulemisessa tulee ottaa käyttöön sähköisiä osallistumistapoja, joiden avulla asukkaat ja muut tahot voivat helposti antaa mielipiteensä arviointiohjelmista ja –selostuksista. Mielipiteet ja lausunnot ohjelma- ja selostusasiakirjoista tulee voida ohjata suoraan yhteysviranomaisten asianhallintajärjestelmiin.
- Yhteysviranomaisen tulee edesauttaa asukkaita ja muita tahoja hahmottamaan hankkeen edellyttämät eri menettelyt ja niihin sisältyvät osallistumismahdollisuudet sekä varmistaa, että nämä tiedot esitetään yleisötilaisuuksissa ja sisällytetään arviointiasiakirjoihin.

5. YVA:n ja muiden menettelyiden yhteensovittaminen

- Yhteysviranomaisen arvioi hankkeen suunnitteluvaiheen perusteella YVA-menettelyn ja muiden menettelyiden yhteensovittamisen mahdollisuudet, ottaen huomioon mm. kunkin menettelyn ominaispiirteet, tavoitteet ja tarkoituksenmukaisen ajoittumisen hankkeen suunnittelussa:
 - Mikäli hanke edellyttää kaavan laatimista tai kaavamutosta, tulee selvittää mahdollisuudet mahdollisimman tiiviiseen yhteensovittamiseen. Tämä on mahdollista erityisesti tuulivoimahankkeissa osayleiskaavan osalta.
 - Tiivis yhteensovittaminen ympäristölupamenettelyn kanssa ei useimmiten ole mahdollista, muun muassa koska YVA ja ympäristölupa eroavat toisistaan sisällöllisesti ja menettelyt ajoittuvat hankkeen suunnittelun ja valmistelun eri vaiheisiin.
- Yhteysviranomaisen järjestää kokouksen yhteensovittamisesta hankkeen kaavoitus-, lupa- ja /tai muiden mahdollisten viranomaisten kanssa, mieluiten ennen YVA-menettelyn virallista käynnistymistä. Kokouksen tavoitteet ja sisältö riippuvat yhteensovitettavista menettelyistä. Kaavoitusta ja YVA-menettelyä yhteensovittaessa tulisi tarkastella ainakin seuraavia seikkoja:
 - YVA-menettelyssä tehtävät selvitykset ja arvioinnit koordinoidaan kaavoitusmenettelyn kanssa.
 - Yksinkertaistetaan ja helpotetaan osallistumista järjestämällä yhteisiä yleisötilaisuuksia ja hyödynnetään molemmissa menettelyissä käyttökelpoisia mielipiteiden antomahdollisuuksia.

6. Lainsäädännön kehittämistarpeet

- YVA-lainsäädäntö luo jo nykyisellään hyvät edellytykset YVA-menettelyn ja muiden lakien mukaisten menettelyiden yhteensovittamiselle, mutta yhteensovittamisen varmistamiseksi ja tehostamiseksi vastaava velvoite tulee sisällyttää myös muihin lakeihin (kuten maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä ympäristönsuojelulakiin).
- Riittämättömän YVA-selostuksen täydentämismenettelystä tulee säätää lainsäädännössä.
- Yhteisvaikutusten käsite ja velvoite yhteisvaikutusten arviointiin tulee sisällyttää YVA-lainsäädäntöön.

Työryhmä katsoo, että ympäristöministeriön tulisi laatia työohjelma yhteysviranomaistoiminnan kehittämistä koskevien ehdotusten toimeenpanemiseksi.

3 YVA-yhteysviranomaisen tehtävät

Yhteysviranomaisella tarkoitetaan viranomaista, joka huolehtii siitä, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely järjestetään.

Yhteysviranomaisena toimii yleensä ELY-keskus. Ydinenergialaissa tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevissa hankkeissa yhteysviranomaisena toimii kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriö.

Yhteysviranomaisen tehtävät on lueteltu YVA-asetuksen 5 §:ssä.

Yhteysviranomaisen tehtävät

1. sovittaa yhteen arviointimenettelyä muiden lakien mukaisiin menettelyihin yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa;
2. hoitaa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 8 a ja 11 §:n mukaiset tiedotukset ja kuulutukset sekä järjestää tarvittavat julkiset kuulemistilaisuudet;
3. toimittaa tarvittaessa ympäristöministeriölle tiedot hankkeesta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettua toiselle valtiolle ilmoittamista varten;
4. tarkistaa arviointiohjelman ja arviointiselostuksen sekä antaa niistä lausuntonsa;
5. huolehtii tarvittaessa muiden viranomaisten ja hankkeesta vastaavan kanssa, että hankkeen ympäristövaikutusten seuranta järjestetään;
6. toimittaa arviointiohjelman ja arviointiselostuksen sekä niistä antamansa lausunnot mahdollisine käänöksineen Suomen ympäristökeskukselle;
7. huolehtii laissa ja tässä asetuksessa sille säädetyistä muista tehtävistä.

3.1

ELY-keskuksen YVA-tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

1. ohjaa ja valvoo arviointimenettelyn täytäntöönpanoa toimialueellaan;
2. tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa;
3. toimii yhteysviranomaisena siten kuin 2 luvussa säädetään;
4. huolehtii laissa ja tässä asetuksessa sille säädetyistä muista tehtävistä. (YVAA 4 §.)

Jos hanke sijoittuu useamman ELY-keskuksen toimialueelle, viranomaisten on sovittava, mikä niistä toimii hankkeen yhteysviranomaisena. Jos yhteysviranomaisesta syntyy epäselvyyttä tai ELY-keskus vastaa hankkeen suunnittelusta tai toteuttamisesta, ympäristöministeriö määrää, mikä ELY-keskuksista toimii hankkeen yhteys-

viranomaisena. Ympäristöministeriön asiassa tekemään päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. (YVAL 6 a § 2 mom.)

ELY-keskukset on perustettu 1.1.2010 alkaen ja niiden hoidettavaksi on siirtynyt muun muassa aikaisemmin alueellisten ympäristökeskusten ja tiepiirien hoitamia tehtäviä. Tehtävien hoitamista varten ELY-keskukset on jaettu vastuualueisiin. Vastuualueilla on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan keskuksen sisäisesti itsenäinen ratkaisuvallta vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella hoidettaviksi tehtäviksi määritellyt asiat ratkaisee ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen päällikkö tai muu kyseisen vastuualueen virkamies, jolle asian ratkaiseminen on vastuualueen työjärjestyksessä määrätty. Keskuksen ylijohtaja ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan.

Vastuualueen itsenäisyyttä suhteessa toisiin vastuualueisiin korostaa osaltaan myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 4 §:n säännös, jonka mukaan ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvien valvontatehtävien itsenäinen hoitaminen on järjestettävä niin, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Myös yleisen edun valvontaan kuuluvien tehtävien osalta vastuualueet ovat keskuksen sisällä itsenäisiä suhteessa toisiin vastuualueisiin. Esimerkiksi ELY-keskuksilta pyydetyt lausunnot valmistellaan ja annetaan itsenäisesti niillä vastuualueilla, joiden toimivaltaan kyseinen yleisen edun valvonta kuuluu.

ELY-keskuksen vastuualueiden itsenäisyydestä johtuen ympäristöministeriö on katsonut, että ELY-keskus voi toimia YVA-lain mukaisena yhteysviranomaisena myös saman ELY-keskuksen toisen vastuualueen suunnittelemassa hankkeessa, jos yhteysviranomaistehtäviä hoitavan ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen ei voida katsoa vastaavan hankkeen suunnittelusta tai toteuttamisesta YVA-lain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tyypillisimpiä esimerkkejä tällaisista hankkeista ovat liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen tiehankkeet.

Yhteysviranomaistehtävien siirtäminen toiseen ELY-keskukseen tulee kysymykseen hankkeissa, joissa ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue vastaa hankkeen suunnittelusta tai toteutuksesta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erät vesistö- ja vesitaloushankkeet.

Yhteysviranomaisen nimeämiseksi edellä mainituissa tilanteissa ELY-keskuksen tulee kirjeitse pyytää ympäristöministeriötä tekemään päätös yhteysviranomaisesta. Kirjeen tulisi sisältää kuvaus hankkeesta, josta selviää YVA-menettelyn soveltamisperuste. Mikäli kyseessä on hanke, jossa ELY-keskus on mukana, kirjeestä tulee myös käydä ilmi vastaako nimenomaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue hankkeen suunnittelusta tai toteutuksesta.

3.2

Työ- ja elinkeinoministeriön YVA-tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriö tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa ja toimii yhteysviranomaisena ydinenergialaissa tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevissa hankkeissa (YVAA 2 §).

Ydinlaitoshankkeet käsitellään työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksen mukaan energiaosastolla. Energiaosaston työnjaon mukaan ydinlaitoshankkeet käsitellään ydinenergia ja polttoaineet -ryhmässä. Lisäksi energiaosastolla käsitellään energia-alan ympäristövaikutuksia.

Yhteysviranomaisen tehtävät YVA-menettelyssä

YVA-menettelyssä keskeistä on menettelyn prosessuaalisuus ja yhteysviranomais-tehtävien laadukkaan hoidon kannalta menettelyn hallinta on tärkeää.

Arviointiohjelma

- YVA-menettely alkaa virallisesti, kun yhteysviranomainen vastaanottaa YVA-ohjelman hankkeesta vastaavalta.
- Yhteysviranomainen kuuluttaa arviointiohjelman nähtävillä olosta viipymättä hankkeen arvioidun vaikutusalueen kunnissa. Kuulutus on lisäksi julkaistava sähköisesti ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Kuulutuksessa varataan mahdollisuus myös mielipiteiden esittämiseen. Arviointiohjelmasta ei tarvitse tiedottaa, jos se on ilmeisen tarpeetonta siksi, että hankkeesta on jo muussa yhteydessä tiedotettu YVA-laissa tarkoitetulla tavalla ja kuultu niitä, joiden oloihin tai etuihin hankkeen vaikutukset saattavat koskea.
- Yhteysviranomainen pyytää tarvittavat lausunnot arviointiohjelmasta, lausunto pyydetään aina hankkeen vaikutusalueen kunnilta.
- Yhteysviranomainen vastaanottaa lausunnot ja mielipiteet.
- Yhteysviranomainen antaa lausuntonsa arviointiohjelmasta yhden kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä.
- Yhteysviranomainen toimittaa lausuntonsa sekä muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle sekä lausuntonsa tiedoksi asianomaisille viranomaisille.
- Hankkeesta vastaava laatii arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon perusteella arviointiselostuksen.

Arviointiselostus

- Yhteysviranomainen vastaanottaa YVA-selostuksen hankkeesta vastaavalta.
- Yhteysviranomainen kuuluttaa viipymättä arviointiselostuksen nähtävillä olosta hankkeen arvioidun vaikutusalueen kunnissa. Kuulutus on lisäksi julkaistava sähköisesti ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Kuulutuksessa varataan mahdollisuus myös mielipiteiden esittämiseen.
- Yhteysviranomainen pyytää tarvittavat lausunnot arviointiselostuksesta, lausunto pyydetään aina hankkeen vaikutusalueen kunnilta.
- Yhteysviranomainen vastaanottaa lausunnot ja mielipiteet.
- Yhteysviranomainen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävästä kahden kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. Lausunnossa on esitettävä yhteenveto muista lausunnoista ja mielipiteistä.
- Yhteysviranomainen toimittaa lausuntonsa sekä muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle sekä lausuntonsa tiedoksi asianomaisille viranomaisille. Lausunto on samalla toimitettava tiedoksi hankkeen vaikutusalueen kunnille sekä tarvittaessa maakuntien liitoille ja muille asianomaisille viranomaisille.

Rajat ylittävät vaikutukset

Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevat velvoitteet perustuvat Euroopan talouskomission valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan yleissopimukseen (ns. Espoon sopimus (SopS 67/97)). Sopimuksen osapuolella on oikeus osallistua toisen osapuolen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, mikäli arvioitavan hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset todennäköisesti kohdistuvat kyseisen valtioon. Suomella ja Virolla on Espoon sopimusta tarkentava kahdenvälinen YVA-sopimus (SopS 51/2002). Ympäristöministeriö huolehtii Espoon sopimuksen ja Suomi-Viro-sopimuksen mukaisista ympäristövaikutusten arviointiin liittyvistä ilmoitus- ja neuvottelutehtävistä (YVAL 14 §).

Mikäli Suomessa YVA-menettelyssä olevasta hankkeesta voi aiheutua yllä mainittuja vaikutuksia muihin Espoon sopimuksen osapuoliin, tuo se yhteysviranomaiselle seuraavat lisätehtävät YVA-menettelyyn:

Arviointiohjelma:

- Yhteysviranomaisen välittää tiedon YVA-menettelystä ympäristöministeriölle, joka ilmoittaa asiasta vaikutuksen kohteena olevalle valtiolle.
- Yhteysviranomaisen vastaanottaa ympäristöministeriöltä kohdeosapuolelta saadun palautteen ja ottaa sen, kuten muutkin lausunnot ja mielipiteet, huomioon omaa lausuntoaan laatiessaan.

Arviointiselostus:

- Yhteysviranomaisen toimittaa YVA-selostuksen ympäristöministeriölle, joka ilmoittaa ja pyytää palautetta sekä käy tarvittaessa neuvottelut kohdeosapuolen kanssa muun muassa ehdotetun hankkeen mahdollisista valtioiden rajat ylittävistä vaikutuksista sekä toimista tällaisten vaikutusten vähentämiseksi tai poistamiseksi.
- Yhteysviranomaisen vastaanottaa ympäristöministeriöltä vaikutuksen kohteena olevalta valtiolta saadun kuulemispalautteen ja ottaa sen sekä mahdollisten neuvottelujen tulokset huomioon omaa lausuntoaan laatiessaan.

Muut tehtävät

Käytännössä edellä kuvattujen tehtävien hoito edellyttää yhteysviranomaiselta monenlaisia käytännön toimia. Yksi tärkeimmistä on YVA-menettelyyn liittyvä ohjaus ja neuvonta niin hankkeesta vastaavan, konsulttien, muiden viranomaisten, kansalaisten ja muiden tahojen suuntaan.

Ennen YVA-menettelyn alkamista hankkeesta vastaava yleensä keskustelelee yhteysviranomaisen kanssa hankkeen YVA-menettelyn tarpeesta ja yksityiskohdista. Hankkeesta vastaava perustaa usein jo tässä vaiheessa eri viranomaistahoista koostuvan ohjausryhmän tai laajemman seurantaryhmän, johon hankkeesta vastaava pyytää YVA-yhteysviranomaisen edustajaa mukaan. YVA-ohjelman laadinnan aikana yhteysviranomaisen usein kommentoi arviointiohjelmaluonnosta tai muutoin YVA-menettelyyn liittyviä asioita.

Arviointiohjelma, -selostus ja niihin liittyvät muut asiakirjat asetetaan yleensä nähtäville myös muualle kuin kuntien virallisiin nähtävilläolopaikkoihin, kuten kirjastoihin. Ne ovat nähtävillä myös sähköisesti yhteysviranomaisen hoitamien verkkosivujen kautta.

Sekä arviointiohjelmasta että -selostuksesta järjestetään pääsääntöisesti esittelytilaisuuksia tai useita yleisötilaisuuksia asukkaille ja muille kiinnostuneille. Yhteysvi-

ranomainen sopii näiden tilaisuuksien järjestämisestä hankkeesta vastaavan tai konsultin kanssa. Yhteysviranomainen toimii useimmiten tilaisuuksien puheenjohtajana.

Yhteysviranomainen tiedottaa yleensä arviointiohjelmalausunnostaan ja tarvittaessa keskustelee hankkeesta vastaavan kanssa siinä esitetyistä lisäselvitystarpeista ja muista arviointiohjelman täydennyksistä.

Yhteysviranomainen kommentoi yleensä arviointiselostuksen luonnosta ja/tai arvioinnin yhteydessä tehtäviä selvityksiä. Annettuaan lausuntonsa arviointiselostuksesta yhteysviranomainen laatii yleensä siitä myös tiedotteen tai merkittävien hankkeiden yhteydessä järjestää tiedotustilaisuuden.

Yhteysviranomaisella on velvollisuus huolehtia kielilain (423/2003) vaatimuksista. Saamelaisen kotiseutualueella yhteysviranomaisen on otettava huomioon vaatimukset saamenkielten käytöstä, aluetta koskevat muut säädökset (Saamen kielilaki (1086/2003)) ja kansainväliset sopimukset. Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen viides osapuolikokous hyväksyi ns. Akwé: Kon -ohjeet turvaamaan luonnon monimuotoisuuden sekä alkuperäiskansakulttuurin luontosuhteen ja perinteisen tiedon säilymistä. Suomessa nämä vapaaehtoiset ohjeet⁶ on tarkoitettu käytettäväksi saamelaisen kotiseutualueella sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, elinkeinoihin ja kulttuuriperintöön.

3.4

YVA-tehtävien organisointi ELY-keskuksessa

Yhteysviranomaistehtäviin liittyy ELY-keskuksessa paljon sisäistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta eri yksiköiden ja eri alojen asiantuntijoiden kesken. Myös tukitehtävien, kuten YVA-verkkosivujen hoitaminen edellyttää yhteistyötä. YVA-tehtäviin liittyy paljon asiakirjahallintaa ja viestintää niin fyysisessä kuin sähköisessäkin muodossa. YVA-menettelyn aikarajat yhteysviranomaiselle ovat tiukkoja ja niiden noudattaminen edellyttää YVA-tehtävien täsmällistä organisointia, selkeää työnjakoa ja hyvää vuorovaikutusta eri tehtäviä hoitavien kesken.

Nykytila. YVA-tehtävien hoitaminen on organisoitu ELY-keskuksissa joko keskitetyksi tai hajautetusti. Keskitetyssä mallissa päätökset ja lausunnot valmistele pääosin yksi esittelijä. Hajautetussa mallissa esittelijäksi valitaan tietyn hanketyypin asiantuntija, joten päätösten ja lausuntojen esittelijöitä on useita. Työ- ja elinkeinoministeriössä on käytössä keskitetty malli.

