

# **ENNAKKONEUVOTTELUSTA SUURISSA YMPÄRISTÖNKÄYTTÖHANKKEISSA**

**TAUSTASELVITYS YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE**

*27.2.2015*

*Ismo Pölönen*

## 1 JOHDANTO

Luvanhakijan ja viranomaisten välisen ennakkoneuvottelun kehittäminen on yksi keskeisistä potentiaalisista keinoista, jolla voidaan sovittaa yhteen nykyistä paremmin elinkeino- ja ympäristönkäyttöhankkeisiin sovellettavia arviointi- ja lupamenettelyjä ja edistää hankkeiden lupahakemusten laatua. Ennakkoneuvottelun kehittämisen yleinen tarve liittyy tavoitteeseen käsitellä hankkeiden ympäristölliset luvat joutuisasti, yhteiskunnallisesti kokonaisuutena katsoen hyväksyttävästi ja ympäristönsuojelun kannalta korkeatasoisesti. Lisäksi ennakkoneuvottelumenettely kytkeytyy tavoitteeseen tehostaa yritysten ja viranomaisten välistä sekä viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa.<sup>1</sup> Ennakkoneuvottelua on sovellettu aikaisemmin sekä yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden lupaprosesseissa että pienemmissä hankkeissa hallintolain (434/2003) mukaisen neuvonnan muodossa.

Tässä taustaselvityksessä käsitellään yleisellä tasolla ennakkoneuvottelun käytön tavoitteita, vaikutusmekanismeja ja menettelyn käytön oikeudellisia perusteita nykytilanteessa sekä ideoidaan menettelyn lainsäädännöllisiä kehittämismahdollisuuksia.<sup>2</sup> Pääasiallisena tarkastelukohteena on neuvottelun käyttö ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, YVAL) mukaista arviointia edellyttävissä hankkeissa.

Selvityksen on laatinut yliopistonlehtori, ympäristöoikeuden dosentti Ismo Pölönen Itä-Suomen yliopistosta. Työ on osa 15.12.2014 alkanutta ympäristöministeriön selvityshanketta ”Ympäristöä koskevien lupa- ja arviointimenettelyiden sujuvoittaminen”, jonka toteuttaa ympäristöoikeuden professori Tapio Määttä tutkimusryhmä Itä-Suomen yliopistosta. Selvityshankkeessa pyrkimyksenä on tunnistaa erityisesti sellaisia sääntelyn sujuvoittamisvaihtoehtoja, jotka eivät heikennä tai parantavat ympäristönsuojelun tasoa<sup>3</sup> nykyisestä ja jotka mahdollistaisivat tehokkaat osallistumisoikeudet.

---

<sup>1</sup> Ks. Valtioneuvosto 2013, s. 15, YmVM 3/2014 vp, s. 4-5 ja Rönn ym. 2014.

<sup>2</sup> Kyse on jatkoselvitysten tueksi tehdystä tarkastelusta. Tämän selvitystyön puitteissa ei ole ollut mahdollista analysoida systemaattisesti kokemuksia ennakkoneuvottelun käytöstä ja tarkastella kokonaisvaltaisesti menettelyn eri kehittämismahdollisuuksia.

<sup>3</sup> Ympäristönsuojelun taso viittaa tässä sääntelyn kykyyn turvata haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisy ja poistaminen. Ympäristövaikutus-käsite on ymmärretty työssä laajasti. Se sisältää YVAL 2.1 §:n määritelmää seuraten hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella: a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

## 2 ENNAKKONEUVOTTELUN TAVOITTEISTA JA VAIKUTUSMEKANISMEISTA

Ennakkoneuvottelulla pyritään edistämään ympäristönkäyttöhankkeiden vaatimien lupa- ja muiden menettelyiden kokonaisuuden hallintaa, sujuvoittamaan menettelyjen toteutusta sekä vähentämään siten menettelyistä hankkeesta vastaaville ja viranomaisille aiheutuvia kustannuksia tinkimättä ympäristönsuojelun tasosta ja eri osapuolten osallistumisoikeuksista.<sup>4</sup>

