



Yhteisneuvottelu ja viranomaisyhteistyö ympäristöasioissa

YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen

LIISA NYRÖLÄ



Yhteisneuvottelu ja viranomaisyhteistyö ympäristöasioissa

YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen

LIISA NYRÖLÄ

ELINVOIMAA ALUEELLE 2 | 2016

**YHTEISNEUVOTTELU JA VIRANOMAISYHTEISTYÖ YMPÄRISTÖASIOISSA
YVA- JA LUPAMENETTELYJEN YHTEYDEN VAHVISTAMINEN**

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Taitto: Anu Båssar

Kansikuva: Leena Eerola

ISBN 978-952-314-496-5 (painettu)

ISBN 978-952-314-494-1 (PDF)

ISSN-L 2242-282X

ISSN 2242-282X (Painettu)

ISSN 2242-2838 (verkkojulkaisu)

URN:ISBN:978-952-314-494-1

www.doria.fi/ely-keskus

Sisältö

1. Johdanto	4
1.1. Hankkeen tavoitteet	4
1.2. Yhteisneuvotteluilla sujuvammat viranomaismenettelyt.....	5
1.3. Taustalla vaikuttavia tekijöitä	6
1.4. Hankkeen toteutustapa.....	6
1.4.1. Haastattelut ja kyselyt.....	6
1.4.2. Kokeilut pilottihankkeissa	7
1.4.3. Keskustelutilaisuus	7
2. Haastattelu- ja kyselytulokset.....	8
2.1. Kokemukset YVA-, lupa- ja kaavahankkeiden neuvotteluista	8
2.2. Minkälaisissa hankkeissa yhteisneuvotteluja tarvitaan.....	9
2.3. Aloite neuvottelulle ja koordinoituvastuu	10
2.4. Osallistuvat tahot	11
2.5. Lukumäärä ja ajoittuminen	13
2.6. Käsiteltävät ja sovittavat asiat.....	15
2.7. Neuvottelujen dokumentointi.....	16
2.8. Neuvottelujen hyödyt ja ongelmat	17
2.9. Säättäminen lailla	18
2.10. Ohjeistustarpeet ja tulosohjaus.....	18
2.11. Viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen	18
2.12. YVA- ja ympäristölupamenettelyjen yhdistäminen	20
2.13. YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhdistäminen	21
3. Kokeilujen tuloksia	23
3.1. Pilottihankkeet	23
3.2. Kokemukset YVA-vaiheen yhteisneuvotteluista	24
3.2.1. Neuvottelujen toteuttaminen käytännössä	24
3.2.2. Yhteisneuvottelujen palautekyselyn tulokset	27
3.3. Aiempien kokeilujen tuloksia.....	29
4. Keskustelutilaisuuden tuloksia.....	30
5. Yhteensovittamisen epävarmuustekijät	31
5.1. Toimintatapoihin ja aikatauluihin liittyvät epävarmuustekijät	31
5.2. Taloudellisiin ja henkilöresursseihin liittyvät epävarmuustekijät	31
5.3. Tietoon ja tiedonvälitykseen liittyvät epävarmuustekijät	32
5.4. Neuvottelujen käytännön toteutukseen liittyvät epävarmuustekijät	32
5.5. Epävarmuustekijöiden vähentäminen	32
6. Suositukset.....	33
7. Työkaluja neuvotteluihin	36
8. Kirjallisuus.....	38
9. Liitteet	39
Liite 1. Yhteisneuvottelun asialista (YVA-vaihe).....	40
Liite 2. Yhteisneuvotteluun kutsuttavat tahot.....	41
Liite 3. YVA- ja lupamenettelyt, neuvottelujen ajoittuminen.....	42
Liite 4. YVA- ja kaavamenettelyjen liittymäpinnat, neuvottelut ja vuorovaikutus	43
Liite 5. Ennakkoneuvottelu, yhteenveto tehdyistä selvityksistä	44
Liite 6. Haastattelukysymykset ja haastatellut henkilöt	51
Liite 7. Kyselylomake (yhteysviranomaiset ja Y-johtajat)	54
Liite 8. Kyselytuloksia	56
Liite 9. Kyselylomake, palautekysely	59
Liite 10. Keskustelutilaisuuden ohjelma.....	60



Esipuhe

Uudenmaan Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI) käynnistivät syyskuussa 2015 ympäristöministeriön rahoittaman kokeilu- ja ohjauksen kehittämishankkeen, jonka keskeisenä tavoitteena on ollut ympäristövaikutusten arviointien (YVA) ja ympäristölupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen. Hanke on kaksivaiheinen. Ensimmäisen vaiheen koordinoivastuu on ollut Uudenmaan ELY-keskuksella ja toista vaihetta koordinoi Etelä-Suomen AVI.

Hankkeen toteutuksesta on vastannut työryhmä, johon ovat kuuluneet Eija Lehtonen (1. vaiheen projektipäällikkö), Liisa Nyrölä (projektikoordinaattori), Leena Eerola ja Sami Rinne Uudenmaan ELY-keskuksesta sekä Marja-Terttu Parsama (2. vaiheen projektipäällikkö), ja Raija Aaltonen Etelä-Suomen AVIsta. Hanketta on rahoittanut ympäristöministeriö, jossa hankkeen valvojina ovat toimineet Seija Rantakallio, Milla Mäenpää (31.5.2016 saakka) ja Minna Torkkeli (1.6.2016 alkaen). Työtä on ohjannut ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut Eija Lehtonen Uudenmaan ELY-keskuksesta.