YVA-tehtävien hoito ELY-keskuksissa edellyttää poikkeuksetta usean henkilön asiantuntemusta, ja näin ollen molemmissa malleissa esittelijän tukena ovat keskuksen eri alojen asiantuntijat.

YVA-toiminnan yhtenäisyyden saavuttaminen on keskitetyssä mallissa periaatteessa helpompaa kuin hajautetussa, mutta keskitetty malli on kuitenkin haavoittuvainen. Hajautetussa mallissa voidaan töitä järjestellä joustavammin työmäärän sekä esimerkiksi vastuuhenkilöiden lomien ja henkilöstövaihdoksien mukaan. Hajautetun mallin haasteena taas on varmistua siitä, että jokaisella esittelijänä toimivalla on riittävä asiantuntemus YVA-menettelystä ja sen ohjaamisesta. Lisäksi ei ole välttämättä resurssitehokasta perehdyttää monia asiantuntijoita yhteysviranomaistehtäviin, mikäli menettelyjä joutuu hoitamaan vain harvoin.

⁶ Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

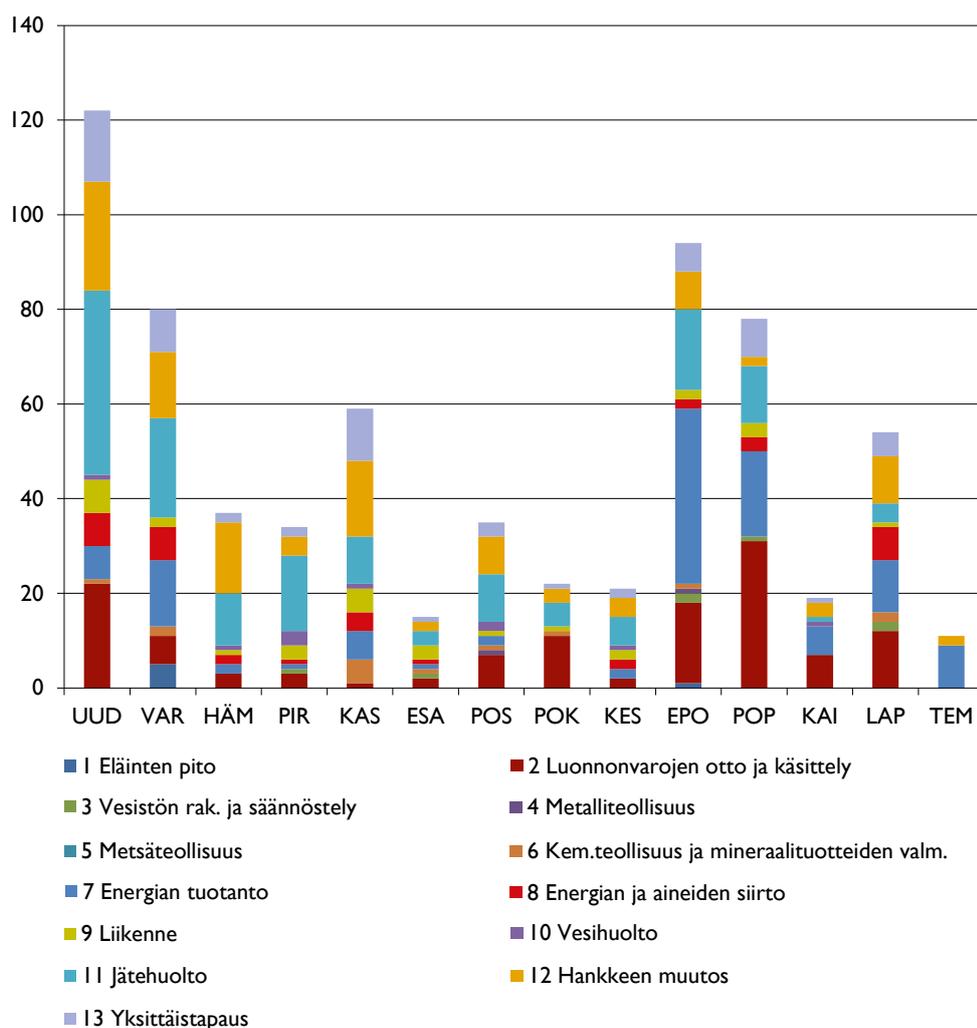
- YVA-menettelyn sujuvuuden varmistamiseksi yhteysviranomaisen tehtävät tulisi ELY-keskuksessa keskittää arviointimenettelyn hallitseville asiantuntijoille, joiden tukena on aina kyseessä olevan hanke- tai vaikutustyyppin asiantuntijoita.

3.5

Yhteysviranomaistoiminnan voimavarat

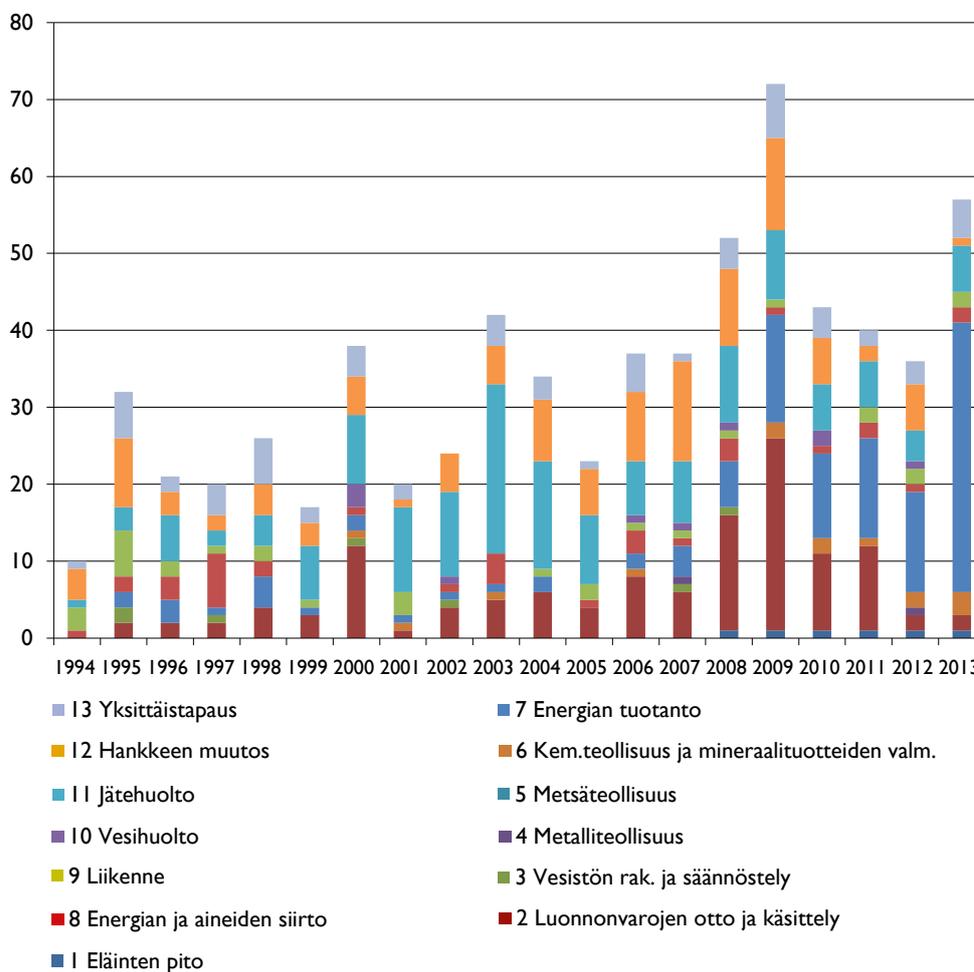
Yhteysviranomaisten työmäärä

YVA-menettelyjen määrä vaihtelee runsaasti alueittain (kuva 1). Kaikkiaan hankkeita oli tullut vuoteen 2013 mennessä vireille 681 kappaletta. Eniten hankkeita on tullut vireille Uudenmaan (122 kpl), Etelä-Pohjanmaan (94 kpl), Varsinais-Suomen (80 kpl) ja Pohjois-Pohjanmaan (78 kpl) ELY-keskuksissa. Vähiten hankkeita on tullut vireille Etelä-Savon (15 kpl), Kainuun (19 kpl) ja Keski-Suomen (21 kpl) ELY-keskuksissa. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on toiminut yhteysviranomaisena ydinenergia-hankkeissa (11 kpl). Kuvassa 1 on esitetty vuosina 1994–2013 vireille tulleet YVA-menettelyt yhteysviranomaisittain.



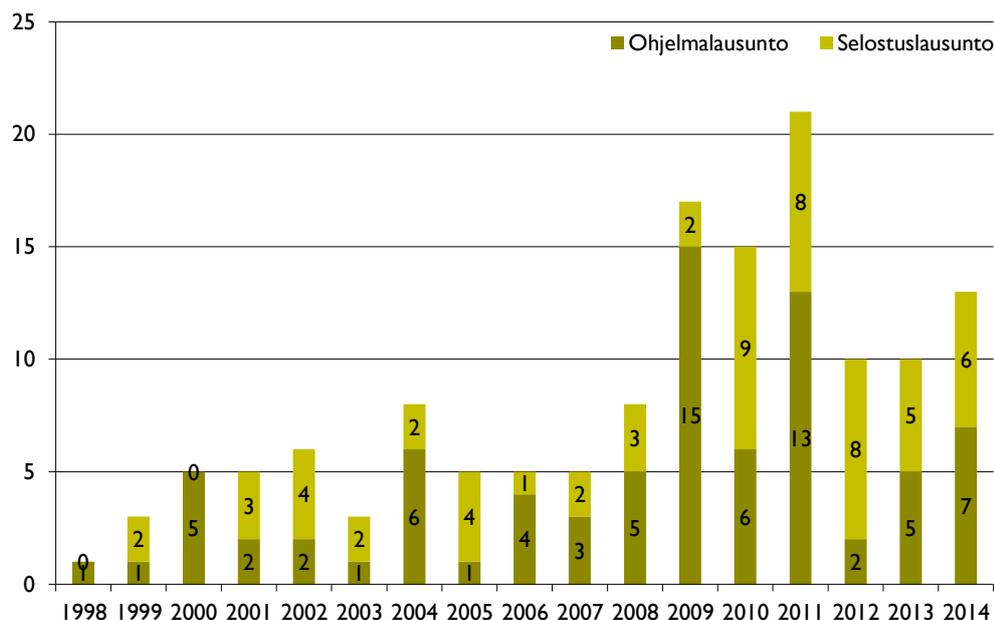
Kuva 1. Vireille tulleet YVA-menettelyt (kpl) yhteysviranomaisittain 1994–2013.

Vireille tulleiden YVA-menettelyjen määrä on kasvanut ja vaihtelee paljon myös vuosittain (kuva 2). 1990-luvulla vuosittain vireille tuli keskimäärin 20–30 YVA-menettelyä vuodessa, kun taas 2000-luvun alussa vireille tuli vuosittain 35–40 YVA-menettelyä ja 2008 jälkeen useimpina vuosina yli 40 YVA-menettelyä vuodessa. Eniten YVA-menettelyjä tuli vireille vuonna 2009 (72 kappaletta).



Kuva 2. Vireille tulleet YVA-menettelyt (kpl) vuosittain 1994–2013.

YVA-menettelyjen määrä vaihtelee vuosittain paljon myös yksittäisessä ELY-keskuksessa. Kuva 3 osoittaa YVA-ohjelmista ja –selostuksista annettujen lausuntojen määrän yksittäisessä ELY-keskuksessa vuosina 1998–2014.



Kuva 3. Arviointiohjelmista ja –selostuksista annettujen yhteysviranomaisen lausuntojen määrät (kpl) Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa (vuoteen 2010 asti Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus) vuosina 1998–2014.

Yhteysviranomaisen käyttämät voimavarat

YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnissa alueellisten ympäristökeskusten yhteysviranomaistehtäviin käyttämiä voimavaroja tarkasteltiin ympäristöhallinnon työaikakirjanpidosta (Taulukko 1). Arvioinnissa todettiin tuolloin, että näin pienen tehtäväalueen kohdalla työaikakirjanpito ei välttämättä ole tarkka, koska varsinkin sellaiset henkilöt, jotka tekevät pieniä osia YVA-menettelystä, saattavat merkitä tähän kohdistuvan työnsä päätehtävälleen. Yhteysviranomaisten ympäristövaikutusten arviointiin liittyviin tehtäviin käyttämä aika oli kasvanut 1990-luvun lopulta miltei kaksinkertaiseksi vuoteen 2008 tultaessa. Kasvu noudattelee YVA-menettelyjen määrän kasvua.

Vuosi	Henkilötyövuosia (HTV)
1997	5,9
1998	6,5
1999	5,9
2000	6,5
2001	8,4
2002	8,4
2003	7,5
2004	9,2
2005	9,2
2006	10,3
2007	8,7
2008	11,7

Taulukko 1. Yhteysviranomaisten YVA-menettelyyn käyttämät henkilötyövuodet koko maassa 1997–2008 (Lähde: Jantunen ja Hokkanen 2010)

Taulukossa 2 esitetään YVA-tehtäviin käytettyjen voimavarojen jakautuminen ELY-keskuksittain vuonna 2012.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on vuosina 2013–2014 ollut vireillä kaksi ydinlaitosten YVA-menettelyä. Käsittelyyn on osallistunut 3-4 henkilöä.

Tehtävä	UUD	VAR	HAM	PIR	KAS	ESA	POS	POK	KES	EPO	POP	KAI	LAP	YHT
Yleinen ohjaus ja maksuton viranomaistoiminta	1,61	0,31	0,2	0,5	0,54	0,2	0,08	0,11	0,34	0,45	0,83	0,12	0,61	5,97
Maksullinen YVA-tehtävä	1	0,68	0,09	0,49	0,25	0,3	0,21	0,14	0,34	0,21	2,3	0,21	1,11	7,34

Taulukko 2. YVA-tehtäviin käytetyt henkilötyövuodet ELY-keskuksittain vuonna 2012.

YVA-lain toimivuusarvioinnissa haastatelluista toimijoista yhteysviranomaiset ja lupaviranomaiset katsoivat, että yhteysviranomaisten YVA-menettelyyn käyttämä työaika on oikeassa suhteessa siitä saatavaan hyötyyn, hankkeet ovat isoja ja niiden ympäristövaikutukset ovat merkittäviä.

Tuulivoimahankkeiden määrä kasvoi nopeasti 2010-luvun alussa, ja rannikkoalueen ELY-keskuksissa vireille tulleiden YVA-menettelyiden määrä on kasvanut huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna, mikä näkyy myös nousuna YVA-tehtäviin käytetyssä työajassa. Viranomaistehtävien hoito lakisääteisissä määrärajoissa ei olisi ollut mahdollista ilman vuoden 2013 talousarviossa ELY-keskuksille osoitettua lisämäärärahaa, jonka avulla kuormittuneisiin keskuksiin palkattiin lisähenkilökuntaa vuosiksi 2013–2014.

Aluehallinnon käytettävissä olevien voimavarojen vähentyessä on resurssisäästöä haettu joidenkin tehtävien osalta kehittämällä ELY-keskusten välistä työnjakoa muun muassa keskittämisen ja erikoistumisen kautta (esimerkiksi Kaakkois-Suomen ELY-keskukseen on keskitetty metsäteollisuuden ja siihen liittyvän kemian teollisuuden asiantuntijatehtävät). Keskittämiseen perustuvassa mallissa julkista toimivaltaa keskitetään yhden tai useamman ELY-keskuksen alueelta yhdelle tai useammalle ELY-keskukselle. Erikoistumiseen perustuvassa mallissa tietty erikoisosaaminen keskitetään yhteen tai useampaan ELY-keskukseen ilman toimivaltasiirtoja.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- YVA-menettelyä edellyttävät hankkeet ovat suuria ja ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä, joten yhteysviranomaistehtävien hoitamiseen tulee varata riittävät voimavarat.
- YVA-tehtäviä hoitavien henkilöiden määrän tulee olla ELY-keskuksessa riittävä suhteessa vireille tuleviin YVA-menettelyihin. Voimavarojen kohdentamisessa on otettava huomioon riittävä joustovara, koska YVA-menettely tulee vireille hankkeesta vastaavan aloitteesta ja vireille tulevien YVA-hankkeiden määrää on vaikea ennustaa. YVA-laissa on sitovat ja ajallisesti tiukat kuulemisen ja lausunnonannon määräajat.
- YVA-menettelystä kertyy suoritemaksuja. Suoritemaksut tulisi voida kohdentaa YVA-tehtäviin kussakin ELY-keskuksessa, jolloin hankkeiden suuren määrän seurauksena olisi tehtäväalueelle mahdollista kohdentaa lisää työvoimaa.
- Tuulivoimalahankkeiden poikkeuksellisen suuren määrän hoitamiseen on kohdennettu erillismäärärahaa. Jatkossakin erillisrahoitusta tulisi voida hyödyntää tilapäisissä ruuhkatilanteissa, mikäli ELY-keskuksen oma suunniteltu joustovara ei riitä.
- Yhteysviranomaisena toimiminen edellyttää sekä YVA-menettelyn sujuvaa hallintaa että eri hanketyyppejä ja erilaisia ympäristövaikutuksia koskevaa monialaista osaamista, paikallistuntemusta ja yhteistyötä eri tahojen kanssa. Yhteysviranomaisen tehtävät voidaan resurssitehokkaimmin hoitaa alueellisesti jokaisessa ELY-keskuksessa, eivätkä ne sovi valtakunnallisesti keskitettäviksi tai erikoistumistehtäviksi.
- Työryhmä pitää tärkeänä eri ELY-keskusten yhteysviranomaistehtäviä hoitavien henkilöiden verkostoitumista ja aktiivista yhteistyötä.

Yhteysviranomaistoiminnan työkalut ja koulutus

Yhteysviranomaisen työkalut

Yhteysviranomaisen työssä on usein hyödyllistä tutustua aiempien YVA-menettelyiden asiakirjoihin ja yhteysviranomaisten lausuntoihin, erityisesti kun esittelijälle tulee eteen uusi hanketyyppi. YVA-menettelyihin liittyvät arviointiasiakirjat ja yhteysviranomaisen lausunnot ovat saatavilla sähköisesti ymparisto.fi-verkkosivuilta. Kuitenkin ympäristöhallinnon verkkosivujen uudistuksen yhteydessä luodussa hakujärjestelmässä on puutteita, mikä vaikeuttaa asiakirjojen löytämistä.