Ennakkoneuvottelun myönteisten vaikutusten oletetaan perustuvan ensinnäkin hankkeesta vastaavan ja viranomaisten sekä viranomaisten keskinäisen tiedonvaihdon laadun parantumiseen. Ennakkoneuvottelun avulla hankkeesta vastaava voi saada hankesuunnittelun varhaisessa vaiheessa tietoa siitä, mitä lakisääteisiä menettelyjä toiminta edellyttää, miltä viranomaisilta lupia haetaan sekä mitkä ovat eri menettelyiden keskinäissuhteet. Viranomaisten näkökulmasta ennakkoneuvottelu puolestaan edistää viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja selkeyttää viranomaisten omien tehtävien ja toimivallan hahmottamista hankkeen arviointi- ja luvituskokonaisuudessa. Tämä tukee eri arviointi- ja lupamenettelyjen keskinäistä yhteensovittamista ja kokonaisvaltaista hallintaa.<sup>5</sup> Menettelyn avulla viranomaiset pystyvät myös paremmin varautumaan tulevaan lupa-asian käsittelyyn.

Ennakkoneuvottelussa hankkeesta vastaava voi lisäksi saada tietoa siitä, mitkä selvitykset ovat relevantteja eri menettelyissä ja minkä tyyppistä tietoa kukin lupaviranomainen tarvitsee lupaharkintaa varten. Tämän tiedon avulla hankkeesta vastaava voi pyrkiä tekemään kerralla tarvittavat ympäristöselvitykset ympäristövaikutusten arviointimenettely -vaiheessa, jos hankkeen tekniset ratkaisut ovat tässä vaiheessa riittävän konkreettisia selvitysten tekemiseksi. Tämä parantaa lupa-asiakirjojen laatua ja nopeuttaa lupakäsittelyä sekä lisää kolmansien osapuolien (mm. kansalaiset ja järjestöt) tiedonsaamismahdollisuuksia hankkeen kokonaisvaikutuksista.<sup>6</sup> Nykytilanteessa ympäristötietoa tuotetaan usein fragmentoituneesti ensin YVA-vaiheessa, sitten täydentävästi ympäristölupahakemuksessa ja mahdollisesti vielä lupahakemuksen täydennyksissä sekä muissa menettelyissä (ml. kaavoitus). YVA-käytännössä on ilmennyt verrattain usein

---

<sup>4</sup> Ks. myös Rönn ym. 2014.

<sup>5</sup> Ks. Rönn ym. 2014.

<sup>6</sup> Lisäksi sisällyttämällä ennakkoneuvottelun keskeiset tulokset ympäristövaikutusten arviointiohjelmaan, voidaan lisätä kolmansien osapuolien tiedonsaantimahdollisuuksia hanketta koskevien eri menettelyjen vaiheista ja vaikuttamismahdollisuuksista.

tapauksia, joissa ympäristöselvitykset ovat monilta osin puutteellisia YVA-selostuksessa ja yhteysviranomaisen on edellyttänyt selvitysten täydentämistä lupa- tai sitä vastaavassa vaiheessa.<sup>7</sup>

### **3 ENNAKKONEUVOTTELUN KÄYTÖN OIKEUDELLISISTA PERUSTEISTA JA LUONTEESTA**

Ennakkoneuvottelu perustuu nykytilanteessa pääasiassa hallintolakiin, jonka ydintavoitteisiin kuuluu hyvän hallinnon ja hallinnon palvelujen laadun edistäminen. Erityisesti neuvontaa, palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta sekä viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat hallintolain säännökset (7, 8 ja 10 §) muodostavat oikeudellisen perustan ympäristönkäyttöhankkeiden arviointi- ja lupamenettelyihin liittyvän ennakkoneuvottelun käymiselle.<sup>8</sup> Ennakkoneuvottelu toteuttaa myös hallintolain 23 §:n mukaista hallintoasian viivytyksetöntä käsittelyä.<sup>9</sup>