Ohjausryhmän jäseninä ovat olleet Seija Rantakallio, Milla Mäenpää ja Jaana Junnila ympäristöministeriöstä, Leena Ahonen Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (Tukes), Riitta Turunen Hämeen ELY-keskuksesta, Kirsi Kärpistö Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta, Juhani Itkonen Lapin ELY-keskuksesta, Raija Aaltonen ja Marja-Terttu Parsama Etelä-Suomen AVIsta sekä Liisa Nyrölä, Brita Dahlqvist-Solin, Leena Eerola ja Mikko Kantokari Uudenmaan ELY-keskuksesta.

Viranomaismenettelyjen yhteensovittamiseen tähtäviä yhteisneuvotteluja on kokeiltu Uudellamaalla vireillä olleissa YVA-hankeissa. Toiminnanharjoittajien, käytännön asiakaspalvelua tekevien virkamiesten sekä lainvalmistelua, tutkimusta ja ohjausta tekevien asiantuntijoiden näkemyksiä ja kokemuksia on kerätty laajasti haastatteluun sekä kyselyjen avulla. Työryhmä esittää lämpimät kiitoksensa kaikille kokeiluihin ja haastatteluihin osallistuneille, kyselyihin vastanneille sekä muuten työssä mukana olleille.

Tämä raportti on kuvaus hankkeen 1. vaiheen keskeisistä tuloksista. Hankkeen loppuraportti valmistuu alkuvuodesta 2017.

Helsingissä 15.6.2016

1. Johdanto

TÄHÄN RAPORTTIIN ON KOOTTU TULOKSET YVA- JA LUPAMENETTELYJEN YHTEYTTÄ EDISTÄVÄN KOKEILUHANKKEEN ENSIMMÄISESTÄ VAIHEESTA. SEN AIKANA KERÄTTIIN TIETOA YHTEISNEUVOTTELUISTA JA VIRANOMAISMENETTELYJEN YHTEENSOVITTAMISESTA.



Kuva: Leena Eerola

Ensimmäistä vaihetta (9/2015–8/2016) koordinoi Uudenmaan elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus (ELY-keskus).

Toista vaihetta (9/2016–2/2017) koordinoi AVI ja sen tarkoituksena on selvittää tarkemmin ympäristö- ja vesilupien käsittelyn suhdetta ja rajapintoja YVA-menettelyyn sekä eri viranomais- ten välistä yhteistyötä ja neuvotteluja ennen lupaprosesseja ja niiden aikana. Toisen vaiheen päätteeksi laaditaan koko hankkeen loppuraportti.

1.1. Hankkeen tavoitteet

Hankkeen ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli:

- Kokeilla ja kehittää käytäntöjä, joiden avulla nopeutetaan sekä ympäristövaikutusten arviointia (YVA) että vesi- tai ympäristölupaa edellyttävien hankkeiden etenemistä.
- Tunnistaa YVA-menettelyn työvaiheet, joissa lupaviranomaisten tulisi olla mukana.
- Parantaa viranomais-ten välistä yhteistyötä ja tunnistaa, miten se olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää.
- Kehittää YVA-menettelyä niin, että YVAssa tuotettua tietoa voidaan entistä tehokkaammin hyödyntää lupavaiheessa.

Lisäksi tavoitteena oli:

- Välittää hankkeessa tuotettua tietoa YVA-lainsäädäntöä ja mahdollisuuksien mukaan myös ympäristönsuojelulakia (YSL) uudistavien lainsäädäntöryhmien työn tueksi.
- Kehittää ja testata hyviä käytäntöjä, jotka olisivat käyttökelpoisia koko maan ELY- ja AVI-viranomaisyhteistyössä

YVAN ja lupakäsittelyn välisen suhteen lisäksi tässä kokeiluhankkeessa on tarkasteltu YVAN ja kaavoituksen sekä joiltain osin myös kaavoituksen ja lupakäsittelyn suhdetta. Kaavoitusmenettelyllä ja sen yhteensovittamisella ympäristöllisten menettelyjen kanssa on keskeinen merkitys toiminnanharjoittajan hankkeissa, joihin liittyy kaavoitustarpeita tai joissa hankkeen kaavanmukaisuus on luvan myöntämisen edellytys.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa keskeistä on ollut käytännön kokemusten kerääminen eri viranomais-ten ja toiminnanharjoittajan välisistä neuvotteluista. Neuvottelut on useissa yhteyksissä esitetty tärkeinä keinoina edistää viranomaisprosessien sujuvuutta ja nykyistä parempaa yhteensovittamista.

1.2. Yhteisneuvotteluilla sujuvammat viranomaismenettelyt

Tässä raportissa käytetään termiä yhteisneuvottelu yleisnimityksenä neuvotteluille, joiden tavoitteena on ympäristönkäyttöhankkeiden sujuvampi eteneminen ja niiden toteutukseen liittyvien menettelyjen yhteensovittaminen. Etupäässä tarkasteltuja menettelyjä ovat olleet YVA-menettely, ympäristö- ja vesilupamenettely (AVI) sekä kemikaaliturvallisuuslupamenettely (Tukes).