Muita hyödyllisiä aineistoja ovat YVA-menettelyihin tai niitä seuraaviin lupa-asioihin liittyvät oikeustapaukset ja esimerkiksi oikeuskanslerin kannanotot. Tällä hetkellä tätä aineistoa ei ole koottu keskitetysti yhteysviranomaisten käyttöön, vaan niitä on käsitelty vuosittain ympäristöhallinnon YVA-SOVA-neuvottelupäivillä. Neuvottelupäivien aineisto on saatavissa verkkosivuilla.

Koulutus ja uusien yhteysviranomaistehtäviä hoitavien perehdyttäminen tehtävään

Ympäristöhallinnon vuosittaiset YVA-SOVA-neuvottelupäivät ovat tärkein säännöllinen koulutustapahtuma yhteysviranomaisille. Neuvottelupäivillä käydään läpi ajankohtaisia asioita ja keskustellaan yhteysviranomaistehtävien hoidon käytännön kysymyksistä. Aikaisempien neuvottelupäivien aineisto sekä YVA-tukiaineisto toimivat hyvänä tietopakettina, ja soveltuvat näin ollen myös uusien yhteysviranomaisedustajien perehdyttämiseen.

Kussakin ELY-keskuksessa toimii YVA-yhteyshenkilö, ja tämän henkilön yhtenä tärkeänä tehtävänä on tukea uusien asiantuntijoiden perehdyttämistä tehtäviinsä.

Yhteysviranomaisten yhteistyö

YVA-yhteysviranomaistehtäviä hoitavat koostuvat monista kokeneista, useita vuosia tehtäviä hoitaneista asiantuntijoista, kuin myös niistä, jotka vasta hiljattain ovat aloittaneet tehtävien hoitamisen. Osa hoitaa yhteysviranomaistehtäviä päätyökseen, osa puolestaan hoitaa tehtäviä vain satunnaisesti. Koulutus, ammattitaitausta ja kokemus vaikuttavat osaamiseen. Toisessa ELY-keskuksessa on myös enemmän kokemusta tietyistä hanketyypeistä kuin toisessa.

Yhteysviranomaisen tehtäviä hoitavat ovat tehokkaasti käyttäneet hyväksi toistensa osaamista. Kokemusten jakaminen vastaavista hankkeista, erityiskysymyksistä ja tulkintaratkaisuksista edesauttaa valtakunnallista yhtenäisyyttä. Yhteistyön selkeämpi organisointi voisi tuoda osaamisen ja kokemukset kaikkien yhteysviranomaisen tehtäviä hoitavien käyttöön. Lisäksi on koettu tarve keskusteluun useammin kuin kerran vuodessa järjestettävien neuvottelupäivien yhteydessä. On myös huomioitava, että neuvottelupäiville osallistuu vain osa yhteysviranomaiseen tehtäviä hoitavista henkilöistä, noin yhdestä kahteen asiantuntijaa kustakin ELY-keskuksesta.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Yhteysviranomaisten työtä ohjaavat työkalut tulee ajantasaistaa, ja niitä tulee jatkossakin kehittää laadukkaan ja yhtenäisen toimintatavan tukemiseen muun muassa seuraavilla toimenpiteillä:
 - Laaditaan yhteysviranomaisen käsikirja, joka pohjautuu olemassa olevaan YVA-tukiaineistoon.
 - Perustetaan toimintamallityöryhmä kehittämään toimintamalli yhteysviranomaistehtäviin.
 - Päivitetään mallirungot yhteysviranomaisten lausuntoihin ja päätöksiin YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa.
 - Luodaan nettipohjainen työalusta, joka sisältää yhteysviranomaisten tarvitseman keskeisen aineiston, mukaan lukien oikeustapaukset koottuna. Työalusta voi sisältää myös keskusteluforumin.
 - Kehitetään verkkosivujen käytettävyyttä.
- Yhteysviranomaisille suunnattua koulutusta tulee kehittää. Erityisesti seuraavista koulutuksista olisi hyötyä:
 - Perehdyttämiskoulutus uusille yhteysviranomaistehtäviä hoitaville (esim. päivän koulutuspaketti);
 - Tiettyyn hanketyyppiin tai vaikutustyyppiin kohdistuva koulutus sekä hankkeen vaikutusalueen erityispiirteisiin kohdistuva koulutus (esim. Natura-alueet ja pohjavesialueet).
- Yhteysviranomaisten verkostoa tulee kehittää ja yhteydenpitoa yhteysviranomaistehtäviä hoitavien välillä lisätä järjestämällä yhteysviranomaisten verkoston videopalavereita noin 4 kertaa vuodessa.
- Asiantuntijaverkoston tukea eri hanketyypeissä (kuten tuulivoima- ja kairoshankkeet) ja ympäristövaikutuksissa (kuten vaikutukset linnustoon tai meluvaikutukset) tulee jatkossa hyödyntää tehokkaammin.

4 Hankkeesta vastaavan ohjaus YVA-menettelyssä

Hankkeesta vastaavan ohjaus on tärkeää, sillä sen voidaan nähdä parantavan YVA-menettelyn ja -asiakirjojen laatua. YVA-menettelyn alkuvaiheen yhteistyön sekä ohjausryhmien merkitys korostui muun muassa YVA-lain toimivuusarviointia varten tehdyissä haastatteluisissa. Hankkeesta vastaavien ja konsulttien vastauksista kävi ilmi yhteysviranomaisten erilainen aktiivisuus YVA-menettelyn ohjauksessa, ja hankkeesta vastaavien perustamiin ohjausryhmiin osallistumisessa. Jotkut yhteysviranomaiset ottavat osaa ohjausryhmiin, toiset taas eivät.

YVA-tukiaineistossa suositellaan, että lausuntojensa lisäksi yhteysviranomaisen kannattaa pyrkiä vaikuttamaan arvioinnin laatuun ja riittävyyteen yhteistyöllä hankkeesta vastaavan ja YVA-konsultin kanssa. Yhteistyötapoja ovat esimerkiksi:

- kokoukset hankkeesta vastaavan kanssa
- arviointiohjelma- ja -selostusluonnosten kommentointi
- osallistuminen asiantuntijana YVAa ohjaavaan ryhmään.

4.1

Yleinen neuvonta ennen YVA-menettelyn alkamista

Tukiaineistossa todetaan, että yhteysviranomaisen kannattaa järjestää hankkeesta vastaavan kanssa neuvottelu jo ennen arviointiohjelman laatimista. Neuvottelussa suunnitellaan YVAN kulku (mm. osallistumisen järjestäminen) ja sisältö yleisesti sekä se, miten YVA yhdistetään hankkeen suunnitteluun. Lisäksi sovitaan yhteistyöstä YVAN aikana.

Nykykäytäntö. Yhteysviranomainen on neuvonut hankkeesta vastaavaa tai järjestänyt aloitusneuvotteluja tarvittaessa. Mikäli hankkeesta vastaava ja konsultti ovat kokeneita, neuvontaa ei ole aina nähty tarpeelliseksi. YVA-asiakirjojen luonnosten kommentointi on katsottu näissä tapauksissa riittäväksi.

Käytännössä tapa, jolla yhteysviranomainen neuvoo hankkeesta vastaavaa ennen YVA-menettelyn alkamista, on vaihdellut ELY-keskusten kesken ja tapauksesta riippuen. Neuvonta on voinut tapahtua aloituskokouksen muodossa, puhelinkeskustelulla tai sähköpostilla.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Hankkeesta vastaavan neuvonta on yhteysviranomaiselle tärkeä keino edistää arviointimenettelyn laadukasta toteuttamista alueellaan. Yhteysviranomaisen kannattaa keskustella YVA-menettelyyn liittyvistä asioista hankkeesta vastaavan kanssa ennen arviointimenettelyn virallista käynnistymistä. Tapahtuuko sopiminen erillisessä kokouksessa, sähköpostilla tai jollain muulla tavoin on päätettävä tapauskohtaisesti. YVA-menettelyä ohjaavan kokouksen järjestä-

minen on tarpeellista erityisesti tilanteissa, jossa YVA-menettely ei ole hanke-
vastaavalle tuttu entuudestaan tai hankkeesta vastaavalla ei ole konsulttia.

- Ohjauskokouksen tavoitteena on muun muassa käydä läpi YVA-lainsäädännön velvoitteet, suunnitella YVA-menettelyn kulku ja osallistumisen järjestäminen, tarkastella mahdollisuudet eri menettelyjen yhteensovittamiseen ja sopia yhteistyöstä hankkeesta vastaavan ja tämän konsultin kanssa. Työryhmä ehdottaa seuraavien asiakohtien läpikäyntiä ja sopimista YVA-menettelyn alkaessa. Luetteloa voidaan käyttää esimerkkinä yhteisen kokouksen asialistaksi.

Ohjauskokouksessa tai YVAn alkaessa sovittavat asiat:

1. Hankkeen esittely ja hankesuunnittelun vaiheet ja aikatauluarvio
2. YVA -menettelyn esittely
 - Menettelyn vaiheet ja määräajat
 - Osallistuvat tahot
 - Espoon sopimuksen soveltaminen (tarvittaessa)
3. Hankekokonaisuuden määrittäminen
 - Arviointiin sisällytettävät hankkeen toiminnot ja liitännäishankkeet
 - Hankkeen liittyminen muihin hankkeisiin
4. Hankkeen vaihtoehdot
 - Vaihtoehtojen muodostaminen ja rajaaminen, mukaan lukien ns. nollavaihtoehto, ja niiden riittävä arviointi
 - Mahdolliset myöhemmin esiintulevat vaihtoehdot
5. Vaikutusten rajaaminen ja niiden selvittäminen
 - Arvioinnin kohdentaminen keskeisiin ympäristövaikutuksiin
 - Olemassa olevan tiedon riittävyys ja täydentävät selvitykset
 - Tarvittavien selvitysten hahmottaminen, ml. maastoselvitysten aikataulutus suhteessa YVA-menettelyn ajoitukseen
6. Osallistuminen
 - Kuuleminen (kuulutukset, kuulemisaikojen ajoittuminen)
 - Lausuntopyyntö ja mielipiteet
 - Tiedotus
 - Yleisötilaisuudet ja järjestelykäytännöt (eri tahojen roolit ja vastuut)
 - Mahdollisen muun osallistumisen järjestäminen, laadukkaan osallistumisen merkitys menettelyssä
7. Raportointi
 - Raportin rakenne ja sisältövaatimukset (tarvittaessa)
 - Kirjoitustavat, raportin kohderyhmän tiedostaminen, yleistajuisuus (tarvittaessa)
 - Kieliasiat (tarvittaessa)
8. YVA-menettelyn ohjaus
 - Yhteysviranomaisen rooli
 - Mahdolliset hankkeesta vastaavan seuranta-, ohjaus- yms. ryhmät, ja niiden merkitys menettelyssä
 - Arviointiohjelma- ja arviointiselostusluonnosten kommentointi
 - Hankkeen esittelytilaisuus ELY-keskuksen asiantuntijoille ohjelma- tai selostusluonnosvaiheessa (tarvittaessa)
 - Yhteysviranomaisen lausuntojen läpikäynti hankkeesta vastaavan kanssa (tarvittaessa)
9. Hankeen edellyttämät luvat, kaavoitus ja Natura-arviointi sekä muiden menettelyjen yhteensovittaminen YVA-menettelyn kanssa.
10. Aloituskokouksen järjestäminen muista menettelyistä vastaavien viranomaisten kanssa (tarvittaessa)
11. Eri tahojen vastuu- ja yhdyshenkilöt yhteystietoineen
12. Lisäkokouksien ja yhteydenpidon tarve jatkossa

- Kokous hankkeen arviointi-, kaavoitus- ja mahdollisten muiden lupamenettelyyn osallistuvien viranomaisten kanssa on suositeltava YVA-laissa ja muussa lainsäädännössä edellytettyjen selvitysten ja kuulemismenettelyjen yhteensovittamiseksi.

Arviointiohjelman ja -selostuksen luonnosten kommentointi

Tukiaineistossa suositellaan, että yhteysviranomaisen kommentoi raporttiluonnoksia laadultaan heikkojen asiakirjojen välttämiseksi.

Tukiaineistossa painotetaan kommentoinnin ajoittamista; arviointiohjelman- ja -selostusluonnoksia tulisi kommentoida riittävän aikaisessa vaiheessa, jolloin raporttiin ehditään tarvittaessa tehdä merkittäviäkin muutoksia. Hyvin ajoitettu arviointiohjelman- ja -selostusluonnosten kommentointi parantaa merkittävästi yhteysviranomaisen mahdollisuuksia vaikuttaa hankkeessa arvioitaviin vaihtoehtoihin ja laadittaviin selvityksiin.

Tukiaineistossa suositeltujen yhteysviranomaisen toimintatapojen voidaan yleisesti todeta ohjaavan hyvin arviointiohjelman ja -selostuksen laatua. Lisäksi ne helpottavat yhteysviranomaisen lausunnon valmistelua ja lyhentävät parhaassa tapauksessa valmisteluun tarvittavaa työaikaa.

Nykytila. Arviointiohjelman ja -selostuksen luonnoksen kommentointia on pidetty hyvänä käytäntönä, ja se on ollut varsin yleinen yhteysviranomaisten työskentelytapa. Resurssipula on yhä kasvavassa määrin rajoittanut kommentointia. Kommentoinnin laajuus ja tapa on myös vaihdellut. Toisinaan raporttia kommentoidaan kokonaisuudessaan, toisinaan vain olennaisilta osilta, joskus ei lainkaan. Joskus kommentit annetaan kirjallisesti sähköpostilla ja joskus suullisesti, esimerkiksi puhelimitse. Kommentointi on lisäksi voinut olla osa hankkeesta vastaavan järjestämää työryhmätyöskentelyä, esimerkiksi ohjaus- tai seurantaryhmätyöskentelyä. Aloite on yleensä tullut hankkeesta vastaavalta.

ELY-keskuksissa kommentointiin osallistuvan asiantuntijaryhmän kokoonpano on vaihdellut. Toisinaan raporttia on kommentoinut vain yhteysviranomaisen esittelijä, toisinaan kommentointiin on osallistunut myös muita ELY-keskuksen asiantuntijoita. Lisäksi joissakin harvoissa tapauksissa yhteysviranomaisen on pyytänyt ulkopuolista asiantuntijaa kommentoimaan raporttiluonnosta.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Arviointiohjelman- ja selostuksen kommentointi on hyvä keino edistää YVAN laatua. Se voi myös keventää varsinaiseen lausunnon laatimiseen tarvittavaa työmäärää. Esittelijän lisäksi ELY-keskuksen muut asiantuntijat osallistuvat luonnosten kommentointiin tarpeen mukaan.

Yhteysviranomaisen lausuntojen läpikäynti hankkeesta vastaavan kanssa

Tukiaineiston mukaan yhteysviranomaisen lausunnon antamisen jälkeen hankkeesta vastaavan (ml. YVA-konsultti) kanssa voidaan järjestää tapaaminen, jossa käydään lausunto läpi. Läpikäynti on tarpeen etenkin sellaisissa hankkeissa, joissa yhteysviranomaisella on runsaasti huomautettavaa arvioinnista.

Lausuntojen läpikäynnin voidaan todeta parantavan hankkeesta vastaavan edellytyksiä laadukkaana ja riittävän arvioinnin laatimiseen, auttavan jatkosuunnittelussa ja seurannan laadinnassa. YVA-ohjelmasta ja –selostuksesta annettujen lausuntojen läpikäynnillä on osittain erilaiset tavoitteet. YVA-ohjelmasta annetun lausunnon läpikäynnillä varmistetaan erityisesti, että lausunto mahdollisine selvitysten täydennystarpeineen otetaan riittävästi huomioon selostusvaiheessa ja vähennetään väärinymmärryksien riskiä. YVA-selostuksesta annetun lausunnon läpikäynti edistää puolestaan arvioinnin johtopäätösten ja lausunnossa mahdollisesti esitettyjen selvitysten täydennystarpeiden ja vaikutusten lieventämistoimenpiteiden riittävää huomioon ottamista hankkeen toteutettavan vaihtoehdon valinnassa, valitun vaihtoehdon jatkosuunnittelussa sekä lupamenettelyissä.

Nykytila. Yhteysviranomaisen lausuntoja on käyty läpi hankkeesta vastaavan aloitteesta tilanteissa, joissa hankkeesta vastaava haluaa varmistaa että lausunnon asiat tulkitaan hankkeen jatkosuunnittelussa sekä YVAn jälkeisissä lupamenettelyissä oikein ja riittävällä tavalla. Hankkeesta vastaava on saattanut olla eri mieltä yhteysviranomaisen lausunnossa esitettyjen vaatimusten suhteen ja kaipaa yhteysviranomaiselta perustelua. Harvemmassa tapauksessa yhteysviranomainen on katsonut, että lausunto on niin yksiselitteinen, ettei sitä tarvitse käydä läpihankkeesta vastaavan kanssa. Monesti yhteysviranomaisen antamia lausuntoja ja niiden huomiointitapaa käydään läpi hankkeesta vastaavan järjestämissä työryhmäkokouksissa.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Arviointiohjelmasta tai –selostuksesta annetut lausunnot tulisi käydä hankkeesta vastaavan kanssa läpi ainakin silloin, kun hankkeesta vastaava sitä pyytää tai yhteysviranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. Hankkeesta vastaavalle on syytä kertoa tästä mahdollisuudesta.
- Arviointiohjelmalausunto kannattaa käydä läpi hankkeesta vastaavan kanssa varsinkin, jos lausunnossa esitetään paljon muutoksia ja lisäyksiä arviointiohjelmaan. Tämä osaltaan varmistaa, että arviointiselostuksen sisältö vastaisi mahdollisimman hyvin yhteysviranomaisen vaatimuksia.