Ennakkoneuvottelun perusteet kytkeytyvät lisäksi viranomaisten yhteistyötä koskeviin ympäristösäädösten säännöksiin. Esimerkiksi ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 39 §:n mukaan lupa- ja valvontaviranomaisten on oltava keskenään riittävässä yhteistyössä. Yhteistyön toteuttamiseksi valtion lupa- ja valvontaviranomaiset voivat perustaa neuvoa-antavia asiantuntijaryhmiä. Ryhmiin voidaan kutsua asiantuntijoita myös muista asiantuntijaviranomaisista tai -laitoksista. Ennakkoneuvottelumenettelyllä on yhteys myös niihin ympäristölakien säännöksiin, joilla ohjataan eri menettelyjen yhteensovittamista. Esimerkiksi YVAL 3 §:n mukaan lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen mahdollisuuksien mukaan tässä laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset. Neuvottelujen käyminen yhteysviranomaisen ja muiden

---

<sup>7</sup> Ks. esim. Pölonen & Halinen 2014.

<sup>8</sup> Hallintolain 7.1 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n nojalla viranomaisen tulee toimivaltansa rajoissa antaa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on säännöksen mukaan maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, tällöin viranomaisen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Hallintolain 10 §:ssä säädetään puolestaan viranomaisten yhteistyöstä. Säännöksen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

<sup>9</sup> Ks. Mäenpää 2014. Hän (s. 5) tähdentää, että viranomaisen on noudatettava ennakkoneuvottelussa hallintolain toisessa luvussa (6-10 §) säädettyjä hyvän hallinnon perusteita, vaikka ennakkoneuvottelu käytäisiin ennen kuin lupahakemus on tullut muodollisesti vireille, sillä hyvän hallinnon perusteet kohdistuvat viranomaisen kaikkeen toimintaan.

viranomaisten kesken menettelyjen yhteensovittamiseksi voidaan nähdä YVAL 3 §:n soveltamisena.

Ennakkoneuvottelu on luonteeltaan hallinnollista lupa-asiaa ennakoiva ja valmisteleva menettely ja se aloitetaan ennen varsinaisen lupahakemuksen vireille tuloa.<sup>10</sup> Menettely ei ole siten muodollinen osa lupamenettelyä, vaan sen tarkoituksena on ensisijaisesti parantaa tiedonkulkua ja ennakoida lupamenettelyjen tarpeita. Ennakkoneuvottelu ei korvaa tai syrjäytä varsinaisen lupa-asian käsittelyvaiheita kuulemismenettelyineen. Kuuleminen ja muut laissa säädetyt menettelyt on siten järjestettävä lupa-asian käsittelyn yhteydessä ennakkoneuvottelun käytöstä ja sisällöstä riippumatta.<sup>11</sup>

Voimassa olevan oikeuden puitteissa ennakkoneuvotteluprosessia johtava viranomainen voi olla lähtökohtaisesti mikä tahansa toimivaltaisista viranomaisista.<sup>12</sup> Ennakkoneuvottelua voi johtaa myös muu kuin lupaviranomainen (esim. ELY-keskus yhteysviranomaisena YVA-velvollisissa hankkeissa). Neuvotteluun voidaan kutsua luvanhakijan ja lupaviranomaisen lisäksi muita viranomaisia. Ennakkoneuvottelun järjestäminen ei edellytä varsinaisen lupa-asian käsittelyssä kuultavien muiden asianosaistahojen läsnäoloa.<sup>13</sup>