Yhteisneuvottelujen johtavana ajatuksena on viranomaismenettelyjen yhteensovittamisen ohella yhteistyön ja tiedonvaihdon parantaminen hankkeen

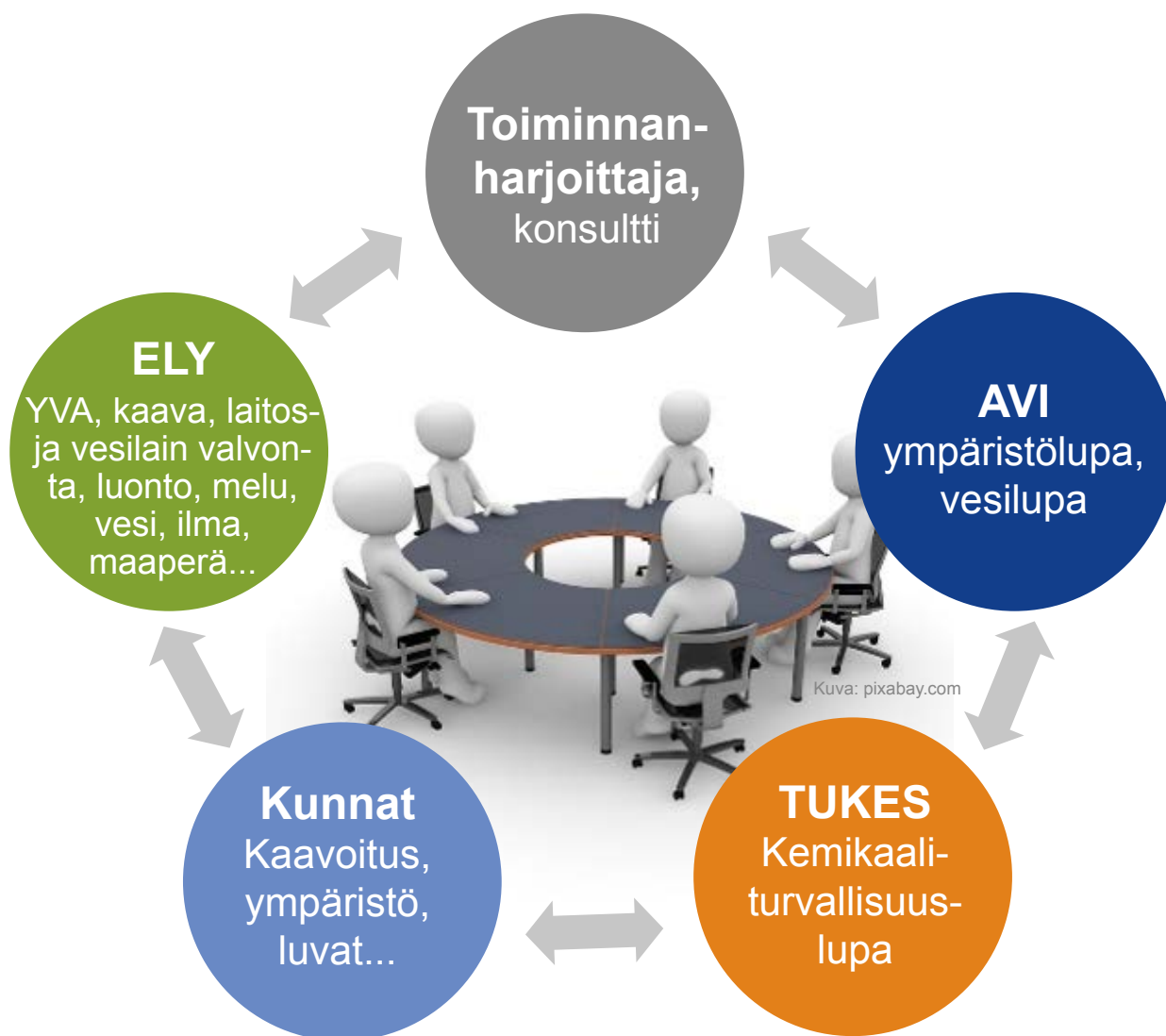
kanssa tekemisissä olevien viranomaisten kesken sekä toiminnanharjoittajan ja viranomaisten välillä (kuva 1). Keskeistä on myös hankkeeseen liittyvien (ympäristö)selvitystarpeiden tunnistaminen sekä aikatauluista sopiminen. Yhteisneuvottelut eivät korvaa hankkeisiin liittyvää tiedottamista ja vuorovaikutusta muiden sidosryhmien kanssa. Neuvotteluihin osallistuu eri menettelyistä vastaavien viranomaisten lisäksi toiminnanharjoittaja sekä tarpeen mukaan muita viranomaisia, joita asia koskee.

Yhteisneuvotteluja voidaan järjestää hankkeen ja siihen liittyvien viranomaismenettelyjen eri vaiheissa. Neuvottelujen määrä, ajoittuminen ja osallistujat suunnitellaan tapauskohtaisesti, hankkeen tarpeista ja siihen liittyvistä viranomaismenettelyistä riippuen. Kaikissa hankkeissa yhteisneuvotteluja