Ohjausryhmiin yms. osallistuminen

Tukiaineiston mukaan YVA-lausunnon esittelijä voi osallistua asiantuntijana hankkeesta vastaavan perustamaan YVAa ohjaavaan ryhmään. Tukiaineisto neuvoo yhteysviranomaista vaikuttamaan YVAa ohjaavan ryhmän kokoonpanoon, muttei ohjeista, miten laajasti yhteysviranomaisen kannattaa osallistua ohjausryhmä- tai vastaavaan työskentelyyn. Osallistumisesta ei aiheudu jääviysongelmaa, kunhan yhteysviranomaisen toimii työryhmässä puolueettomana YVA-menettelyn asiantuntijana, eikä osallistu varsinaiseen hankkeen toteuttamiseen liittyvään päätöksentekoon.

Nykytila. Suhtautuminen hankkeesta vastaavan työryhmätyöskentelyyn osallistumiseen on vaihdellut ELY-keskuksittain. Monet yhteysviranomaiset ovat nähneet osallistumisen tärkeänä keinona käydä vuoropuhelua paikallisten osapuolten kanssa, sekä muodostaa kuva hankkeen ympäristön olosuhteista, ympäristövaikutuksista ja paikallisten mielipiteistä hankkeesta. Yhteysviranomaisen ei aina ole pitänyt työryhmätyöskentelyä osana YVA-menettelyä, eikä ole pitänyt tarpeellisena osallistua siihen. Yhteysviranomaisen on saattanut myös kieltäytyä osallistumasta resurssisyistä.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Yhteysviranomaisen kannattaa osallistua YVA-menettelyä ohjaaviin ryhmiin, sillä se parantaa yhteysviranomaisen mahdollisuuksia vaikuttaa YVAN laatuun. Yhteysviranomaisen tulee olla ryhmissä ennen kaikkea YVAa ohjaavana puolueettomana asiantuntijana. Tämä rooli on tehtävä selväksi ryhmissä.

Yhteysviranomaisen lausunnon määräajat

Lainsäädäntö. Säännösten mukaan yhteysviranomaisen tulee antaa hankkeesta vastaavalle lausuntonsa

- arviointiohjelmasta 1 kuukauden kuluessa (YVAL 9 §) ja
- arviointiselostuksesta 2 kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. (YVAL 12 §).

Apulaisoikeuskansleri on antanut lausunnonannon määräaikoja koskevan päätöksen⁷. Päätöksessä todetaan, että yhteysviranomaisen lausunnonantoa koskevat YVA-lain 9 §:n ja 12 §:n sitovat säännökset, jotka asettavat selkeät määräajat lausunnon antamiselle. Määräaikoja koskevat määräykset ovat sanamuodoltaan ehdottomat, eikä niistä voi poiketa esimerkiksi sopimalla osapuolten kanssa.

Nykytila. Käytännössä yhteysviranomaiset ovat pääsääntöisesti pystyneet noudattamaan YVA-lain määräaikoja. Joissain ELY-keskuksissa on ollut tilanteita, jossa määräajassa ei ole pystytty antamaan lausuntoa. Syinä ovat silloin olleet vireillä olevien hankkeiden suuri määrä ja arviointiselostuksen laajuus sekä muu työruuhka. Myöhästymiset eivät ole olleet merkittäviä. Niistä on aina informoitu hankkeesta vastaavaa ja usein myös mediaa.

⁷ 30.9.2013, OKV/128/1/2011

5 Osallistuminen YVA-menettelyssä

YVA-lain tavoite kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä on kokemusten perusteella toteutunut hyvin. Esimerkiksi YVA-lain toimivuusarviointia varten haastatellut toimijat katsoivat tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien parantuneen ja varhaistuneen YVA-menettelyn myötä. Näkemyksissä ei ilmennyt eroja eri toimijaryhmien välillä. Osa haastateltavista kuitenkin toi esiin, että moninkertainen kuuleminen voi väsyttää ja kyllästyttää asukkaita ja muita tahoja.

Työryhmän asiantuntijakuulemisessa kansalaisjärjestöjen edustaja korosti, että YVA turvaa kansalaisille varhaisen tiedonsaantimahdollisuuden sekä mahdollisuuden vaikuttaa myös hankkeen vaihtoehtoihin. YVAssa kuvataan hankkeen edellyttämät lupa- ja muut menettelyt, toisin kuin muissa menettelyissä ja YVasta tiedotetaan paremmin kuin muista menettelyistä. Lisäksi YVA-menettelyn aineistot ovat havainnollisempia kuin muissa menettelyissä ja YVA-asiakirjoissa kuvataan koko hankekokonaisuus. Hän korosti myös, että on tärkeää, että kansalaisille varataan riittävä aika osallistumiseen, joten YVA-menettelyn kuulemisaikoja ei saisi missään nimessä lyhentää. Kuulemista heinäkuussa ja joululoman aikaan tulisi välttää.

Lainsäädäntö määrittelee osallistumisen toteuttamiselle minimivaatimuksen: arviointiohjelmasta ja -selostuksesta varataan mahdollisuus esittää mielipide yhteysviranomaiselle (YVAL 8 § ja 11 §). YVA-asetuksen 15 §:ssä todetaan, että tämän lisäksi "... hankkeesta vastaava ja yhteysviranomainen voivat sopia tiedottamisen ja kuulemisen järjestämisestä myös muulla tavalla".

Kuulemismenettelyyn liittyvän osallistumismahdollisuuden lisäksi YVA-lainsäädäntö edellyttää hankkeesta vastaavaa laatimaan suunnitelman arviointimenettelyn ja siihen liittyvän osallistumisen järjestämisestä. Suunnitelma tulee esittää arviointiohjelmassa.

Hankkeesta vastaava voi valita erilaisia tapoja osallistumisen järjestämiselle. Tyyppillisimpiä osallistumismenetelmiä ovat yleisötilaisuudet, erilaiset yhteistyö-, ohjaus- ja pienryhmät, työpajat sekä asukaskyselyt. Lisäksi osallistumista lisäävät ja tukevat esimerkiksi suunnittelukävelyt, näytellyt, avoimet ovet –tilaisuudet ja messut.

5.1

Kuulutukset

Lainsäädäntö. YVA-lain mukaan yhteysviranomaisen on huolehdittava arviointiohjelman ja -selostuksen tiedottamisesta kuuluttamalla niistä hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Lisäksi kuulutus on julkaistava sähköisesti ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä (YVAL 8a ja 11 §).

Arviointiohjelmaa tai –selostusta koskevasta kuulutuksesta on käytävä ilmi riittävästi yksilöidyt tiedot hankkeesta, sen sijainnista, hankkeesta vastaavasta sekä siitä, miten arviointiohjelmasta tai –selostuksesta voi esittää mielipiteensä ja antaa lausuntoja. Kuulutuksessa on myös mainittava, missä arviointiohjelma tai -selostus sekä näistä yhteysviranomaisen myöhemmin antama lausunto pidetään nähtävänä. Jos hankkeeseen sovelletaan valtioiden välistä arviointimenettelyä, on tämä mainittava kuulutuksessa (YVAA 11 §).

Yhteysviranomaisen lausunnosta arviointiohjelmasta on käytävä ilmi, kuinka selvitysten hankkiminen sekä niistä tiedottaminen ja kuuleminen järjestetään ja tarpeen mukaan sovitetaan yhteen hanketta koskevien muiden lakien mukaisten menettelyjen kanssa (YVAL 9 §).

Nykytila. Käytännössä kuuluttamiseen ei ole liittynyt ongelmia. Hankkeesta vastaava on maksanut kuulutusilmoitukset sanomalehdissä YVA-laissa edellytysti. Kuulutuksen luetuttaminen hankkeesta vastaavalla on koettu hyväksi tavaksi. Haasteena on joskus ollut valita tarkoituksenmukaisin, yksi tai useampi lehti, jossa kuulutus julkaistaan.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Kuulutuksen tulee olla mahdollisimman tiivis ja ymmärrettävä.
- Mikäli YVA- ja kaavoitusmenettelyjen kuulemiset toteutetaan samanaikaisesti, kuulutukset suositellaan julkaistavaksi yhtä aikaa samoissa lehdissä mahdollisuuksien mukaan.
- Yhteysviranomaisen voi parantaa yleisön osallistumismahdollisuuksia muun muassa julkaisemalla kuulutuksia täydentäviä tiedotteita nähtävilläolosta ja käyttämällä lakisääteisiä nähtävilläolopaikkoja täydentäviä paikkoja (kuten kirjastot).
- Jatkossa tulisi selvittää voidaanko lainsäädäntöä muuttaa niin, että kuulemisasiakirjat voitaisiin toimittaa kuntiin ainoastaan sähköisessä muodossa. Ensin tulisi kuitenkin selvittää kuinka siirtyminen sähköisiin kuulemisasiakirjoihin vaikuttaisi eri väestöryhmien osallistumismahdollisuuksiin ja YVA-asiakirjojen laatuun.

5.2

Lausuntojen pyytäminen ja mielipiteiden esittäminen

Lainsäädäntö. YVA-laki edellyttää, että yhteysviranomaisen huolehtii siitä, että arviointiohjelmasta ja -selostuksesta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Yhteysviranomaisen on varattava hankkeen vaikutusalueen kunnille tilaisuus antaa lausuntonsa arviointiohjelmasta (YVAL 8 a § ja 11 §).

Tukiaineistossa lausuntojen pyytämistä käsitellään yleisesti. Siinä todetaan, että yhteysviranomaisen tulee pyytää lausuntoja arviointiohjelmasta ja –selostuksesta viranomaisilta. Keskeisten tahojen menettelyyn osallistumisen edistämiseksi lausuntoja tulisi tarvittaessa pyytää myös yhdistyksiltä, kansalaisjärjestöiltä ja yrityksiltä. Laajalla lausuntojen pyytämisellä varmistetaan, että YVA-menettelyssä kuullaan riittävällä tavalla eri osapuolia.

Nykytila. Lausuntojen pyytämisen kohderyhmien valinnassa on nykyisin hajanaisuutta, esimerkiksi kohdealueen laajuus on vaihdellut. Lausuntojen saannissa lupaviranomaisilta on ollut vaikeuksia. Esimerkiksi aluehallintovirastojen ympäristövastuualueet eivät yleensä ole katsoneet lausuntojen antamista aiheelliseksi.

Kuulutuksissa kerrotaan miten arviointiohjelmasta tai –selostuksesta voi esittää mielipiteitä. Yhteysviranomaisen kertoo tästä mahdollisuudesta aina myös yleisötilaisuudessa. Nykyään yhä useammin asukkaat toimittavat mielipiteensä sähköpostilla yhteysviranomaisena toimivan ELY-keskuksen kirjaamoon. Myös monet viranomaiset ja muut tahot toimittavat lausunnot sähköisesti.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- YVA-menettelyssä tulee ottaa yhtenä vaihtoehtona käyttöön sähköinen osallistumistapa (esim. lomake) mielipiteen jättämiselle. Osallistumisen helpottamiseksi sähköisen asiointilomakkeen tulisi olla ainakin kyseessä olevan hankkeen YVA-sivulla. ELY-keskusten sähköistä asianhallintajärjestelmää (USPA) tulee kehittää siten, että se mahdollistaa YVA-menettelyn asiakirjojen sujuvan ja resurssitehokkaan käytön (esimerkiksi lausuntoyhteenvedon laatimisessa).

5.3

Kuulemisaika sekä lausuntoihin ja mielipiteisiin varattu aika

Lainsäädäntö. Lausuntojen ja mielipiteiden antamiseen varattava aika määritellään YVA-laissa, eikä siitä voida poiketa. Yhteysviranomaisen on huolehdittava arviointiohjelman ja -selostuksen tiedottamisesta kuuluttamalla siitä viipymättä vähintään 14 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Mielipiteet ja lausunnot on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää (YVAL 8 a § ja 11 §).

Nykytila. Lausuntojen ja mielipiteiden antamiseen varattu aika on yleensä ollut lain puitteissa ja 30–60 päivän välillä. Joissakin tapauksissa on epäjohdonmukaisesti suppeahko YVA-ohjelma ollut nähtävillä 60 päivää ja laajahko YVA-selostus vain 30 päivää. Lausunnonantajille on joissain tapauksissa myönnetty pyynnöstä lisääaikaa, mikäli se on ollut mahdollista yhteysviranomaisen lausunnon valmistelun määräaikojen puitteissa.

Lausuntojen saaminen kesäaikaan määräajassa kunnilta ja viranomaisilta on ollut haasteellista. Heinäkuun lomakaudella kuulemista koskevat käytännöt ovat vaihdelleet ELY-keskuksittain. Jotkut yhteysviranomaiset ovat asettaneet kesäkuussa valmistuneen raportin nähtäville vasta heinäkuun jälkeen, toiset ovat asettaneet raportin nähtäville myös heinäkuuksi, tällöin nähtävilläoloaika on joskus saatettu pidentää yhdellä kuukaudella yli maksimajan hankkeesta vastaavan suostumuksella.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Yhteysviranomaisen tulisi neuvoa hankkeesta vastaava suunnittelemaan YVAN vaiheet siten, että nähtävilläolo voidaan ajoittaa kuulemisen kannalta mahdollisimman tehokkaasti. On huomioitava, että esimerkiksi kunnat eivät yleensä pysty antamaan lausuntoa tiettyinä aikoina vuodesta.
- Espoon sopimuksen alaisissa hankkeissa lausuntojen ja mielipiteiden antamiseen tulee varata maksimiaika (60 päivää).

Yleisötilaisuuden järjestäminen

Lainsäädäntö. Yleisötilaisuus on luonteeltaan tiedotus- ja keskustelutilaisuus. Vakiintuneen käytännön mukaan yleisön kuuleminen YVA-menettelyssä tapahtuu kirjallisesti hallintolain (434/2003) vaatimusten mukaisesti ja yleisötilaisuus on osallistumista täydentävä menettely. Yleisötilaisuudella ei tarkoiteta hallintolain 6 luvun mukaista kuulemistä, ellei niin ole erikseen ilmoitettu. Julkisessa kuulemistilaisuudessa, joka mainitaan YVA-asetuksen 5 §:n 2)-alakohdassa, puheenvuorot kirjattaisiin ylös ja liitettäisiin osaksi YVAsta annettua palautetta.

Tukiaineistossa on todettu, että eri osapuolten osallistuminen vaatii sekä arviointiohjelma- että -selostusvaiheessa vähintään yhden hankkeesta vastaavan järjestämän tiedotus- tai yleisötilaisuuden. Mitä ristiriitaisempi hanke on, sitä intensiivisempiä osallistumisjärjestelyjä se vaatii.

Nykytila. Käytännössä yleisötilaisuuksia on järjestetty sekä arviointiohjelman että -selostuksen nähtävilläoloaikana. Joskus yleisötilaisuus on saatettu järjestää YVA-ohjelman tai -selostuksen luonnosvaiheessa, ennen asiakirjojen nähtävilläolon alkamista. Tämä on kuitenkin ollut suhteellisen harvinaista.

Käytännön järjestelyistä on yleensä vastannut hankkeesta vastaava ja yhteysviranomaisen on tarvittaessa toiminut neuvonantajana. Yhteysviranomaisen on melkein poikkeuksetta osallistunut yleisötilaisuuksiin ja on tilanteesta tai suhtautumisestaan riippuen toiminut joko tilaisuuden puheenjohtajana tai asiantuntijana.

Yleisötilaisuuksien sisältö on ajan mittaan vakiintunut. Yleensä niissä esitellään hanke, YVA-menettely ja YVA-menettelyn vaiheesta riippuen arvioinnin menetelmät ja tuloksia. Joistakin tilaisuuksista on laadittu muistio, joka on saatettu liittää osaksi YVA-ohjelmasta tai -selostuksesta annettua lausuntoa.

Yleensä yleisötilaisuus on järjestetty perinteisellä tavalla, jolloin hankkeesta vastaava ja yhteysviranomaisen pitävät omat puheenvuoronsa ja käyvät keskustelua yleisön kanssa. Tilaisuuksia on myös järjestetty ”avoimet ovet” -periaatteella, jolloin yleisöllä on mahdollisuus tutustua YVA-materiaaliin ja esittää kahdenkesken kysymyksiä suoraan YVA-menettelyn eri osapuolille. Näiden kahden yhdistelmää on myös käytetty. Kokemuksen mukaan avoimet ovet -tilaisuudet toimivat parhaiten hankkeissa, joissa on paljon karttamateriaalia, ja vaikutusalueella on paljon yksityisiä kiinteistöjä, jolloin ihmiset ovat tyypillisesti kiinnostuneita omasta kiinteistöstään ja hankkeen vaikutuksista sen lähiympäristöön.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Hyvä käytäntö on, että yleisötilaisuus järjestetään sekä arviointiohjelma- että arviointiselostusvaiheessa. Yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavaa sopivat tilaisuuden järjestämisestä yhdessä.
- Yhteysviranomaisen toimii tilaisuuden puheenjohtajana. Yhteysviranomaisen on tehtävänsä luonteen mukaisesti puolueeton, ja soveltuu siten puheenjohtajaksi hankkeesta vastaavaa tai konsulttia paremmin.
- Jos yleisötilaisuus järjestetään normaalista muodosta poiketen (esim. avoimet ovet -tilaisuudet), yhteysviranomaisen on tärkeä tuoda esiin erillisellä puheenvuorolla eri osapuolien roolit YVA-menettelyssä. Lisäksi tilaisuudessa on hyvä järjestää hankkeen ja YVA -menettelyn lyhyt esittely ja lyhyt keskustelu.

Esimerkki yleisötilaisuudessa käsiteltävistä asioista:

- Avauspuheenvuoro (yhteysviranomainen);
- YVA-menettelyn esittely, menettelyn vaiheet ja määrääjat, YVAan osallistuvat tahot (yhteysviranomainen);
- Lausuntojen ja mielipiteiden antamistapa - muistutetaan, että ne tulee antaa kirjallisesti, sillä yleisötilaisuus ei ole virallinen kuulemistilaisuus (yhteysviranomainen);
- Mikäli tilaisuudesta laaditaan muistio, kerrotaan missä se on saatavilla (muistio ei ole YVA:n virallinen asiakirja);
- Kaavoitus, mikäli se liittyy olennaisesti hankkeeseen (kunta/maakunnan liitto);
- Mikäli käynnissä on muita hanketta koskevia menettelyjä, tuodaan eri menettelyt selvästi esiin, kuvataan niiden tavoitteet ja miten niihin osallistutaan (erilliset kuulemiset) sekä miten YVA liittyy tai vaikuttaa hankkeen päätöksentekoprosessiin (yhteysviranomainen);
- Hankkeen esittely (hankkeesta vastaava);
- Arviointiohjelman tai -selostuksen esittely (hankkeesta vastaava/konsultti);
- Kysymykset ja keskustelu (yhteysviranomainen ohjaa keskustelua pysymään YVA:n aihepiirissä);
- Yleisötilaisuuden päättäminen – yhteysviranomainen muistuttaa lausuntojen ja mielipiteiden antamisesta kirjallisesti yhteysviranomaiselle. Muistutetaan lisäksi, että mielipiteen tai lausunnon jättö YVA-menettelyssä ei korvaa osallistumista hankkeeseen liittyvissä mahdollisissa muissa menettelyissä, kuten lupamenettelyssä.