Ennakkoneuvottelun yhteiskunnallinen merkitys korostuu suurissa investointihankkeissa, jotka sisältävät tyypillisesti toimintoja, jotka edellyttävät päätöksiä useilla eri viranomaistasoilla kattaen keskushallinnon, aluehallinnon sekä kunnallishallinnon tasot. Lisäksi ennakkoneuvottelun rooli voi olla tärkeä sellaisissa hankkeissa, joissa lupien tarpeisiin tai viranomaisten toimivallanjakoon liittyy epäselvyyksiä.<sup>14</sup>

Ennakkoneuvottelun muoto ja sisältö voivat vaihdella tapauksittain. Nykykäytännössä, ennakkoneuvottelu-käsite laajasti ymmärtäen, kyse on voinut olla myös lähinnä yhden lain tai

---

<sup>10</sup> Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille silloin, kun asianmukainen asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai vastaavasti kun asia on suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty viranomaiselle ja tarvittavat tiedot on kirjattu ylös. Ks. myös Mäenpää (2014, s. 4), jonka mukaan ennakkoneuvottelu ei sisällä vielä varsinaista lupaa koskevan hallinto-asian käsittelyä, vaikka sillä voi olla tällaista käsittelyä suuntaavaa ja koordinoivaa merkitystä.

<sup>11</sup> Ks. Mäenpää 2014, s. 4.

<sup>12</sup> Tältä osin merkitystä on käytännössä sillä, millä menettelyllä hanke lähtee liikkeelle (YVA-menettely, ympäristölupamenettely, asemakaava, suunnittelutarveratkaisu, rakennus- ja toimenpideluvat, kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa, kaivoslupa tai toimintaa koskevan erityislainsäädännön mukainen lupa kuten esimerkiksi lääkelain mukainen lupa lääketehaalle, kasvinsuojelulain mukainen lupa aineiden testaamislaitokselle, lannoitevalmistelain mukainen laitoshyväksyntä lannoitteiden valmistukselle, elintarvikelain mukainen elintarvikehuoneiston hyväksymispäätös). Rönn 2014 ym.

<sup>13</sup> Ks. myös Mäenpää 2014, s. 2.

<sup>14</sup> Ks. Rönn ym. 2014.

menettelyn näkökulmasta tapahtuvasta neuvonnasta. Esimerkiksi erillistä YVA-menettelyyn liittyvää ennakkoneuvontaa on annettu ennen menettelyn muodollista alkamista siten, että yhteysviranomaisen (ELY-keskus) on järjestänyt hankkeesta vastaavan kanssa neuvottelun, jossa suunnitellaan YVA:n kulku (mm. osallistumisen järjestäminen) ja sisältö yleisellä tasolla sekä se, miten YVA yhdistetään hankkeen suunnitteluun.<sup>15</sup>

#### **4 ENNAKKONEUVOTTELUN KYTKEMISESTÄ YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYYN**

Merkittävät ympäristönkäyttö- ja investointihankkeet edellyttävät ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tekemistä, joka alkaa Suomen järjestelmässä ennen lupamenettelyjen vireilletuloa ympäristövaikutusten arviointiohjelma -vaiheella. Arviointiohjelman valmisteluvaihe on lähtökohtaisesti ajoituksensa ja tavoitteidensa osalta otollinen ennakkoneuvottelun käynnistämiseksi. Ennakkoneuvottelun kytkemistä YVA-menettelyyn puoltaa myös se, että YVA-lainsäädännön nimenomaisena tavoitteena on yhteen sovittaa eri lakien mukaisia selvitystarpeita (YVAL 3 §), kuulla vaikutusalueen kuntia ja keskeisiä viranomaisia (YVAL 8a §) sekä koota tiedot hankkeen edellyttämistä, eri säädöksiin perustuvista luvista, hyväksymismenettelyistä ja suunnitelmista. Tiedot hankkeen edellyttämistä luvista ja suunnitelmista on esitettävä tarpeellisessa määrin sekä arviointiohjelmissa että arviointiselostuksessa (ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2006) 9 ja 10 §).