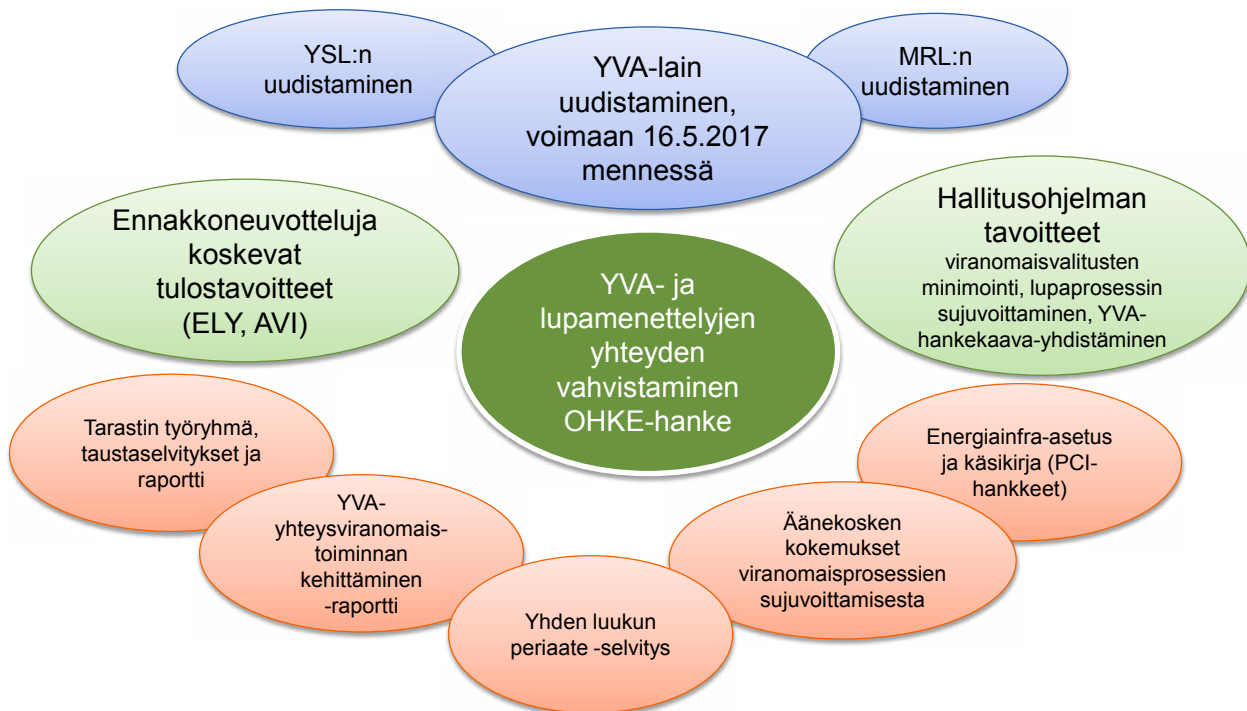
ei välttämättä tarvita. Yhteisneuvottelujen voidaan ajatella jatkuvan siihen saakka, kunnes toteutuksen edellyttämät viranomaisprosessit on saatu päätökseen.

Muita neuvotteluista käytettyjä termejä

Useissa yhteyksissä viranomaisten ja toiminnanharjoittajan välisistä neuvotteluista, joissa menettelyjä ja aikatauluja sovitetään yhteen, on käytetty termiä *ennakkoneuvottelu*. Neuvottelujen on nähty soveltuvan erityisesti aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien merkittävien ympäristö- ja vesilupien käsittelyyn ja hankkeisiin, jotka edellyttävät YVA-menettelyä. Neuvotteluille on tunnistettu tarvetta erityisesti hankkeissa, joissa on merkittävä mittakaava, uusi hanketyyppi, erityisherkkä alue tai



Kuva 1 Yhteisneuvottelun keskeisiä osapuolia. Neuvotteluun kutsuttavat viranomaiset valitaan hankekohtaisesti.



Kuva 2 Kokeiluhankkeen taustalla vaikuttavia tekijöitä.

voimakkaita intressiristiriitoja tai joissa YVA-menettely ei ole toiminnanharjoittajalle tuttu. Yhteenveto muissa raporteissa esitetyistä ennakkoneuvotteluja koskevista näkemyksistä ja suosituksista on esitetty liitteessä 5.

Hallituksen esitys YVA-menettelyä koskevien säädösten uudistamisesta on suunniteltu annettavan syyskaudella 2016. Lakiehdotuksessa on käytetty YVA-vaiheessa pidettävästä neuvottelusta nimitystä ennakkoneuvottelu. Ympäristönsuojelulain (27.6.2014/527/2014) uudistamistyössä, joka on niin ikään käynnissä, ollaan lupavaiheen neuvottelusta päätymässä käyttämään termiä *tapaaminen*.

Euroopan unionin yhteistä etua koskeviin energiahankeisiin eli PCI-hankkeisiin ("Projects of Common Interest") sovelletaan energiainfrastruktuurilain (684/2014) mukaista menettelyä, joka on kuvattu PCI-hankkeiden käsikirjassa (Energiavirasto 2014). Menettely on kolmivaiheinen ja sillä pyritään nopeuttamaan hankkeiden etenemistä. PCI-menettelyä koordinoi Energiavirasto ja siihen liittyy samankaltaisia eri viranomaisten ja toiminnanharjoittajan välisiä yhteisneuvotteluja kuin tässä raportissa tarkoitettujen neuvottelut. Käsikirjassa neuvotteluista käytetään nimitystä *ensimmäinen aloituskokous* (valmisteluvaiheessa, YVA-ohjelmavaiheen jälkeen) ja *toinen aloituskokous* (lupavaiheessa).

1.3. Taustalla vaikuttavia tekijöitä

Kokeiluhankkeeseen vaikuttavia tekijöitä ovat käynnissä olevat lainsäädännön muutoshankkeet: YVA-lain, ympäristönsuojelulain (YSL) sekä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistaminen. Lisäksi taustalla vaikuttavat hallitusohjelman linjaukset, ELY-keskuksille ja aluehallintovirastoille asetetut tulostavoitteet ennakkoneuvotteluista sekä aiemmat selvitykset ja ohjeet (kuva 2).