5.5

YVA-menettelyn osallistumisen suhde muiden menettelyjen kuulemiseen ja osallistumiseen

Lainsäädäntö. Arviointiohjelmassa tulee esittää tarpeellisessa määrin tiedot hankkeen toteuttamisen edellyttämistä suunnitelmista, luvista ja niihin rinnastettavista päätöksistä (YVAA 9 §). Arviointiselostuksessa tulee esittää tiedot tarkistettuina sekä selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen suhteesta maankäyttösuunnitelmiin sekä hankkeen kannalta olennaisiin luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin (YVAA 10 §).

YVA-lain 8 a §:n mukaan YVA-ohjelmasta ei tarvitse tiedottaa, jos se on ilmeisen tarpeetonta siksi, että hankkeesta on jo muussa yhteydessä tässä laissa edellytetyllä tavalla tiedotettu ja kuultu niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. Vastaavasti YVA-selostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyt tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä (YVAL 11 §).

Nykytila. YVA-asiakirjoissa kuvataan hankkeen edellyttämät lupamenettelyt ja suunnitelmat, ja mahdollisuuksien mukaan niihin liittyvät osallistumismenettelyt. Tieto esitetään myös yleisötilaisuuksissa. Yleisötilaisuuksiin osallistuvien kansalaisten tietämys YVAsta vaihtelee; monille YVA-menettelyn vaiheet ja YVA:n suhde muihin menettelyihin on entuudestaan tuttu, mutta niiden, jotka ensimmäistä kertaa osallistuvat YVA-menettelyyn voi olla haastavaa hahmottaa mihin asioihin mielipiteiden esittämisellä voi vaikuttaa.

Käytännössä YVA-menettelyssä järjestetään aina oma kuuleminen sekä arviointiohjelma että -selostusvaiheessa. Mikäli samaan aikaan on käynnissä hankkeen kaavoitusmenettely, saattaa samaa hanketta koskevia, eri menettelyihin liittyviä osallistumismahdollisuuksia olla vireillä useita peräkkäin. Näissä tapauksissa kuulemiset on kuitenkin yleensä pystytty yhteensovittamaan (kts. luku 8).

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Yhteysviranomaisen tulee osaltaan edesauttaa kansalaista hahmottamaan hankkeen edellyttämät eri menettelyt ja niihin sisältyvät osallistumismahdollisuudet. Eri menettelyt ja niihin liittyvät osallistumismahdollisuudet voidaan kuvata esimerkiksi kaaviona, joka voidaan esitellä yleisötilaisuudessa ja sisällyttää arviointiasiakirjoihin.
- Mikäli YVA- ja kaavoitusmenettelyt toteutetaan samaan aikaan, tulee kuulemiset ja niihin liittyvät yleisötilaisuudet pyrkiä järjestämään yhteisinä, jotta mahdollinen turhautuminen moninkertaiseen osallistumiseen vältetään.

5.6

Hankkeesta vastaavan järjestämä osallistuminen

Nykytila. Suunnitellessaan osallistumisen järjestämistä, hankkeesta vastaava hyödyntää erilaisia osallistumismenetelmiä, joilla aktivoidaan yleisöä osallistumaan YVA-menettelyyn (YVA-ohjelman osallistumissuunnitelma). Erilaiset työpajat, asukaskyselyt ja karttapohjaiset tiedonkeruujärjestelmät tuottavat hyödyllistä tietoa muun muassa vaihtoehtojen vertailuun. Sosiaalisen median käyttö tiedottamisessa ja palautteen keruussa on toistaiseksi ollut osa hankkeesta vastaavan omaa tiedottamista, yhteysviranomaiset eivät juuri ole hyödyntäneet sosiaalista mediaa YVA-menettelystä tiedottamisessa.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Yhteysviranomaisen tulee myös suositella hankkeesta vastaavalle täydentävien osallistumismenetelmien hyödyntämistä YVA-menettelyn yhteydessä. Hankkeesta vastaavaa on hyvä kannustaa luomaan yhteys paikallisiin toimijoihin. Asia voidaan ottaa esiin jo alkuvaiheen ohjauskokouksessa.
- Uusia kuulemis- ja vuorovaikutusmenetelmiä, jotka sopisivat YVA-menettelyssä käytettäväksi, tulisi selvittää tarkemmin ja ottaa käyttöön (koulutus).
- Sosiaalisen median käyttö tulevaisuudessa myös YVA-menettelyssä on vältämätöntä. Sosiaalisen median kautta annettu palaute pitäisi voida hyödyntää arviointimenettelyssä.
- Ympäristöhallinnon hankkeiden YVA-menettelyä käsitteleviä verkkosivuja sekä hankekohtaisia YVA-sivuja ymparisto.fi-palvelussa tulee kehittää. Erityisesti vireillä olevien ja päättyneiden YVA-menettelyiden hakutoiminto tulee saada selkeämmäksi ja käyttökelpoisemmaksi. Karttapohjainen järjestelmä hankkeiden hakuun olisi käyttäjän kannalta hyödyllinen.

6 YVAlle asetettava vaatimustaso

YVA-menettelyn käytännön toteutuksessa on tunnistettu alueellisia eroja ennen kaikkea vaikutusselvitysten vaatimustasoissa. Osa hankkeesta vastaavista ja konsulteista toimii koko maassa ja näkee eroja yhteysviranomaisten toiminnassa ja vaatimustasossa, vaikka lainsäädäntö on sama.

Lainsäädännössä todetaan, että arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin muun muassa kuvaus ympäristöstä, tiedot ympäristövaikutuksia koskevista laadituista ja suunnitelluista selvityksistä sekä aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävistä menetelmistä ja niihin liittyvistä oletuksista. Yhteysviranomaisen tarkistaa arviointiohjelman ja antaa lausuntonsa siitä. Yhteysviranomaisen on lausunnossaan tarvittaessa todettava, miltä osin arviointiohjelmaa on tarkistettava. Lausunnosta on myös käytävä ilmi, kuinka YVA-lain mukaisten tarpeellisten selvitysten hankkiminen järjestetään (YVAL 8 § ja 9 §, YVAA 9 §).

Hankkeesta vastaava selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon pohjalta sekä laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen. Arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisessa määrin muun ohella selvitys ympäristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, käytettyjen tietojen mahdollisista puutteista ja keskeisistä epävarmuustekijöistä, mukaan lukien arvio mahdollisista ympäristöonnettomuuksista ja niiden seurauksista. Yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä (YVAL 10 § ja 12 §, YVAA 10 §).

Se, jolla muutoin on oikeus hakea hanketta koskevan muun lain mukaisen lupasian ratkaisuun tai hankkeen toteuttamisen kannalta olennaiseen päätökseen valittamalla muutosta, voi valituksessaan vedota siihen, ettei arviointimenettelyä ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti (YVAL 17 §).

Nykyisessä YVA-lainsäädännössä ei ole säännöksiä siitä, kuinka riittämätön arviointi käsitellään ja puutteellisuudet korjataan. Asiaa on käsitelty YVA-tukiaineistossa ja linjattu muun muassa hallintolakiin tukeutuen. Oikeuden päätöksiä riittämättömän YVAn korjaamisesta ei ole.

6.1

Selvitysten laajuus ja yksityiskohtaisuus

Tukiaineistossa todetaan, että vaikutusselvityksiä joudutaan käytännössä aina rajaamaan ja suuntaamaan. Vaikutustarkastelu tulee kohdentaa päätöksenteon ja eri osapuolten kannalta merkittäviin vaikutuksiin. Näin voidaan välttää tarpeetonta tiedonhankintaa, kustannuksia ja ristiriitoja sekä päätöksenteon kannalta heikkoalaatuiset arviointiselostukset. Aineistossa esitetään edelleen, missä tilanteissa vai-

kutusten merkittävyyden arviointi nousee esille sekä millä perusteilla vaikutusten merkittävyyttä voidaan arvioida.

Tukiaineistossa todetaan, että arviointiohjelmassa joudutaan esittämään seuraavia vaikutusten merkittävyyteen perustuvia ratkaisuja:

- Mistä vaikutuksista tulee tehdä uusia selvityksiä ja minkä vaikutusten osalta arviointi voi perustua olemassa olevaan tietoon?
- Mitkä vaikutuksista ovat niin vähämerkityksellisiä (esimerkiksi niin välillisiä, pieniä tai epävarmoja), että niiden tarkempi selvittäminen ei ole tarpeen? Monia vaikutuksia on myös yksinkertaisesti mahdotonta selvittää kovin yksityiskohtaisesti.
- Millaisia selvityksiä tehdään: miten yksityiskohtaisia ja laajoja, millä menetelmillä?

Nykytila. Yhteysviranomaisen arvioi ohjelma- ja selostuslausunnoissaan, mitä kussakin YVAssa on tarpeellista selvittää ja millä tasolla. Usein alun neuvonnassa hankkeesta vastaavan kanssa kartoitetaan ne ympäristövaikutukset, joihin YVA-menettelyssä kannattaa keskittyä. Yhteysviranomaisen ohjaa edelleen arviointiohjelmasta antamallaan lausunnolla vaikutusten arviointia keskeisten vaikutusten suuntaan. Yhteysviranomaistehtäviä hoitavat kokevat, että heidän edellyttämänsä vaatimustaso on perusteltu, eikä siinä ole tapahtunut suurempia muutoksia vuosien varrella.

Hankkeesta vastaavat ovat kritisoineet yhteysviranomaisten edellyttämien selvitysten laajuutta, ja tuoneet esiin, että vaatimustasossa on eroja eri yhteysviranomaisten ja yksittäisten esittelijöiden välillä. Erityisesti on oltu huolissaan YVA-selostusten paisumisesta pahimmillaan monisatasivuisiksi, jolloin asiakirjoista tulee vaikeaselkoisia ja yleisön osallistuminen kärsii. Hankkeesta vastaavien ja YVA-konsulttien puolelta on esitetty, että selvityksiä vaaditaan liikaa varmuuden vuoksi, eikä osata tai uskalleta kohdentaa selvityksiä olennaisiin asioihin. Lisäksi syynä eroihin voi esimerkiksi olla, että eri asiantuntijoiden sektorikohtainen substanssiosaaminen heijastuu liikaa vaatimustasoon.

Työryhmän asiantuntijakuulemisessa YVA-konsulttien edustaja painotti, että YVA-lausuntojen vaatimusten tulisi olla selkeitä ja niissä tulisi ottaa yksiselitteisesti kantaa siihen mitä lausuntokierroksen aikana esiin tulleista asioista tulee huomioida, ja mitkä asiat taas eivät ole olennaisia.

Keskeisten vaikutusten tunnistamisessa on useita haasteita. Paikallistuntemus ja ELY-keskuksen laaja-alainen asiantuntemus ovat tärkeitä tekijöitä arvioinnin oikeassa kohdentamisessa ja mitoittamisessa. Käytäntö osoittaa, että hankkeen lähialueella selvitykset voivat olla selvästi yksityiskohtaisempia kuin taas kauempana selvitykset ja arviointi voivat olla yleispiirteisempiä. Arviointiohjelman laadintavaiheessa on tärkeää pyrkiä hahmottamaan hankkeen keskeiset vaikutukset. Arviointia ei yleensä pysty rajaamaan pelkästään merkittäviksi ajateltuihin vaikutuksiin, koska merkittävyyden arviointi voidaan tehdä vasta arvioinnin loppuvaiheessa, kun selvitysten tulokset ovat selvillä. Eri sidosryhmillä on usein ollut erilaisia näkemyksiä siitä, mikä on merkittävää. Osa selvityksistä on tehty myös ns. epävarmoista vaikutuksista. Yhteysviranomaisen on joutunut usein tasapainoilemaan eri tahojen arviointivaatimusten kanssa. Ohjelmassa ja ohjelmalausunnossa pitäisi toisaalta uskaltaa rajata arviointia riittävästi. Hankkeesta vastaavan ei ole tarkoituksenmukaista selvittää liian laajaa vaikutusten kirjoa. Vaikutusten selvittämiseksi on aina oltava perustelut.

Hankkeet ja niiden ympäristö ovat aina erilaisia, jolloin selvitysten laajuutta ja syvyyttä koskevat ratkaisut tulevat aina olemaan tapauskohtaisia. Valtakunnallisesti yhtenäiselle käsittelytavalle on siten vaikea luoda yksiselitteisiä kriteereitä. Hanke-tyyppikohtaiset ohjeistukset on koettu hyödyllisinä selvitysten tason määrittämisessä. Tuulivoiman melun mallintamisen ja mittaamisen ohjeistus on esimerkki hyvästä yhtenäistämisen tavasta.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Selvitysten laajuus ja yksityiskohtaisuus sekä käytettävät menetelmät ovat keskeinen asia hankkeesta vastaavan ohjauksessa läpi koko YVA-menettelyn, jotta hankkeesta vastaavalle on selvää mitä arvioinnissa edellytetään ja miksi. Hankevastaavan kanssa pidettävä ohjauskokous arviointiohjelman laadintavaiheessa auttaa hahmottamaan hankkeeseen liittyvät olennaiset ympäristövaikutukset.
- Ympäristövaikutuksia koskevat laaditut ja suunnitellut selvitykset sekä aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävät menetelmät ja niihin sisältyvät oletukset tulee kuvata riittävällä tarkkuudella arviointiohjelmassa, jotta yhteysviranomaisen voi ottaa asiaan kantaa lausunnossaan.
- Hankkeesta vastaavaa ohjataan kohdentamaan selvityksiä keskeisiin vaikutuksiin.
- Yhteysviranomaistoiminnan yhtenäisyyttä ja laatua YVAN vaatimustason osalta voidaan osaltaan edistää seuraavin keinoin:
 - Hanketyyppi- ja vaikutustyyppikohtaisten oppaiden ja tarkistuslistojen laadinta.
 - Mentorointi. Kokeneet yhteysviranomaistehtäviä hoitaneet voisivat toimia hanketyyppikohtaisina tai vaikutustyyppikohtaisina mentoreina.
 - Koulutus ja yhteysviranomaisten neuvottelupäivät.

6.2

Riittävyys ja puutteiden korjaaminen

Tukiaineistossa todetaan, että yhteysviranomaisen tulee rohkeasti ottaa kantaa arviointiselostuksen riittävyteen, koska hänellä on keskeinen asiantuntemus ja vastuu.

Arviointiselostuksen riittävyyden kriteereitä ovat:

- Arviointiselostuksen lainmukaisuus. Onko vaikutukset selvitetty arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta (YVAL 10 §), onko esitetty kaikki YVAA 9 ja 10 pykälissä esitetyt asiat?
- Merkittävien vaikutusten pätevä selvittäminen, olennaisten vaihtoehtojen tasapuolinen tarkastelu.
- Arviointiselostuksen informatiivisuus: Onko arviointiselostus havainnollinen ja ymmärrettävä? Onko informaatio esitetty niin, että vaihtoehtoja keskinäinen vertailu on mahdollista? Saavatko eri osapuolet riittävästi informaatiota arviointiselostuksesta sekä muodostuuko asiasta riittävä kokonaiskuva?

Koulutuksessa on painotettu YVA- ja lupalakien erilaista laajuutta ympäristövaikutusten arvioinnin suhteen. On huomioitava, että YVA-lainsäädäntö edellyttää lupapäätöksiä koskeviin lakeihin nähden laajempaa selvitystä hankkeen eri vaikutuksista ja vaihtoehtoista. Ympäristövaikutusten arviointi ei siis yleensä ole YVA-lainsäädännön näkökulmasta riittävä, vaikka siinä olisi esitetty hankkeen lupamennettelyjen kannalta riittävästi tietoa. Riittävyyden määrittäminen YVAssa tehdään YVA-lainsäädännön pohjalta.

Jos yhteysviranomainen toteaa, että arviointiselostus ei ole riittävä, on sen myös esitettävä paitsi riittämättömyyden perustelut myös mitä tarkasteluja, lisäselvityksiä, korjauksia ja täsmennyksiä vielä on tehtävä.

Pölönen on hahmotellut periaatteita, joiden pohjalta puutteellisen arviointiselostuksen täydentäminen voidaan tehdä⁸. Periaatteet on käyty läpi ympäristöhallinnon YVA- ja SOVA-neuvottelupäivillä vuosina 2008 ja 2013.