Ennakkoneuvottelumenettelyistä säättämisen tarvetta sekä mahdollista YVA-menettelyn ja ennakkoneuvottelun yhdistämistapaa arvioitaessa on syytä ottaa huomioon käytännön kokemukset eri menettelyjen yhteensovittamisesta nykysääntelyn puitteissa YVA-menettelyn arviointiohjelma-vaiheessa.

YVAL 8 a §:n nojalla yhteysviranomaisen on huolehdittava siitä, että arviointiohjelma-asiasta lausunnot arviointiohjelman kannalta keskeisiltä viranomaisilta, joihin kuuluu hanketta käsittelevät

---

<sup>15</sup> Nykykäytäntöjä on tältä osin kuvattu tuoreessa YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittämistyöryhmän raportissa seuraavasti: ”Yhteysviranomaisen 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 yhteysviranomaisen neuvoo hankkeesta vastaavaa ennen YVA-menettelyn alkamista, on vaihdellut ELY-keskusten kesken ja tapauksesta riippuen. Neuvonta on voinut tapahtua aloituskokouksen muodossa, puhelinkeskustelulla tai sähköpostilla.” Ympäristöministeriö 2015, s. 18.

lupaviranomaiset.<sup>16</sup> Keskeiset ennakkovalvontaviranomaiset saavat siten jo nykyisin tiedon vireillä olevasta YVA-hankkeesta ja voivat esittää kantansa lupamenettelyjen kannalta tarpeellisista selvityksistä. Käytännön haasteena on ollut se, etteivät lupaviranomaiset ole olleet aktiivisia osallistumaan YVA-ohjelmavaiheessa selvitystarpeiden määrittämiseen. YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittämistyöryhmän loppuraportin<sup>17</sup> mukaan ”[I]ausuntojen saannissa lupaviranomaisilta on ollut vaikeuksia. Esimerkiksi aluehallintovirastojen ympäristövastuualueet eivät yleensä ole katsoneet lausuntojen antamista aiheelliseksi.”

Lupaviranomaiset ovat saattaneet kokea epävarmuutta sen suhteen, missä määrin he voivat ottaa ennakkollisesti kantaa selvitystarpeisiin ennen kuin asia on muodollisesti vireillä lupa-asiana. Lisäksi lupaviranomaisella ei välttämättä ole nykytilanteessa kannustinta osallistua aktiivisesti hankkeesta vastaavan neuvontaan arviointiohjelmavaiheessa, sillä lupa-asia saattaa tulla vireille vasta vuosien viiveellä. Selvitystarpeet saattavat tällöin muuttua hankkeeseen tulleiden muutosten ja mahdollisesti myös sektorikohtaiseen lainsäädäntöön tulleiden muutosten vuoksi. Erityisen harvinaista ei ole sekään, ettei YVA-hanke etene rahoitukseen liittyvistä tms. syistä koskaan lupamenettelyvaiheeseen. Lupaviranomainen saattaa siten pitää perusteltuna odottaa hankkeen konkretisoitumista ennen kuin arvioi selvitystarpeita lupamenettelyn kannalta.

Mikäli ennakkoneuvottelu kytkettäisiin ympäristövaikutusten arviointiohjelma -vaiheeseen, olisi myös huomioitava hankkeen mahdolliset vaihtoehtoiset sijoituspaikkavaihtoehdot, joista kuhunkin liittyy erilaisia, alueiden erityispiirteistä johtuvia selvitystarpeita. Näissä tilanteissa potentiaalisten viranomaisten määrä kasvaa. Ennakkoneuvotteluja ei välttämättä ole perusteltua aloittaa ennen kuin on selvinnyt, mille alueelle lupahakemukset kohdistuvat.