Suomen YVA- ja lupajärjestelmää on suositeltu kehitettävän koordinoitumpaan ja integroidumpaan suuntaan (mm. Ympäristöministeriö 2015a) ja parhaillaan on käynnissä selvitys yhden luukun periaatteen toteuttamisvaihtoehdoista ympäristöllisiin lupamenettelyihin liittyen (Belinskij ym. 2016).

Viranomaisten välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen parantamista on niin ikään suositeltu ja YVA-yhteysviranomaisille esitetty nykyistä aktiivisempaa roolia eri osapuolten välisen vuorovaikutuksen edistämiseksi (Ympäristöministeriö 2015b).

1.4. Hankkeen toteutustapa

1.4.1. Haastattelut ja kyselyt

Yhteisneuvotteluihin, viranomaisyhteistyöhön sekä YVA-, lupa- ja kaavoitusmenettelyjen yhteyden vahvistamiseen liittyviä kokemuksia ja näkemyksiä selvitettiin haastattelujen ja kyselyjen avulla. Haastattelut toteutettiin teema-haastattelumenetelmällä, etupäässä ryhmähaastatteluina.

Syksyllä 2015 ja alkuvuodesta 2016 haastateltiin yhteensä 42 henkilöä 14 haastattelussa. Haastateltavat edustivat seuraavia tahoja: Ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus, Joensuun yliopisto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI), Korkein hallinto-oikeus, Gasum Oy, Boliden Harjavalta Oy, Rudus Oy, Liikennevirasto, ELY-keskusten liikennevastualueet (Uusimaa, Pirkanmaa, Kaakkois-Suomi), Ramboll Finland Oy, Pöyry Oy, Finnish Consulting Group FSG Oy, Sito Oy, Helsingin kaupunki, Vantaan kaupunki, Porvoon kaupunki ja Oulun kaupunki.

Yhteysviranomaisten sekä ELY-keskusten ja AVI:n ympäristövastuualueiden johtajien näkemyksiä yhteisneuvotteluista kartoitettiin erillisellä kyselyllä.

Kysely toteutettiin Internet-pohjaisella Webropol-työkalulla ja lähetettiin 31 henkilölle. Vastauksia kyselyyn saatiin 20. Vastaajista noin puolet oli yhteysviranomaisia ja puolet ELY-keskusten tai AVLen ympäristövastuualueiden johtajia.

Kysely kohdennettiin yhteisneuvotteluihin liittyviin näkökulmiin, jotka haastattelujen perusteella tunnistettiin keskeisiksi. Näitä olivat:

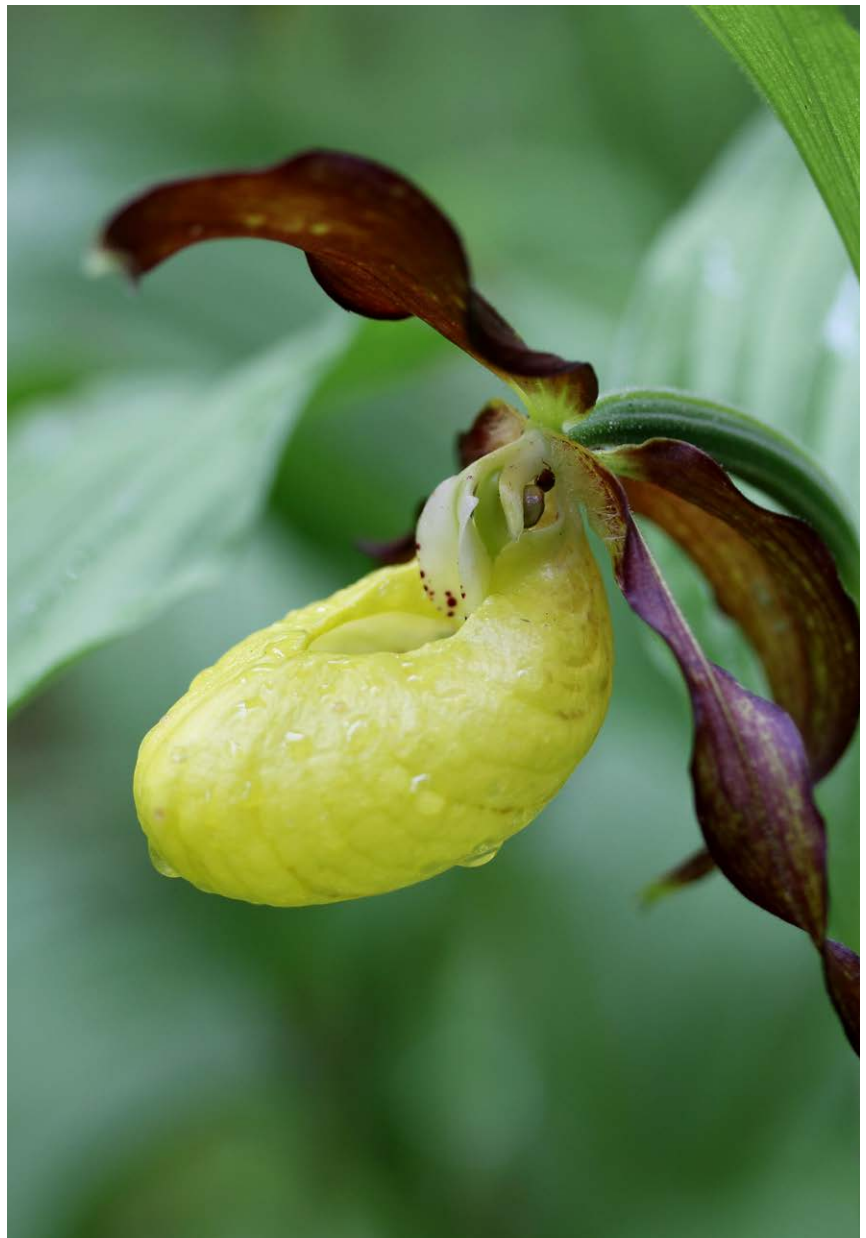
- Kokemukset yhteisneuvotteluista
- Neuvotteluilla tavoiteltavat hyödyt
- Hanketyypit, joissa neuvotteluille on tarvetta
- Osallistuvat tahot ja aloite neuvotteluille
- Hankkeen vaihe(et), joissa neuvotteluja olisi parasta järjestää
- Neuvottelujen dokumentointi
- Tarve ohjeistukselle, tulosohjaukselle ja/tai lainsäädännön muutoksille