- 1. Arvioinnissa ei ole olennaisia puutteita YVAN sisältövaatimukset ja tarkoitus huomioon ottaen.** Vähäiset puutteet korjataan myöhemmissä suunnittelu- ja lupavaiheissa. Lupaviranomainen arvioi täydennysten riittävyttä.
 - YVA-lain 12 §:n perusteella arviointiprosessi päättyy, kun yhteysviranomaisen toimittaa selostuslausuntonsa sekä muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle.
- 2. Arvioinnissa on sellaisia puutteita, että ne edellyttävät yhteysviranomaisen tarkastelun YVAN päättymisen jälkeen.** Arviointiselostusta täydennetään arviointimenettelyn päättymisen jälkeen. Yhteysviranomaisen antaa täydennyksistä lausunnon lupaviranomaiselle tämän pyynnöstä.
 - Yhteysviranomaisen lausunnon perustana täytyy olla lupaviranomaisen lausuntopyyntö täydennysten riittävydestä. Yhteysviranomaisen voi omassa selostuslausunnossaan tuoda esiin tarpeen lupaviranomaisen lausuntopyynnölle.
 - Menettely voidaan perustaa oikeudellisesti virallisperiaatteeseen (hallintolaki 31 §)⁹.
 - Kyseinen korjausmenettely edistää YVA-lainsäädännön sisältövaatimukseen perustuvaa laadunvarmistusta.
 - Vaikeuttaa kuitenkin kokonaiskuvan saamista hankkeen vaikutuksista ja edellyttää lupaviranomaisen aktiivisuutta.
 - Lisäselvityksiä on joskus edellytetty toimitettavan yhteysviranomaiselle tarkasteltavaksi suoraan, ilman lausuntopyyntöä, mikä ei ole perusteltavissa lainsäädännöllisesti.
- 3. Arviointiselostus on olennaisesti puutteellinen.** Edellytetään uuden arviointiselostuksen laatimista. Yhteysviranomaiselle toimitetaan uusi arviointiselostus, jossa selostuslausunnossa esiintuodut olennaiset puutteet on korjattu. Tämän jälkeen osallistumis- ja lausuntovaihe.
 - Menettely perustuu oikeudellisesti siihen, ettei arviointiselostus täytä kokonaisuutena arvioiden YVA-lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia (puuttuva arviointi).
 - Korjausmenettely koskee vain arviointiselostusvaihetta. YVA-menettelyn tarkoitus ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen kokonaan uutta arviointimenettelyä ei tule edellyttää.
 - Uuden arviointiselostuksen toimittamisvelvollisuuden synnyttävien arvioinnin olennaisten puutteiden tulee olla selkeästi eriteltyjä ja perusteltuja yhteysviranomaisen selostuslausunnossa.

⁸ Pölönen ja Halinen 2014.

⁹ Hallintolaki 31 § Selvittämisvelvollisuus

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötäväikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Nykytila. Käytäntö on osoittanut, että arvioinnin riittävyyden ja laadun varmistus tapahtuu ensisijaisesti YVA-menettelyn aikana, yhteysviranomaisen ohjauksen ja valvonnan kautta¹⁰. On esimerkiksi edellytetty, että selvitykset toimitetaan ELY-keskukselle sitä mukaa, kun niitä valmistuu ja varsinainen arviointiselostuskin käy ennakkotarkastuksessa ennen kuin se painetaan ja toimitetaan virallisesti yhteysviranomaiselle.

Aktiivinen yhteydenpito ja vuorovaikutus hankkeesta vastaavan, konsultin ja yhteysviranomaisen välillä arviointimenettelyn aikana arvioinnin alusta alkaen on ollut tärkeä keino varmistaa yhteinen käsitys selvitettävistä vaikutuksista ja arvioinnin suorittamisesta.

Yhteysviranomainen vertaa tehtyä arviointiselostusta aina johonkin. Lähtökoh-tana ovat YVA-lainsäädännön säännökset, jotka täytyy suhteuttaa hanketyyppiin ja kyseisen hankkeen erityispiirteisiin, hankkeen ja sen vaihtoehtojen sijaintipaikkaan sekä kyseiseen suunnitteluvaiheeseen.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- YVA-lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että se sisältäisi säännöksen riittämätömän YVA-selostuksen täydentämisestä.
- Yhteysviranomaisen selostuslausunnossa tulee kiinnittää huomiota erityisesti laadukkaan yhteenvedon tai johtopäätösosion laatimiseen, jossa todetaan YVAn riittävyys.
- Arviointiselostuksesta annettavassa lausunnossa tulee yksiselitteisesti esittää vaikutusarviointien olennaiset puutteet. Riittävyyden arvioinnin tulee perustua YVA-lainsäädännön oikeudellisiin vähimmäisvaatimuksiin. Suositusluontoiset vaikutusarviointien täydennykset tulee esittää erillään varsinaisesta selostuksen riittävyyden arviosta.
- Lausunnossa tulisi myös keskittyä keskeisiin vaikutuksiin. Lausunnossa ei tarvitse toistaa liikaa YVA-selostuksessa esitettyjä asioita.
- Yhteysviranomaisen lausunnossa on käytävä selkeästi ilmi, mikä on yhteysviranomaisen kannanottoa ja mikä on muiden tahojen lausuntojen ja mielipiteiden referointia. Jos yhteysviranomainen viittaa omassa lausunnossaan jonkin tahon palautteen sisältöön, tulee lausunnossa tuoda esiin mikä on yhteysviranomaisen kanta asiaan.

¹⁰ Pölönen & Halinen 2014 s. 14.

7 Erityiskysymyksiä

7.1

Eri hankkeiden yhteisvaikutukset YVAssa

Lainsäädäntö. YVA-lain laaja ympäristövaikutuskäsite edesauttaa hankkeen vaikutusten kokonaisvaltaista hahmottamista. YVA-menettelyn osalta EU-tuomioistuimien on katsonut, että yhteisvaikutusten arviointi kuuluu YVA-direktiivin vaatimukseen (C-404/09).

Arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin tiedot hankkeen liittymisestä muihin hankkeisiin (YVAA 9 § 1 mom.). Olemassa olevien hankkeiden ympäristövaikutukset tulevat mukaan ympäristön nykytilan kuvauksen kautta (YVAA 9 § 4 mom.).

Nykytila. Yhteysviranomaisen toimintatavat vaihtelevat yhteisvaikutusten arvioinnin vaatimuksen osalta. Yhteysviranomaisen edellyttää yleensä yhteisvaikutusten arviointia lausunnossaan arviointiohjelmasta. Hankkeesta vastaavat ja konsultit kaipaisivat tarkempia ohjeita arviointitavasta. Ohjelmalausunnoissa on ollut tarkempaa opastusta, jos lähellä olevien hankkeiden yhteisvaikutukset ovat merkittävät, ja/tai herättävät huolta paikallisissa asukkaissa tai ovat arvioinnin kannalta haasteellisia. Usein yhteysviranomaisen kuitenkin on olettanut hankkeesta vastaavan pystyvän toteuttamaan riittävän yhteisvaikutusten arvioinnin ilman ohjeistusta.

Yhteisvaikutusten arvioinnin tarkastelualueen laajuutta ei aina ole tarkennettu ohjelmalausunnossa, jolloin hankkeesta vastaava on monesti itse arvioinut tarvittavan laajuuden. Arviointiin on sisällytetty hankkeen läheisyydessä olevat ja vireillä olevat saman toimialan hankkeet. Myös muiden toimialojen hankkeita on otettu mukaan tarkasteluun, mutta haasteena on tällöin tunnistaa ne hankkeet, joista voi oikeasti aiheutua yhteisvaikutuksia.

Toisinaan yhteysviranomaisen kannustaa samalla alueella toimivia hankkeesta vastaavia yhteistyöhön tai jopa laatimaan yhteisen YVAn. Hankkeesta vastaavien kannalta yhteistyö voi olla ongelmallista mm. aikataulujen suhteen, esimerkiksi jos hankkeiden aikataulut poikkeavat toisistaan merkittävästi tai ne voivat aiheuttaa toisilleen viivästymisriskin. Lisäksi hankkeiden välillä saattaa olla kilpailuasetelma.

Yhteisvaikutusten arviointi on yleensä yleispiirteisempää kuin hankkeesta aiheutuvien muiden vaikutusten arviointi. Usein yhteisvaikutusten arviointi joudutaan tekemään suhteellisen lyhyessä ajassa juuri ennen YVA-selostuksen valmistumista. Tällöin yhteisvaikutusten arviointia ei aina ehditä käsittelemään arviointiselostuksen luonnosvaiheen työryhmätyöskentelyssä tai kommentoinnissa.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- EU-oikeus linjaa sen, että yhteisvaikutukset arvioidaan.
- Viimeksi alueelle tuleva hankkeesta vastaava joutuu arvioimaan sitä, millä tavalla eri hankkeiden vaikutukset kumuloituvat ja mikä vaikutus kokonaisuudella on ympäristön kantokykyyn.
- Arviointiohjelmassa rajataan olennaiset yhteisvaikutusten arvioinnin piiriin kuuluvat hankkeet sekä arviointiin sisällytettävät vaikutustyyppit.
- Yhteysviranomaisen tulisi kannustaa saman alueen hankkeiden vastaavia yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon, tai laatimaan yhteisen YVAN.
- Yhteisvaikutusten käsite ja velvoite yhteisvaikutusten arviointiin tulee sisällyttää YVA-lainsäädäntöön.
- Yhteysviranomaiselle tulisi antaa tarkempaa ohjeistusta yhteisvaikutusten arvioinnista. Ohjeistukseen tulisi sisällyttää ehdotus hyvästä arviointitavasta sekä siitä, miten yhteisvaikutuksen merkittävyys arvioidaan; paikallista näkökulmaa on korostettava.

7.2

YVAN voimassaolo

Lainsäädännössä ei määritellä YVA-selostuksen voimassaolon määräaikaa. Yhteysviranomaisen on yleensä joutunut tarkistamaan YVAN ajantasaisuuden tilanteissa, jossa YVAN päättymisen ja lupamenettelyn käynnistämisen välillä on kulunut huomattavan paljon aikaa ja/tai sen tietojen ajantasaisuus voidaan syystä epäillä vanhentuneeksi. Lisäksi joissain tilanteissa YVAN ajantasaisuus on jouduttu tarkistamaan tilanteissa, jossa YVA-menettelyä läpikäyneen hankkeen lupa uusitaan.

Uuden YVAN tekemisestä on yksi korkeimman hallinto-oikeuden linjaus (KHO 25.6.2003 t. 1543) siitä, että uusien tietojen saanti ei välttämättä edellytä uuden ympäristövaikutusten arvioinnin toimittamista, vaan aikaisempia selvityksiä on tarvittaessa täydennettävä aina kunkin hankkeen lupakäsittelyyn saakka mukaan lukien mahdollinen muutoksenhaku. YVA-lain toimivuusarvioinnissa todetaan, että YVA-menettely voidaan joutua uusimaan, mikäli hanke muuttuu YVA-menettelyn jälkeen niin paljon, ettei sitä voida pitää enää samana hankkeena tai hankkeen vaikutukset ovat olennaisesti erilaiset kuin YVA-selostuksessa esitetyt.

YVAN voimassaolon tarkistamisesta ei ole tarkkoja ohjeita. Esimerkiksi tiehallinnon tiehankkeille tarkoitettussa YVA-oppaassa hankkeesta vastaavaa suositellaan neuvottelemaan yhteysviranomaisen kanssa uuden arvioinnin tarpeellisuudesta, mikäli suunnitelma vanhenee tai se uusitaan lähtökohtien muuttumisen takia.

Nykytila. Käytännössä YVA-menettelyn voimassaolon tarkistuksia on keskimäärin ollut yhteysviranomaisen käsiteltävänä suhteellisen harvoin. Voimassaolon tarkistuksia on laadittu tapauskohtaisesti, yleensä perustuen suunnitelman muuttumiseen tai suunnitellun hankkeen ympäristössä tai sitä kuvaavissa tiedoissa tapahtuneisiin merkittäviin muutoksiin. Joidenkin yhteysviranomaisten asiantuntijoiden mielestä tapauskohtainen harkinta on toiminut hyvin, joillekin olisi ollut apua opastuksesta.

Aloitteen voimassaolon tarkistamisesta tekee yleensä hankkeesta vastaava. Tarkistamista ovat pyytäneet myös lupaviranomaiset sekä hallinto-oikeudet. Osa tarkistuksista on johtunut muutoksenhausta.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- YVAn voimassaoloa määriteltäessä on syytä käydä läpi muun muassa seuraavat asiat:
 - Onko hanke/suunnitelma muuttunut olennaisesti?
 - Ovatko ympäristöolosuhteet muuttuneet olennaisesti?
 - Ovatko vaikutukset muuttuneet olennaisesti? Ovatko uuden suunnitelman mukaiset ympäristövaikutukset todennäköisesti erilaisia kuin arviointiselostuksessa arvioidut?
 - Ovatko YVAan osallistuneet ja vaikutusten kohteena olevat tahot samoja?

7.3

Paljonko hanke ja tarkasteltavat vaihtoehdot voivat muuttua YVA-menettelyn aikana

Lainsäädäntö. YVA-lain mukaan hankkeesta vastaavan tulee selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon pohjalta (YVAL 10 §). Lain esitöissä (HE 319/1993) kuitenkin todetaan: ”Koska arviointiohjelmaa saattaa olla tarve tarkistaa hankkeen suunnittelun ja vaikutusten selvittämisen edetessä, sitä ei säädettäisi vahvistettavaksi. Tarkistukset ja poikkeamiset yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta antamasta lausunnosta olisi tarpeen mukaan perusteltava arviointiselostuksessa.”

YVA-asetuksessa edellytetään vaihtoehtojen esittämistä tarpeellisessa määrin (YVAA 9 §). Arviointiselostukseen tulee sisällyttää selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, toteuttamiskelpoisuudesta sekä vaihtoehtojen vertailu (YVAA 10 §).

Tukiaineisto ei tarkemmin käsittele hankkeen vaihtoehtojen mahdollista muuttumista YVA-menettelyn aikana. Vaihtoehtojen muutokset nähdään kuitenkin mahdollisina YVA-menettelyn aikana, esimerkiksi YVA-ohjelman lausunnon yhteydessä yhteysviranomaisen voi esittää arvioitavaksi uutta vaihtoehtoa.

Nykytila. Muutokset YVA-menettelyn aikana voidaan nähdä tapahtuvan kahden pääasiallisen tekijän seurauksena:

- Yhteysviranomaisen esittää ympäristövaikutusten lieventämiseksi muutoksia hankkeeseen ja/tai sen vaihtoehtoihin YVA-menettelyn aikana saatujen tietojen perusteella.
- Hankkeesta vastaava esittää muutoksia hankkeeseen ja/tai sen vaihtoehtoihin YVA-menettelyn aikana saatujen ja teknistaloudellisten tietojen pohjalta.

Hankkeen muutokset eivät yleensä ole edellyttäneet uutta kuulemistä arviointiohjelmasta. Joissakin tapauksissa yhteysviranomaisen on tiedottanut ja asettanut nähtäville muutoksia koskevat tiedot erikseen ennen YVA-selostuksen valmistumista. Täydentävä kuuleminen hankkeen, ja sitä kautta arviointiohjelman, muutoksista on tehty etenkin tilanteissa, jossa muutokset ovat merkittäviä asukkaiden tai muiden tahojen näkökulmasta, esimerkiksi tilanteissa joissa uusi vaihtoehto sijaitsee kokonaan uudella vaikutusalueella. Muutamissa tapauksissa muutokset ovat olleet niin olennaisia, että yhteysviranomaisen on nähnyt tarpeelliseksi uuden YVA-ohjelman laatimisen.

Käytännössä hankkeesta vastaavaa on yleensä ohjattu määrittelemään hanke arviointiohjelmavaiheessa mahdollisimman realistisesti. Ongelmallista on, mikäli hanke muuttuu laajuuden tai kapasiteetin kannalta suuremmaksi YVA-menettelyn aikana. Hankkeesta vastaavaa onkin neuvottu ottamaan tämä huomioon vaihtoehtojen muodostamisessa. On ollut myös hankkeita, joissa YVA-menettely on jouduttu tekemään

uudelleen, koska hankkeen koko on myöhemmässä suunnitteluvaiheessa mitoitettu-kin suuremmaksi tai hankkeen sijaintipaikka on muuttunut.

Yhteysviranomainen arvioi mahdollisen uuden kuulemisen tarpeen aina tapauskohtaisesti.

7.4

Hankekokonaisuuden määrittely

Lainsäädäntö. Arviointiohjelmaan ja -selostukseen tulee sisällyttää tiedot hankkeesta, sen tarkoituksesta, suunnitteluvaiheesta, sijainnista, maankäyttötarpeesta ja hankkeen liittymisestä muihin hankkeisiin.

Tukiaineisto. Ympäristövaikutusten arvioinnin tukiaineistossa hankekokonaisuudesta esitetään mm. seuraavaa:

- hankekokonaisuudella tarkoitetaan kaikkia niitä hankkeen osia, joita ilman hanke ei voi toimia
- liitännäishankkeella tarkoitetaan hankekokonaisuuden osaa, johon voidaan joutua laatimaan erillinen YVA
- liitännäishanketta on perusteltu mm. suunnitteluajataulun erilaisuudella ja sillä, että hankkeesta vastaa jokin toinen taho

EU:n komission suositus. Komission kirjeessä (Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ ancillary works)¹¹ hankekokonaisuuden arviointi suositellaan tehtäväksi seuraavalla menetelmällä

- Ensin tarkastellaan, tuleeko liitännäishankkeeseen soveltaa YVA-menettelyä hankeluettelon perusteella (YVA direktiivi liite I) tai yksittäistapauksessa (liite II). Kumulatiiviset vaikutukset muiden liitännäishankkeiden ja päähankkeen kanssa tulee selvittää yksittäistapauspäätöksenteossa.
- Riippumatta siitä, kuuluuko liitännäishanke YVA-direktiivin soveltamisalaan, tulee selvittää, onko liitännäishanke erottamaton vai riippumaton päähankkeen ja sen ympäristövaikutusten kannalta. Tätä varten tehdään ns. painopistetestti: Selvitys perustuu objektiivisiin tekijöihin, kuten hankkeen tarkoitus, luonne, ominaisuudet ja sijainti suhteessa päähankkeeseen. Liitännäishanke on erottamaton osa ainakin seuraavissa tapauksissa:
 - Liitännäishanke sitoo ennakoita päähankkeen sijainnin.
 - Liitännäishanke on sidottu päähankkeen rakentamispaikkaan ("associated works represent a location-specific part of the construction phase of the main project intervention").
 - Liitännäishanke palvelee vain ja ainoastaan päähanketta.

Hankekokonaisuuteen erottamattomasti liittyvien hankkeiden YVA-menettelyn tai -menettelyiden on oltava päättyneet ennen kuin millekään hankkeen osalle, mukaan lukien päähanke, voidaan myöntää lupa. Jos liitännäishanke on riippumaton päähankkeesta, sen käynnistäminen voi alkaa ennen päähankkeen YVAN päättymistä.

Vaikka liitännäishanke ei ole osa päähanketta ja voi käynnistyä ennen päähankkeen YVAN päättymistä, tulisi päähankkeen YVA:ssa kuitenkin esittää tiedot liitännäishankkeesta sekä arvio sen ja päähankkeen yhteisvaikutuksista.