Ennakkoneuvottelun tarvetta ei ole välttämättä niissä hankkeissa, joissa hankkeesta vastaavalla on kokemusta vastaavista hankkeista ja aikaisemmista arviointi- ja luvitusmenettelyistä (kokeneista YVA-hankevastaavista voi tässä nimetä esimerkiksi Tiehallinnon, Fingrid Oy:n, Vapo Oy:n). Sen sijaan ennakkoneuvottelun tarve korostuu, jos kyse on uudesta hanketyypistä, mittakaavaltaan merkittävästä hankkeesta tai jos hanketta suunnitellaan ympäristöltään erityisen herkälle alueelle. Ennakkoneuvottelun tarvetta voi lisätä myös esimerkiksi vaikutusalueen asukkaiden, järjestöjen tai muiden tahojen voimakas vastustus (paikallinen tai alueellinen hyväksyttävyyssvaje). Tällöin

---

<sup>16</sup> HE 319/1993 vp, s. 17.

<sup>17</sup> Ympäristöministeriö 2015, s. 24.

ennakkoneuvottelua saattaa olla perusteltua kehittää siten, että neuvottelu laajennetaan koskemaan myös kolmansia osapuolia.

Kaiken kaikkiaan ennakkoneuvottelumenettelyssä tapauskohtaisen harkinnan tarve sekä ennakkoneuvottelun käynnistämisen että sisällön suhteen on ilmeinen. Joustavuutta voidaan tarvita myös ennakkoneuvottelun ajoitukseen ja neuvottelujen määrään. Suurimmissa tai ympäristöllisesti haastavimmissa hankkeissa neuvotteluja voi olla perusteltua pitää sekä arviointiohjelman valmisteluvaiheessa että myöhemmin hankesuunnitelman konkretisoituessa.

## **5 PÄÄTELMÄT**

Alustavasti arvioiden ennakkoneuvottelu näyttäisi olevan toimintamalli, jonka kehittämisen avulla vaikutusten arviointi-, luvitus- ja kaavoitusjärjestelmää voidaan kehittää koordinoitumpaan ja integroidumpaan suuntaan. Ennakkoneuvottelun kehittäminen voidaan nähdä myös askeleena kohti yhdenmukaista tai koordinoitua arviointi- ja luvitusjärjestelmää.

Ennakkoneuvottelun vakiinnuttamis- ja kehittämistarvetta ilmentää osaltaan se, että voimassa olevassa lainsäädännössä tai hallinnollisessa ohjeistuksessa ei ole määritetty hankkeiden luvituskokonaisuudesta vastaavaa viranomaista, jolta hankkeesta vastaava voisi saada kokonaisvaltaista neuvontaa hankkeen hyväksymismenettelyistä ja niihin liittyvistä hakemismenettelyistä sekä eri menettelyiden keskinäisyyksistä. Lähtökohtaisesti viranomaiset antavat lähinnä omaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja vastaavat omaan toimivaltaansa kuuluvista kysymyksistä. Fragmentoitunut arviointi-, luvitus- ja kaavoitusjärjestelmä yhdistettynä koordinoitun viranomaisohjauksen puuttumiseen on ympäristönkäyttö- ja elinkeinohankkeiden sujuvan toteuttamisen näkökulmasta ilmeinen ongelma.

Nykytilanteessa ennakkoneuvotteluihin näyttäisi liittyvän ainakin hankkeesta vastaavien yhdenvertaiseen kohteluun liittyvä ongelmakohta. Ennakkoneuvottelun soveltamisen taustalla voi olla poliittista priorisointia (eräänlainen ohituskaista-asetelma), josta seuraa käytännössä hankkeesta vastaavien erilainen asema neuvonnan saatavuuden ja viranomaisresurssoinnin osalta. Yhteen elinkeinohankkeeseen kohdennettavat viranomaisresurssit lähtökohtaisesti vähentävät muiden hankkeiden lupa-asioiden käsittelyyn ja valvontaan käytössä olevia voimavaroja. Muilla hankkeista vastaavilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia vastaavaan viranomaisneuvontaan.