Syksyllä 2015 kokeiltuihin yhteisneuvotteluihin (3 kpl) osallistuneille lähetettiin lisäksi palautekysely neuvottelujen hyödyllisyydestä. Kyselyyn vastasi 18 henkilöä. Vastanneiden joukossa oli toiminnanharjoittajia, konsultteja, ELY-keskuksen YVA-yhteysviranomaisia ja laitosvalvojia, AVIn ja Tukesin lupaviranomaisia sekä kunnan edustajia.

Haastattelukysymykset, lista haastatelluista henkilöistä, kyselylomakkeet ja kyselytuloksia on raportin liitteinä 6–9.

1.4.2. Kokeilut pilottihankkeissa

Yhteisneuvotteluja ja eräitä muita menettelyjä kokeiltiin meneillään olevissa YVA-hankkeissa, jotka edellyttävät YVAN lisäksi AVIn ja mahdollisesti myös Tukesin luvan. Tehdyt kokeilut pohjautuvat nykyiseen lainsäädäntöön. Yhteisneuvotteluja kokeiltiin Kierro Ympäristöpalvelut Oy:n nestemäisen jätteen käsittelylaitos -hankkeessa, Rudus Oy:n kiviaines-hankkeessa ja Nord Stream 2 -kaasuputkihankkeessa. Neuvotteluihin osallistui toiminnanharjoittajan ja tämän konsultin lisäksi YVA-yhteysviranomaisia, ELY-keskuksen valvojia ja muita asiantuntijoi-



Kuva: Leena Eerola

ta, lupaviranomaisia (AVI, Tukes) sekä kunnan edustajia. Yhteisneuvottelujen tavoitteena oli parantaa YVAN ja lupamenettelyjen, eri lupamenettelyjen sekä YVA- ja kaavamenettelyjen yhteensovittamista ja asianosaisten, viranomais-ten yhteistyötä.

Mainittujen yhteisneuvottelujen lisäksi Energiavirasto järjesti keväällä 2016 Gasum Oy:n Balticconnector-kaasuputkihankkeen aloituskokouksen. Eri viranomaiskokoontumisoilla pidettiin myös lupavaiheen neuvotteluja Finnonsatama ja Kruunusillat -hankkeisiin liittyen.

1.4.3. Keskustelutilaisuus

Toukokuussa 2016 järjestettiin keskustelutilaisuus, johon osallistui YVA-, kaavoitus- ja lupamenettelyjen parissa työskenteleviä viranomaisia valtionhallinnosta (ELY, AVI, Tukes, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö), maakuntaliitosta ja kunnista sekä toiminnanharjoittajien, konsulttien ja etujärjestöjen edustajia. Keskustelutilaisuuden ohjelma on liitteenä 10.



Kuva: Leena Eerola

2. Haastattelu- ja kyselytulokset

KOKEMUKSIA JA NÄKEMYKSIÄ YHTEISNEUVOTTELUISTA SEKÄ YVA-, LUPA- JA KAAVOITUSMENETTELYJEN YHTEENSOVITTAMISESTA KERÄTTIIN 14 RYHMÄHAASTATTELULLA. HAASTATTELUTULOKSIA TÄYDENNETTIIN YVA-YHTEYSVIRANOMAISILLE SEKÄ ELY-KESKUSTEN JA AVIEN YMPÄRISTÖVASTUUALUEIDEN JOHTAJILLE TEHDYLLÄ KYSELYLLÄ. KYSELYTULOKSET OLIVAT PÄÄOSIN LINJASSA HAASTATTELUTULOSTEN KANSSA.

Kokeiluhankkeen 14 ryhmähaastattelulla kerättiin kokemuksia ja näkemyksiä yhteisneuvotteluista sekä YVA-, lupa- ja kaavoitusmenettelyjen yhteensovittamisesta. Haastatteluja täydentävällä Webropol-kyselyllä kerättiin yhteysviranomaisten sekä ELY-keskusten ja AVIen ympäristövastuualueiden johtajien näkemyksiä yhteisneuvotteluista. Haastattelujen ja kyselyn toteutus on kuvattu tarkemmin luvussa 1.4.1. Kyselytulokset olivat suurelta osin linjassa haastattelutulosten kanssa.