Toimivuusarvioinnissa tuodaan esiin, että hankekokonaisuuden määrittely ei aina ole yhtenevä YVA-menettelyä seuraavan päätöksenteon kanssa: YVA-menettelyn hanke- ja ympäristövaikutusmääritelmä on laajempi kuin sektorilainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa.

¹¹ YVA-direktiivi on kodifioitu ja sen uusi viite on 2011/92/EU

Nykytila. Yhteysviranomaisen on kokenut hankekokonaisuuden määrittämisen haasteellisenä muun muassa silloin, kun hankkeen eri osien tai liitännäishankkeiden etäisyys päähankkeesta on suuri. Lisäksi toimintojen rajaaminen YVAan on ollut osin epäselvä, esimerkiksi miten laajalle hanke ulottuu kuljetusliikenteen osalta.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Yhteysviranomaisen tulisi tarkastella hankekokonaisuutta ja mahdollista päähanke-liitännäishanke-määrittelyä ohjelmalausunnossaan, ottaen huomioon:
 - hankkeen tarkoitus, luonne, ominaisuudet ja sijainti suhteessa päähankkeeseen,
 - eri hankkeesta vastaavat, ja
 - hankkeiden eriaikainen suunnitteluvaihe.

7.5

Kielikysymykset, käännökset ja tulkkaus

YVA-menettelyn tavoitteena on muun muassa lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Kaikkien niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, on voitava osallistua YVA-menettelyyn.

Lainsäädäntö. Perustuslain ja kielilainsäädännön perusteella yhteysviranomaisen huolehtii tarvittaessa YVA-menettelyn soveltamista koskevan päätöksen, arviointiohjelmaan ja -selostukseen liittyvien kuulutusten, ilmoitusten ja lausuntopyyntöjen sekä yhteysviranomaisen lausuntojen kääntämisestä toiselle kansalliskielelle tai saamenkielelle. Velvollisuus perustuu:

- kielilakiin (Kielil (423/2003) 2 §) ja
- saamen kielilakiin (Saamen kielil (1086/2003) 4 §).

YVA-lain mukaan tiedottamisen, kuulemisen ja ympäristövaikutusten selvittämisen kustannuksista sekä valtioiden rajat ylittävien vaikutusten arviointia varten tarvittavien käännösten kustannuksista vastaa hankkeesta vastaava (YVAL 22 §).

Oikeusministeriö on antanut suosituksen kielilain soveltamisesta ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) ja vesilain (VL 587/2011) mukaisissa asioissa sekä ympäristövaikutusten arvioinnissa¹²:

- Yhteysviranomaisen tulee varmistaa, että YVA-menettelyssä tiedotetaan riittävässä laajuudessa molemmilla kielillä.
- Yhteysviranomaisen tulee huolehtia arviointiohjelman ja -selostuksen kääntämisestä tarvittavassa laajuudessa.

Saamen kielilain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Laissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisissa sekä julkisen vallan velvollisuuksista toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Viranomaisia, joihin tätä lakia sovelletaan, ovat muun muassa ne valtion piiri- ja paikallishallinnon viranomaiset, joiden virka-alueeseen Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat kuuluvat.

Nykytila. Käytäntö ei ole kaikilta osin vastannut oikeusministeriön suositusta, sillä hankkeesta vastaava on usein vastannut arviointiohjelman ja -selostuksen kääntämisestä ja sen kustannuksista.

¹² OM 3/58/2007

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Yhteysviranomaisen tulee varmistaa, että YVA-menettelyssä tiedotetaan riittävässä laajuudessa molemmilla kielillä.
- Yhteysviranomaisen tulee huolehtia arviointiohjelman ja -selostuksen kääntämisestä tarvittavassa laajuudessa.
- Ympäristöministeriön tulee toimittaa oikeusministeriön suositus kielilain soveltamisesta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa sekä ympäristövaikutusten arvioinnissa (OM 3/58/2007) muistutukseksi ELY-keskuksiin.

8 YVA-menettelyn ja muiden menettelyiden yhteensovittaminen

Työryhmä on työssään pohtinut hyviä käytäntöjä YVA-menettelyn ja muiden menettelyiden yhteensovittamisessa. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on erityisesti tarkastellut miten yhteysviranomaisen toiminnalla voitaisiin nykyistä paremmin edistää YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista tuulivoimalahankkeissa.

Työryhmän asiantuntijakuulemisessa Elinkeinoelämän keskusliiton edustaja toi esiin eri menettelyjen haasteita hankkeesta vastaavan kannalta. Osallistuminen on moninkertaista, ja useiden menettelyjen läpikäynti mahdollistaa moninkertaiset valitusmahdollisuudet, mikä johtaa menettelyjen venymiseen ajallisesti. Hän ehdotti, että menettelyjä tulisi koordinoida valitsemalla yksi ensisijainen lupaviranomainen yhteensovittamaan menettelyitä tai integroimalla menettelyt yhteen periaatteella yksi maankäyttöratkaisu ja yksi ”päästölupa” hanketta kohden. Hän totesi, että sujuvoittamisessa on jonkin verran tehtävissä nykyainsäädännön puitteissa, lähinnä viranomaisten yhteistyön parantamisen kautta, mutta toiveet kohdistuvat pääasiassa lainsäädännön kehittämiseen jatkossa.

Samassa kuulemisessa Kuntaliiton edustaja totesi nykyisen YVA-menettelyn olevan pääosin toimiva suhteessa kaavoitukseen. Hän näki, että päällekkäisyyttä on lähinnä selvityksissä ja vuorovaikutuksessa. YVA-menettelyt ovat kuitenkin monelle kuntakaavoittajalle harvinaisia tilanteita, yhteensovittamisen tarvetta on ollut lähinnä tuulivoimalahankkeissa. Kuntaliiton edustaja näki, että kaavoituksen roolin vahvistaminen mahdollisesti YVA-menettelyn korvaavana menettelynä olisi haastavaa, koska YVAssa vaikutukset arvioidaan perusteellisemmin kuin kaavoituksessa. Yhteisvaikutusten arviointi on sen sijaan kaavoituksen vahvuus ja YVAn heikkous.

YVA-menettelyn ja ympäristöluvan suhdetta tarkasteli asiantuntijakuulemisessa Pohjois-Suomen aluehallintoviraston edustaja. Hän totesi, että YVA-menettely mainitaan ympäristölupapäätöksissä usein hyvin lyhyesti, mutta YVA-selostuksen tiedot on pitkälti hyödynnetty päätöksessä toiminnan ja vaikutusten kuvauksessa. Hän myös totesi, että lupaviranomaiselle selkeä järjestys on, että ensin tehdään YVA ja sitten käsitellään ympäristölupa. YVA-menettelyn ja ympäristöluvan tiiviimpi yhteensovittaminen voisi sopia lähinnä olemassa olevien hankkeiden muutoksiin ja laajennuksiin. Hän myös esitti ympäristölupaviranomaisen näkökulmasta toiveen, että yhteysviranomainen panostaisi YVA-selostuksessa antamassaan lausunnossa merkittävien vaikutusten käsittelyyn.

YVA-menettely ja sen suhde muihin menettelyihin

Useat ympäristön käyttöä säätelevät lait edellyttävät ympäristövaikutusten selvittämistä ennakkoon. Ympäristölainsäädännön toimivuuden kannalta on keskeistä, että eri lakien mukaiset arvioinnit sovitetaan yhteen päällekkäisten selvitysten välttämiseksi. YVA-lain 3 § edellyttää, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon aikaisemmat hanketta ja sen ympäristövaikutuksia koskevat selvitykset sekä mahdollisuuksien mukaan sovitetaan yhteen YVA-laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset.

Periaate ohjaa yhteensovittamaan YVA-menettelyn muihin arviointeihin seuraavin tavoin. Ensinnäkin tulisi hyödyntää hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista muissa yhteyksissä tehtyjä selvityksiä. Erityisesti kaavoituksessa laaditaan usein selvityksiä, joita voidaan hyödyntää hankekohtaisessa ympäristövaikutusten arvioinnissa. Arviointiselostus tulisi myös laatia siten, että siihen sisältyviä selvityksiä voidaan käyttää hyväksi hanketta koskevissa lupa- tai muissa menettelyissä. Eri lakien selvitysvolvollisuuksien yhteensovittamista tukee useisiin sektorilakeihin kirjattu säännös, jonka mukaan siltä osin kuin arviointiselostukseen sisältyvät kyseisen lain soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, samaa selvitystä ei vaadita uudestaan.¹³

YVA- ja kaavoitusmenettelyn yhteensovittaminen

Lainsäädäntö. YVA-lain vaatimukset ympäristövaikutusten arvioinnin sisällöstä ja maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa vastaavat pääosin toisiaan. YVA-menettelyn ja kaavoituksen luonne ja lähtökohdat ovat kuitenkin osin varsin erilaisia.¹⁴

YVA-menettelyä sovelletaan yksilöityyn hankkeeseen, ja arvioinnista ja asiakirjojen laatimisesta vastaa hankkeesta vastaava. Kaavoituksessa suunnitellaan yleensä alueen maankäyttöä kokonaisuutena tai tiettyjen toimintojen osalta. Kaava voi myös joissakin tapauksissa koskea vain yhtä hanketta (ns. hankekaava). Kaavoituksessa arvioinnista ja asiakirjojen laatimisesta vastaa joko maakunnan liitto (maakuntakaava) tai kunta (yleis- ja asemakaava).

YVA-laissa ja -asetuksessa on säädetty arviointimenettelystä, arvioinnin sisällöstä ja raportoinnista yksityiskohtaisemmin kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa. Hankkeen ympäristövaikutusten selvittäminen ja arviointi on myös käytännössä perusteellisempaa YVA-lain mukaisessa arvioinnissa kuin kaavoituksessa.¹⁵

YVA-lain ja -asetuksen säännökset vaihtoehtojen tarkastelusta ja vaikutusten selvittämisestä ovat täsmällisemmät kuin maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen vastaavat säännökset. Vaihtoehtojen tarkastelu sekä erityisesti sitä koskeva raportointi on YVA-menettelyssä yleensä monipuolisempaa kuin kaavoituksessa. YVA-menettelyssä kiinnitetään myös enemmän huomiota rakentamisen aikaisiin vaikutuksiin. Vuoro-vaikutus- ja kuulemismenettelyjen osalta lainsäädännöt vastaavat keskeisiltä osin toisiaan.¹⁶

¹³ Jantunen ja Hokkanen 2010.

¹⁴ ””

¹⁵ ””

¹⁶ ””

YVA-lain 5 § edellyttää, että yhteysviranomaisen, kaavaa laativan kunnan tai maakunnan liiton ja hankkeesta vastaavan on oltava riittävässä yhteistyössä hankkeen arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamiseksi.

Lähtökohtaisesti YVA-menettely ja kaavoitusmenettely voidaan lainsäädännön puitteissa sovittaa yhteen varsin hyvin. Käytännössä yhteensovittamista on tehty tapauskohtaisesti niin sanotuissa hankekaavoissa, mutta myös joissakin tapauksissa maakuntakaavoissa.

Nykytila. Menettelyjen ajoitus voi parhaimmillaan olla sellainen, että kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma voidaan asettaa nähtäville yhtä aikaa arviointiohjelman kanssa, jolloin myös menettelyjä koskevat yleisötilaisuudet voidaan yhdistää. Vastaavasti kaavan valmisteluaineisto voidaan asettaa nähtäville yhtä aikaa arviointiselostuksen kanssa ja yleisötilaisuudet jälleen yhdistää. Kaavaehdotus voidaan asettaa nähtäville, kun arviointiselostuksesta on saatu yhteysviranomaisen lausunto. Yhteysviranomaisen lausunnossa voidaan antaa ohjeita, jotka tulevat huomioitavaksi kaavoituksessa ja lupamenettelyssä.

Selvitysten, vaikutusarviointien ja usein myös osallistumisen käytännön järjestelyjen (mm. yhteiset yleisötilaisuudet, seurantaryhmät jne.) yhteensovittaminen on pääasiassa ollut hankkeesta vastaavan (tai konsultin) tehtävä.

Lakisääteisen osallistumisen järjestämisen (mm. kuulutukset, lausuntopyyntö) vastuutahoina ovat YVA-yhteysviranomaisen YVA-menettelyn osalta ja kunta/maakunnan liitto kaavoitusmenettelyn osalta.

Yhteensovittamisessa on pyritty siihen, että tehtävät selvitykset ja vaikutusarvioinnit palvelisivat molempia menettelyjä. Myös menettelyjen ajoitusta, ja erityisesti niihin liittyvää osallistumista on pyritty yhteensovittamaan mahdollisuuksien mukaan. Aikataulujen yhteensovittamisessa ongelmana on usein ollut, ettei kaava ehdi mukaan YVAN aikatauluun.

Joidenkin yhteysviranomaisten kokemusten mukaan yhteensovittamisen suunnittelu (esim. aloituskokouksessa) vaatii kunnassa tehtyä päätöstä kaavoituksen aloittamisesta.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Viranomaisten välistä vuorovaikutusta tulee tehostaa. Yhteysviranomaisen tulisi toimia aktiivisesti tarvittavan yhteistyön varmistamiseksi eri osapuolten välillä.
- Ensimmäisessä hankkeesta vastaavan ohjauskokouksessa tulisi alustavasti kartoittaa edellyttääkö kyseessä oleva hanke mahdollisesti kaavan laatimista tai muuttamista. Mikäli kaavan laatiminen on tarpeen, yhteysviranomaisen kutsuu aloituskokoukseen kaikki YVA- ja kaavoitusmenettelyn yhteensovittamisen kannalta keskeiset osapuolet: hankkeesta vastaavan (ml. YVA-konsultin), valmisteltavasta kaavasta vastaavan kunnan henkilön, kaavan laatijan (ml. konsultin), ELY-keskuksen kaava-asiantuntijan ja tarvittaessa maakunnan liiton edustajan.
- Menettelyjen mahdollinen yhteensovittamisen taso tulisi tunnistaa tapauskohtaisesti. Menettelyt voidaan parhaiten sovittaa yhteen, jos YVA ja kaavoitus käynnistyvät samaan aikaan.
- Aloituskokouksessa tulisi sopia mikä taho vastaa yhteensovittamisen käytännön järjestelyistä. Kokouksessa voidaan sopia ainakin seuraavista keskeisistä menettelyjen yhteensovittamiseen liittyvistä asioista:
 - Yhteensovitetut kuulutukset. Kuulutusten julkaiseminen yhtä aikaa, samoissa lehdissä ja paikoissa. YVA-menettelyn verkkosivulla linkki kaavoitussivulle ja päinvastoin.

- Samanaikaiset nähtävilläolot. Kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma voidaan asettaa nähtävillä yhtä aikaa arviointiohjelman kanssa. Kaavan valmisteluaineisto voidaan asettaa nähtävillä yhtä aikaa arviointiselostuksen kanssa.
- Yhteiset yleisötilaisuudet
- YVA-menettelyssä tehtävät selvitykset ja arvioinnit koordinoidaan kaavoitusta varten tarvittavien selvitysten kanssa.
- Osallistuminen tulisi sovittaa yhteen tapauskohtaisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Asukkaiden ja muiden tahojen vaikuttamisedellytyksiä voidaan parantaa sovittamalla yhteen menettelyihin liittyviä vuorovaikutustilaisuuksia ja nähtävillä oloja, esimerkiksi järjestämällä ne mahdollisuuksien mukaan samanaikaisesti.
- Kunta tai maakunnan liitto, hankkeesta vastaava (ml. YVA-konsultti) ja yhteysviranomaisen osallistuvat yleisötilaisuuksiin, ja yleisölle annetaan selkeä kuva siitä mitkä menettelyt hankkeen toteuttamiseen liittyvät, miten niihin voi osallistua ja mikä taho on menettelystä vastaava viranomaisen.
- Hankkeissa, joissa kaavan laatiminen tai muuttaminen ja YVA-menettely ovat käynnissä samaan aikaan, on olennaista että ELY-keskuksen sisällä YVA-yhteysviranomaisen ja kyseisen kaavan ohjauksesta vastaava toimivat riittävässä yhteistyössä.
- Kaavoitusmenettelyyn liittyviin viranomaisneuvotteluihin ja työneuvotteluihin osallistuminen on tärkeässä roolissa yhteistyön tiivistämisessä.
- Vaikka YVA- ja kaavoitus etenisivät pitkälti samaa tahtia, on hyväksi käytännöksi todettu se, että kaavaehdotus asetetaan nähtävillä vasta kun arviointiselostuksesta on saatu yhteysviranomaisen lausunto. Näin lausunto voidaan ottaa kaavaehdotuksessa huomioon.

8.3

YVA-menettelyn ja ympäristöluvan yhteensovittaminen

Lainsäädäntö. YVA-lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen mahdollisuuksien mukaan YVA-laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset (YVAL 3 §). Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon (YVAL 13 §). Hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.

Ympäristönsuojelulain 36 § 2 momentin mukaan ympäristölupaa koskevaan lupahakemukseen on liitettävä YVA-lain mukainen arviointiselostus ja yhteysviranomaisen lausunto arviointiselostuksesta ennen päätöksentekoa, jos hakemus koskee YVA-laissa tarkoitettua toimintaa. Lupaviranomaisen velvollisuudesta säädetään YSL 83 § 2 momentissa, jonka mukaan mukaan lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon lupaharkinnassa.

Nykytila. YVAn ja ympäristölupamenettelyn yhteensovittamista pohdittaessa on huomioitava näiden eri menettelyjen tavoitteiden ja ohjauksen ajoituksen erot. YVA tuottaa tietoa päätöksenteon, mutta myös suunnittelun avuksi. YVAn tarkoituksena on vaikuttaa suunnittelun aikana tehtäviin ratkaisuihin ja muokata hanketta ”ympäristöystävälliseksi” aikaisessa vaiheessa, mikä on myös kustannustehokasta hankkeesta

vastaavalle. YVAssa liikutaan yleensä yleisemmällä suunnittelun tasolla kuin ympäristölupavaiheessa. YVAN ympäristövaikutus- ja osallistumisen käsite on laajempi.