Ennakkoneuvottelu-instrumenttia voidaan pyrkiä kehittämään joko nykyainsäädännön puitteissa tai säätämällä menettelystä nimenomaisesti laissa.<sup>18</sup> Alustavasti arvioiden säätämällä ennakkoneuvottelun perusteista laissa voitaisiin parantaa toimintamallin systemaattista, yhdenmukaista ja tehokasta soveltamista. Se edistäisi myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua ja selkeyttäisi menettelyn soveltamisen perusteita viranomaisille.

Suurten ympäristönkäyttöhankkeiden osalta ympäristövaikutusten arviointiohjelman valmisteluvaihe lienee ajoituksensa ja tavoitteidensa osalta usein sopiva ajankohta ennakkoneuvottelujen käynnistämiseksi. Ennakkoneuvottelun kytkemistä YVA-menettelyyn puoltaa myös se, että YVA-lainsäädännön nimenomaisena tavoitteena on sovittaa yhteen eri lakien mukaisia selvitystarpeita, kuulla vaikutusalueen kuntia, keskeisiä viranomaisia ja yleisöä sekä koota tiedot hankkeen edellyttämistä luvista, hyväksymismenettelyistä ja suunnitelmista. Lisäksi ELY-keskus (YVAL:n mukainen yhteysviranomainen) sopisi lähtökohtaisesti hyvin ennakkoneuvotteluja johtavaksi viranomaiseksi, sillä ELY-keskuksella on useita eri ympäristösäädöksiin perustuvia valvonta- ja asiantuntijatehtäviä<sup>19</sup>. ELY-keskuksen sisällä on monipuolista elinkeinohankkeiden sekä niiden liittännäistoimien (kuten tiet ja muu infrastruktuuri) asiantuntemusta. Rajaamalla ennakkoneuvottelumenettely YVA-velvollisiin hankkeisiin menettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden määrä olisi verrattain vähäinen (enintään n. 50 hanketta vuodessa, käytännössä vähemmän).

Harkittavaksi voisi tulla lainsäädännön täydentäminen siten, että hankkeesta vastaavalla olisi mahdollisuus esittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ennakkoneuvottelun käymistä. Laissa voitaisiin esimerkiksi säätää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävästä järjestää hankkeesta vastaavan pyynnöstä ennakkoneuvottelu, johon kutsutaan hankkeesta vastaava ja tarpeen mukaan ne viranomaiset ja muut tahot, joiden toimialaan asia liittyy. Säätelyn ei tulisi estää viranomaista kutsumasta neuvotteluihin yleisöä, jota asia koskee. Säätämällä ennakkoneuvottelu hankkeesta vastaavan aloitteesta riippuvaiseksi välttäisiin tarpeettomilta neuvotteluilta niissä tilanteissa, joissa hankkeesta vastaavalla olisi hanketyypin selvitystarpeista ja -luvitustarpeista riittävä tuntemus.

Ennakkoneuvottelu olisi lupa-asian vireille tuloa ennakoiva ja valmisteleva vaihe, jossa viranomaiset eivät voisi sitoutua ennalta tietynsisältöisiin hallintopäätöksiin tai esimerkiksi

---

<sup>18</sup> Ks. myös Mäenpää 2014, s. 6.

<sup>19</sup> Ks. myös Rönn 2014.

ympäristövaikutusten arvioinnin osalta tietynlaiseen riittävyysarvointiin. Kyse olisi ensisijaisesti tiedonvaihdoista ja neuvonnasta. Ennakkoneuvottelussa tarkastelun kohteena voisivat olla muun muassa hankkeen luvituskokonaisuus, eri menettelyjen keskinäiset suhteet ja yhteensovittaminen, arviointi- ja hyväksymismenettelyihin liittyvät selvitystarpeet, lausuntojen pyytämistarpeet sekä yleisön kuulemisten järjestäminen. Menettelyn avulla lupa- ja muihin hyväksymismenettelyihin liittyvät selvitystarpeet voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä alusta alkaen. Ennakkoneuvottelumenettely palvelisi sitä kautta myös yhtenäisen kuvan saamista hankkeen ympäristövaikutuksista<sup>20</sup> sekä yleisön tosiasiallisia tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia.