2.1. Kokemukset YVA-, lupa- ja kaavahankkeiden neuvotteluista

Kyselyn ja haastattelun perusteella eri osapuolilla on runsaasti kokemusta viranomaisten ja toiminnanharjoittajan välisistä neuvotteluista. Kokemukset liittyivät pääasiassa yksittäisiin viranomaismenettelyihin (YVA-, kaava-, lupamenettely). Neuvotteluista, joihin osallistui sekä YVA-yhteysviranomaisen että lupaviranomaisen, oli hyvin vähän kokemuksia. Useat haastatellut ja

kyselyyn vastanneet olivat sitä mieltä, ettei tällaisia ole juuri järjestetty.

Osalla haastateltavista oli kokemusta ensisijaisesti YVA-hankkeista, toisilla kokemukset puolestaan painottuivat lupa- tai kaavahankkeisiin, jotka eivät välttämättä edellyttäneet ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Valtaosalla haastatelluista oli kokemuksia monenlaisista neuvotteluista ja yleinen näkemys oli, että neuvottelujen laajuus, koko ja luonne olivat vaihdelleet hankkeittain. Suurissa hankkeissa neuvotteluja oli ollut yleisesti ottaen enemmän ja laajemmalla osallistujajoukolla kuin pienemmissä hankkeissa.

Yleisimmät neuvottelutyypit, joista haastatelluilla oli kokemuksia olivat YVA-hankkeiden ohjausryhmän kokoukset, lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan väliset ennakkoneuvottelut sekä kaavoituksen viranomaisneuvottelut.

Sekä kyselyssä että haastatteluissa nostettiin esiin monissa YVA-hankkeissa toimivaksi todettu *ohjausryhmätyökentely* ja sen neuvotteluluonne. Ohjausryhmän kokouksiin ovat saattaneet osallistua toiminnanharjoittajan ja mahdollisen konsultin lisäksi yhteysviran-

omainen, ELY-keskuksen muita asiantuntijoita sekä muita viranomaistahoja, joita asia koskee. Yhteysviranomaisilla on ollut alueittain erilaisia käytäntöjä osallistumisessa. Kunnan edustajat ovat usein osallistuneet ohjausryhmätyöskentelyyn mutta YVA-hankkeissa on myös järjestetty erillisiä kuntaneuvotteluja.

Kaikkien haastateltavien kokemus YVA-vaiheen neuvotteluista oli, etteivät lupaviranomaiset ole niihin osallistuneet kuin poikkeustapauksissa. Tämä on ollut myös työmäärästä ja tiukasta lupapäätösten valmistelun priorisoinnista johtuen AVIn yleinen linjaus.

Tukesin lupaviranomaiset kokivat, että heidän osuutensa YVA-vaiheen kokouksissa on usein lyhyt ja asioita käsitellään yleispiirteisesti. Neuvotteluihin oli osallistuttu harvoin ja osallistumista pidettiin liian aikaa vievänä suhteessa saatuun hyötyyn.

Kaavamennettelyn viranomaisneuvottelut mahdollistavat tiedonvälityksen laajasti asianosaisille viranomaisille sekä tarpeen mukaan myös muille tahoille. Viranomaisneuvotteluihin ei kuitenkaan ole ollut tapana kutsua toiminnanharjoittajia. Sekä kaavoituksen viranomaisneuvotteluja että YVA-ohjausryhmän kokouksia voisi haastateltujen mukaan kehittää yhteisneuvotteluiksi.

"Ohjausryhmällä ei ole ollut tässä tarkoitettua neuvotteluluonnetta, mutta tulee mieleen, että helposti siitä sen tyyppisen saisi."

Lupavaiheen ennakkoneuvottelut on pidetty yleensä ennen lupa-asian vireille tuloa eli ennen lupahakemuksen jättämistä. Niistä AVIn kanssa käytyihin neuvotteluihin on voinut toiminnanharjoittajan ja lupaviranomaisen lisäksi osallistua ELY-keskuksen laitosvalvoja (ympäristöluvut) tai vesilain valvoja (vesiluvut). Tukesin kanssa käytyihin neuvotteluihin on toiminnanharjoittajan lisäksi voinut osallistua laitetoimittaja. Lupavaiheen neuvotteluihin ei ole osallistunut YVA-yhteysviranomainen eikä yleensä muitakaan viranomaistahoja.

Haastatelluilla oli hyviä kokemuksia tavasta kutsua eri asiantuntijoita neuvotteluihin laajasti ja jättää osallistumi-

nen kutsuttujen harkittavaksi. Turhiksi haastateltavat olivat kokeneet neuvottelut, joissa oma osuus oli pieni, tiedot hankkeesta puutteellisia tai käsittely liian yleisellä tasolla, neuvottelu oli huonosti valmisteltu, osallistujien roolit tai vastuut epäselviä tai neuvottelu pidettiin osallistujan kannalta liian varhaisessa vaiheessa.

Onnistuneina haastateltavat pitivät neuvotteluja, joissa osallistujat olivat aktiivisia, puheenjohtaja huolehti siitä, että kaikkien osapuolten näkemykset kuultiin ja kirjattiin muistioon ja joissa kaikilla oli yhteisenä tavoitteena asioiden edistäminen, tiedon jakaminen ja prosessien yhteensovittaminen.

Haastattelu- ja kyselytulosten perusteella eri viranomaismenettelyjen yhteensovittamista on käytännössä tapahtunut vain rajallisessa määrässä YVA- tai lupahankkeita. Useammassa tuulivoimahankkeissa on pyritty systemaattiseen yhteensovittamiseen YVA- ja (hanke)kaavamennettelyjen osalta mutta niissäkään esim. yleisötilaisuuksien yhdistäminen ei ole haastateltujen mukaan välttämättä onnistunut.