Valtaosa YVA-asetuksen 6 §:n hankeluettelon hanketyypeistä on ympäristöluvan piirissä. Kuitenkin YVA-hankkeiden osuus ympäristöluvan saaneista hankkeista on pieni. Toimivuusarvioinnin mukaan vuosina 2000–2008 YVA-hankkeita oli 2,6 % valtion ympäristölupaviranomaiselta ympäristöluvan saaneista hankkeista. Toimivuusarvioinnin yhteydessä selvitettiin, miten YVA näkyi lupapäätöksissä. Edellä mainittuna ajanjaksona läpikäytyistä lupapäätöksistä ei aina ilmennyt riittävästi, miten arvioinnin tulokset oli otettu huomioon ja miten arviointi oli vaikuttanut. Kaikkien YVA-menettelyn läpikäyneiden hankkeiden luvissa ei ollut mainintaa arvioinnista.

Useimmissa hankkeissa YVA tehdään aikaisessa suunnittelun vaiheessa, ja YVA-menettelyssä arvioidaan useamman eri toteutusvaihtoehdon vaikutuksia. YVAssa tehtävät selvitykset eivät usein voikaan olla yhtä yksityiskohtaisia kuin lupamenettelyn edellyttämät selvitykset. Selvityksiä ja vaikutusten arviointia tarkennetaan usein lupamenettelyä varten. Hankkeissa, joissa liikkumavara vaihtoehtojen suhteen on pieni (kuten teollisuuslaitosten muutoshankkeet), tiiviimpi yhteensovittaminen sekä selvitysten hyödyntämisen osalta että ajallisesti menettelyjen vaiheiden osalta on mahdollista.

Ympäristölupaviranomaiset eivät yleensä, pääasiassa resurssisyistä, osallistu YVA-menettelyn aikana järjestettäviin viranomaiskokouksiin, ohjausryhmätyöskentelyyn tai yleisötilaisuuksiin.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Tiivis yhteensovittaminen ympäristölupamenettelyn kanssa ei useimmiten ole mahdollista, muun muassa koska YVA ja ympäristölupa eroavat toisistaan sisällöllisesti ja menettelyt ajoittuvat hankkeen suunnittelun ja valmistelun eri vaiheisiin. Yhteensovittamisen vahvistamiseksi tulisi lupaviranomaisella olla vahvempi lakisääteinen velvoite tehdä yhteistyötä yhteysviranomaisen kanssa YVA- ja ympäristölupamenettelyn yhteensovittamiseksi.

8.4

Luonnonsuojelulain ja YVA-menettelyn yhteensovittaminen

Natura-arviointi

Mikäli hankkeella voi olla luonnonsuojelulain tarkoittamia vaikutuksia Natura 2000-verkoston alueisiin, voidaan luonnonsuojelulain mukainen Natura-arviointi tehdä joko erillisenä tai osana YVA-menettelyä. YVA-menettelyssä tehdään vähintään Natura-arvioinnin tarpeen arviointi. Tämä vallitseva käytäntö näyttää useimpien hankkeiden kohdalla toimivalta.

Vaikka Natura-arviointi tehtäisiin YVA-menettelyn yhteydessä, ELY-keskuksen on annettava Natura-arvioinnista luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin mukainen lausunto.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET

- Mikäli hanke edellyttää Natura-arviointia, se tulisi tehdä samanaikaisesti YVAN kanssa.

LÄHDELUETTELO

- Akwé: Kon –ohjeet. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011. Ympäristöministeriö.
- Apulaisoikeuskansleri, lausunnonannon määräaikoja koskeva päätös (30.9.2013, OKV/128/1/2011)
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö.
- C-404/09 Commission v Spain (ECJ, 24 November 2011).
- Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works.
- Jantunen J. ja Hokkanen P. 2010. YVA-lainsäädännön toivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 18/2010. Ympäristöministeriö.
- KHO 25.6.2003 t. 1543
- Oikeusministeriö 2007. Suositus kielilain soveltamisesta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa sekä ympäristövaikutusten arvioinnissa (OM 3/58/2007)
- Otsamo, E. ja Hildén Mikael 1998. YVA-yhteysviranomaisten lausuntojen laatu –ympäristövaikutusten arviointimenettelyt 1994-1997. Suomen ympäristö 184.
- Pölonen I. ja Halinen A. 2014. Turvetuotanto- ja kaivoshankkeiden YVA-selostusten laadunvalvonta ja oikeudelliset laadunvarmistuskeinot. Ympäristöministeriön raportteja 25/2014. Ympäristöministeriö.
- Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välinen sopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 51/2002)
- Tallskog L. ja Turtiainen M. 2004. Yhteysviranomaisen YVA-tukiaineisto. Päivitetty 1.9.2006. Ympäristöministeriö.
- Tiehankeiden ympäristövaikutusten arviointi, ohje suunnittelijoille. Tiehallinto 1997.
- Turtiainen Markku, 2000. Vertailu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Suomen ympäristö 391.
- Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöhallinnon ohjeita 4/2012. Ympäristöministeriö.
- Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus (ECE:n YVA-yleissopimus, Espoon sopimus), 1991 (SopS 67/1997)
- YVA-direktiivi. Direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (kodifikaatio) 2011/92/EU.
- YVA-lain toimeenpano; yhteysviranomaisen tehtävät. Ympäristöministeriön työryhmän mietintö 3/1994.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Luontoympäristöosasto	Julkaisu-aika	Maaliskuu 2015
Tekijä(t)	Ympäristöministeriön 3.10.2012 asettama työryhmä		
Julkaisun nimi	YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen –Työryhmän raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 8 2015		
Tiivistelmä	<p>Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on käsitellyt YVA-yhteysviranomaistoiminnan yhtenäistämistä ja kehittämistä. Työryhmän keskeiset ehdotukset koskevat yhteysviranomaistoiminnan järjestämistä ja voimavaroja, yhteysviranomaisen työkaluja ja koulutusta, hankkeesta vastaavan ohjausta ja YVAlle asetettavaa vaatimustasoa, osallistumista YVA-menettelyssä, YVAN ja muiden menettelyiden yhteensovittamista sekä lainsäädännön kehittämistarpeita.</p> <p>Työryhmä katsoo, että elinkeino- liikenne – ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinoministeriön, jotka vastaavat yhteysviranomaistoiminnasta, on otettava huomioon tehtävän resursoinnissa riittävä joustovara, jotta YVA-menettely voidaan hoitaa määräaikaisten puitteissa, vaikka hankkeiden määrät vaihtelevat vuosittain. Lainsäädäntö asettaa yhteysviranomaisen toiminnalle ehdottomat määräajat.</p> <p>YVA-menettelyn prosessuaalinen osaaminen on yhteysviranomaisen tehtävän hoitamisessa keskeistä, mutta on tärkeää, että työssä on aina tukena useita hanketyypin ja vaikutustyyppien asiantuntijoita ELY-keskuksen eri yksiköistä ja vastuualueilta. Tehtävässä korostuu laaja paikallistuntemus, ja työryhmä katsoo, ettei tehtävä sovi valtakunnallisesti keskitettäväksi tai erikoistumistehtäväksi. YVAN suoritemaksujen kohdentamisen tehtävän hoitamiseen tulisi olla mahdollista. Erillisrahoituksen mahdollisuus on tärkeää tilapäisissä ruuhkatilanteissa, kuten viime vuosina tuulivoimahankkeissa.</p> <p>Työryhmä katsoo, että YVAN arviointiohjelmavaihetta on vahvistettava. YVA-ohjelman tulisi olla tarpeeksi täsmällinen, jotta suunniteltuihin selvityksiin, niiden laajuuteen ja tarkkuuteen sekä arvioinnissa käytettäviin menetelmiin on mahdollisuus ottaa kantaa yhteysviranomaisen ohjelmalausunnossa. Yhteysviranomaisen lausunnon tulee olla tiivis, keskittyä olennaiseen ja sisältää selkeä johtopäätösosa. Arviointiselostuksesta annettavassa lausunnon tulee yksiselitteisesti esittää vaikutusarviointien olennaiset puutteet erillään suositusluontoisista asioista. Yhteysviranomaistoiminnan yhtenäisyyden varmistamiseksi tarvitaan hanke- ja vaikutustyyppikohtaista ohjeistusta. Myös yhteysviranomaisten työtä tukevat työkalut tulee ajantasaistaa, ja niitä tulee jatkossakin kehittää laadukkaana ja yhtenäisen toimintatavan tukemiseen. Yhteysviranomaistehtävien hoitamista koskevaa koulutusta tulee kehittää. Erityisesti tulee huomioida uusien yhteysviranomaistehtäviä hoitavien perehdyttämiskoulutus ja tiettyihin hanketyyppeihin keskittyvä syventävä koulutus.</p> <p>Osallistumisessa ja kuulemisessa tulisi kehittää ja ottaa käyttöön uusia kuulemistapoja ja vuorovaikutusmenetelmiä. Yhteysviranomaisen tulee edesauttaa asukkaita ja muita tahoja hahmottamaan hankkeen YVA-menettelyn, kaa-voituksen sekä lupa- ja muiden menettelyjen kokonaisuus osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta.</p> <p>YVA-lainsäädäntö luo jo nykyisellään hyvät edellytykset YVA-menettelyn ja muiden lakien mukaisten menettelyiden yhteensovittamiselle, mutta yhteensovittamisen varmistamiseksi ja tehostamiseksi vastaava velvoite tulee sisällyttää myös muihin lakeihin, kuten maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä ympäristönsuojelulakiin. YVA-lainsäädäntöön tulisi lisätä säännökset riittämättömän YVA-selostuksen täydentämismenettelystä, velvoite yhteisvaikutusten arviointiin sekä yhteisvaikutusten käsitteen määrittelyä.</p> <p>Työryhmä katsoo, että ympäristöministeriön tulisi laatia työohjelma yhteysviranomaistoiminnan kehittämistä koskevien ehdotusten toimeenpanemiseksi.</p>		
Asiasanat	YVA-menettely, ympäristövaikutusten arviointi, yhteysviranomainen, YVA-lainsäädäntö		
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
	ISBN 978-952-11-4391-5 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	Sivuja 54	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2015		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Naturmiljöavdelningen	Datum	Mars 2015
Författare	Arbetsgrupp tillsatt av miljöministeriet 3.10.2012		
Publikationens titel	YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittämisen –Työryhmän raportti (Utvecklande av MKB-kontaktmyndigheternas verksamhet – Arbetsgruppens rapport)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 8 2015		
Sammandrag	<p>Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag behandlat frågan om hur den verksamhet som bedrivs av kontaktmyndigheter för miljökonsekvensbedömningar (MKB-kontaktmyndigheter) kunde förenhetligas och utvecklas. De centrala förslag som arbetsgruppen lagt fram hänför sig till organiseringen av kontaktmyndigheternas verksamhet, resurserna, kontaktmyndigheternas redskap och utbildning, projektstyrningen, den kravnivå som ställs på miljökonsekvensbedömningar, deltagandet i MKB-förfarandet, samordnandet av MKB och andra förfaranden samt behoven att utveckla lagstiftningen.</p> <p>Arbetsgruppen anser att närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsministeriet, som är ansvariga för kontaktmyndigheternas verksamhet, bör beakta en tillräcklig marginal i resurstilldelningen så att MKB-förfarandet kan skötas inom utsatt tid, även om antalet projekt varierar från år till år. Lagstiftningen fastställer de absoluta tidsfrister som gäller för kontaktmyndigheternas verksamhet.</p> <p>Processuell kompetens beträffande MKB-förfarandet är central i skötseln av kontaktmyndighetens uppgifter, men det är viktigt att arbetet alltid stöds av flera sådana sakkunniga vid NTM-centralernas olika enheter och ansvarsområden som behärskar projekttypen och konsekvenserna. Uppgiften kräver bred lokalkännedom, och arbetsgruppen anser att uppgiften inte kan centraliseras på riksnivå eller ges som specialiseringsuppdrag. Det bör vara möjligt att anvisa prestationsavgifter för MKB-förfarandet med tanke på skötseln av uppgifterna. Möjligheten till specialfinansiering är viktig när det uppstår tillfälliga anhopningar, såsom i fråga om de senaste årens vindkraftsprojekt.</p> <p>Arbetsgruppen anser att det skede när ett bedömningsprogram utarbetas bör få starkare ställning. Bedömningsprogrammet bör vara tillräckligt precist för att det i kontaktmyndighetens utlåtande om programmet ska vara möjligt att ta ställning till de planerade utredningarna, deras omfattning och exakthet samt de metoder som ska tillämpas i bedömningen. Kontaktmyndighetens utlåtande bör vara koncist, fokusera på det väsentliga och innehålla ett tydligt avsnitt som gäller slutsatser. I utlåtandet om konsekvensbeskrivningen bör det på ett entydigt sätt presenteras vilka som är de väsentliga bristerna i konsekvensbedömningen, och detta avsnitt ska stå separat från sådant som innehåller rekommendationer. Det behövs anvisningar för olika slags projekt och konsekvenstyper för att det ska kunna säkerställas att kontaktmyndigheternas verksamhet är enhetlig. Också de redskap som stöder kontaktmyndigheternas arbete bör uppdateras, och de bör fortsättningsvis utvecklas för att kunna stödja ett högklassigt och enhetligt verksamhets sätt. Utbildningen när det gäller skötseln av kontaktmyndigheternas uppgifter bör utvecklas. Man bör särskilt beakta inskolningen av nyanställda vid kontaktmyndigheten samt fördjupande utbildning som är inriktad på vissa typer av projekt.</p> <p>När det gäller deltagande och hörande bör man ta fram och införa nya samrådsförfaranden och interaktionsmetoder. Kontaktmyndigheten bör hjälpa invånare och andra aktörer att gestalta den helhet som projektens MKB-förfarande, planläggningen, tillståndsförfarandet och andra förfaranden utgör, detta med tanke på invånarnas möjligheter att delta och påverka.</p> <p>MKB-lagstiftningen ger redan i dag goda förutsättningar för samordning av MKB-förfarandet och de förfaranden som krävs enligt andra lagar, men för att samordnandet ska kunna säkras och effektiviseras bör en motsvarande skyldighet också tas in i andra lagar, t.ex. i markanvändnings- och bygglagen och miljöskyddslagen. Till MKB-lagstiftningen bör fogas bestämmelser om förfarandet för komplettering av bristfälliga konsekvensbeskrivningar, liksom även en skyldighet att bedöma de sammantagna konsekvenserna och en definition på vad sammantagna konsekvenser avser.</p> <p>Arbetsgruppen anser att miljöministeriet bör ta fram ett arbetsprogram med tanke på verkställandet av förslagen om utvecklande av kontaktmyndigheternas verksamhet.</p>		
Nyckelord	MKB-förfarandet, miljökonsekvensbedömning, kontaktmyndighet, MKB-lagstiftningen		
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 978-952-11-4391-5 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)	
	Sidantal 54	Språk Finska	Offentlighet Offentlig
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2015		

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Natural Environment		<i>Date</i> March 2015	
<i>Author(s)</i>	Working group set by the Ministry of the Environment on 3 October 2012			
<i>Title of publication</i>	YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen –Työryhmän raportti (Improvement of the work of the EIA coordinating authorities – Working group's report)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 8 2015			
<i>Abstract</i>	<p>In accordance with its assignment, the working group has studied the standardisation and development of the work of the EIA coordinating authorities. The working group's key recommendations are related to the organisation of and resources for the tasks of the coordinating authorities, the tools and training available to the coordinating authorities, the supervision of developers and the requirement level set for an EIA, participation in the EIA procedure, coordinating an EIA with other procedures, and the need for amendments to the legislation.</p> <p>Additionally, the working group is of the opinion that the coordinating authorities, namely the Centres for Economic Development, Transport and the Environment and the Ministry of Employment and the Economy, must allocate resources for EIA activities in a flexible manner so that the EIA procedure can be carried out within the allotted time frame, even as the number of projects varies annually. The legislation sets unconditional time limits for the coordinating authorities to carry out the EIA procedure.</p> <p>Process-based expertise related to the EIA procedure is a key component in the work of the coordinating authority, but it is vital that the work is always supported by several project-type and impact-type experts from the different units and areas of responsibility of the Centre for Economic Development, Transport and the Environment. The work requires comprehensive local knowledge, and the working group is of the opinion that it is not suitable to centralise the work on the national level or to do it as a specialised task. Allocating EIA payments for carrying out the work should be possible. For temporary peak situations, such as the wind power projects implemented in recent years, the possibility of getting separate funding is important.</p> <p>The working group is of the opinion that the assessment programme phase of an EIA should be improved. The EIA programme should be specific enough so that the coordinating authority's programme statement could comment on the planned reports, their extent and precision, as well as the methods to be used in the assessment. The coordinating authority's statement should be concise, focus on the essentials and include a clear conclusions section. The statement given on the assessment report should present the essential deficiencies of the impact assessments in an unambiguous manner and separately from the recommendations. Ensuring the uniformity of the coordinating authority's work requires instructions specific to each type of project and impact. The tools supporting the work of the coordinating authority should also be updated, and their development should continue to focus on supporting high-quality and uniform operating procedures. Training related to the coordinating authority's tasks should be developed, with a particular emphasis on the training of new employees who will be involved in coordinating activities so they become familiar with the work and advanced training focusing on specific project types.</p> <p>New ways of arranging hearings and new methods for interaction should be developed and adopted in order to facilitate public participation and hearings. The coordinating authority should assist the public and other parties in understanding the EIA procedure, the related land use planning, and the permit and other project procedures with a view to opportunities for participation and interactions.</p> <p>The current EIA legislation already provides a good base for coordinating the EIA procedure with other statutory procedures, but in order to ensure and facilitate effective coordination, a similar obligation should additionally be incorporated into other acts, such as the Land Use and Building Act and the Environmental Protection Act. The current EIA legislation should be amended to include provisions on the supplementation procedure for inadequate EIA reports, the obligation to assess cumulative impacts, and the definition of the concept of cumulative impacts.</p> <p>The working group is of the opinion that the Ministry of the Environment should draw up a work programme for implementing the recommendations for improving the work of the coordinating authorities.</p>			
<i>Keywords</i>	EIA procedures, assessment of environmental impacts, coordinating authority, EIA legislation			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-4391-5 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)	
	<i>No. of pages</i> 54	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	The publication is available on the internet: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2015			



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4391-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkos.)