Neuvottelujen sisällöstä ei liene perusteltua säätää kuitenkaan yksityiskohtaisesti laissa. Lainsäädäntöä tältä osin kehitettäessä on myös otettava huomioon hankkeiden ominaispiirteiden ja hankkeisiin sovellettavien hyväksymismenettelyjen yhdistelmien vaihtelevuus. (vrt. esim. ydinvoimala, suureläinsuoja, tiehanke, merituulivoimala, pato/vesivoimalaitos ja avokaivos).

Laissa ei liene tarpeen säätää yksityiskohtaisesti myöskään ennakkoneuvottelun ajoituksesta, sillä hankkeen tulee olla riittävän konkretisoitunut neuvotteluvaiheessa. YVA-ohjelman valmisteluvaiheessa useat tekniset ratkaisut voivat olla vielä päättämättä ja ajankohta saattaa olla tällöin ennakkoneuvottelulle liian varhainen. Mahdollista ennakkoneuvottelua koskevaa sääntelyä laadittaessa on syytä ottaa huomioon myös tarve useampiin neuvotteluihin (alkuvaiheen neuvottelu ennen YVA-menettelyn alkamista ja toinen neuvottelu hankesuunnitelman teknisten yksityiskohtien selvittyä, esim. arviointiselostusluonnosvaiheessa).

Resursoinnin järjestämiseksi ennakkoneuvottelumenettely voitaneen säätää maksulliseksi siten, että ainakin pääosin neuvottelusta aiheutuvat viranomaiskulut tulisivat katetuksi. Maksullisuuden perusteena olisi osaltaan se, että kyse olisi hallintolain neuvontaa pidemmälle menevästä ohjauksesta. Neuvonnasta saatava taloudellinen hyöty luvitusvaiheessa (lupamenettelyjen nopeutuminen) kannustaisi hankkeesta vastaavia käyttämään menettelyä maksullisuudesta huolimatta. Ennakkoneuvottelusääntelyä olisi perusteltua täydentää viranomaisohjeistuksella, johon yhdistettäisiin nykyinen YVA-yhteysviranomaisten ohjeistus ennakkoneuvonnan osalta.

---

<sup>20</sup> Nykytilanteessa hankkeen ympäristövaikutuksista tuotetaan tietoa usein useammassa kuin yhdessä osassa (ympäristövaikutusten arviointiselostus, lupahakemukset, lupahakemusten täydennykset), mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista hankkeen vaikutuksista.

## LÄHTEET

HE 319/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hollo, Erkki J. 2011. Selvitys ympäristövaikutusten arviointimenettelyn integroimiseksi ympäristölupamenettelyyn.

Mäenpää, Olli 2014. Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä. (11.9.2014)

Pölonen, Ismo – Halinen, Arja. Turvetuotanto- ja kaivoshankkeiden YVA-selostusten laadunvalvonta (2007–2014) ja puutteiden korjaamisen menettelyt. Ympäristöjuridiikka 3/4-2014, s. 10–37.

Valtioneuvosto 2013. Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi.

Rönn, Riitta 2014. Ennakkoneuvottelumenettely ja muu yhteydenpito. Aluefoorumien ryhmätöiden kooste. (17.6.2014)

Rönn, Riitta – Riivari, Antti – Junnila, Jaana. Ennakkoneuvottelut lupa-asioissa – Toimintamalleja; Käyttöön oton peruseriaatteen. (14.3.2014)

Ympäristöministeriö 2015. YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen. Työryhmän raportti.

YmVM 3/2014. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 214/2013 vp) eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.