"Ei ole ollut yhteisiä neuvotteluja YVA- ja lupaviranomaisen kanssa."

"AVI ei ole ollut mukana YVA-vaiheessa. Muiden eri tahojen kanssa on käyty neuvotteluja laajastikin hankkeiden eri suunnitteluvaiheissa."

"Ennen lupavaihetta on neuvoteltu luvittajan kanssa."

"Energiantuotantohankkeessa pidettiin lupavaiheessa kolme "lukukinkeriä", joihin osallistui AVI, ELY-keskuksen valvoja, toiminnanharjoittaja ja konsultti."

Erlaisissa YVA- ja lupahankkeiden neuvotteluissa on haastateltujen ja kyselyyn osallistuneiden mukaan käsitelty mm. seuraavia asioita:

Hanke ja viranomaismenettelyt yleisesti

- Hankkeen ja sen vaihtoehtojen esittely
- Tekniset ratkaisut
- Sijainnin suunnittelu
- Mahdolliset kaavamuutostarpeet
- Viranomaisten näkökulmasta oleellisten asioiden tunnistaminen
- Viranomaismenettelyjen eteneminen

Ympäristövaikutusten hallinta ja dokumenttien sisältö

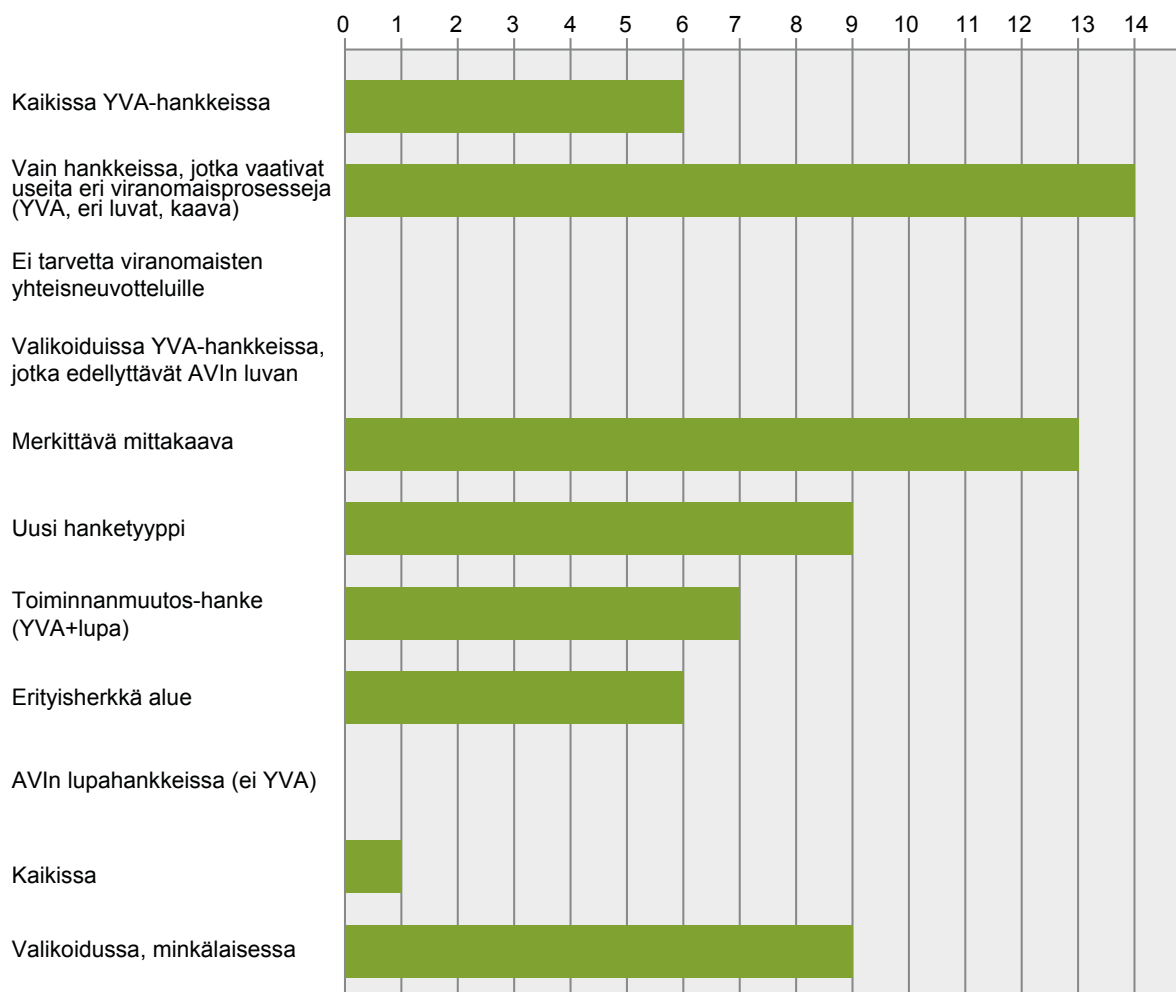
- Keskeiset ympäristövaikutukset
- Ympäristötekijöiden suunnittelulle asettamien reunaehtojen tunnistaminen
- Yhteisen näkemyksen muodostaminen tarvittavista toimenpiteistä haitallisten vaikutusten välttämiseksi ja lieventämiseksi
- Tarvittavat suunnitelmat, ympäristöselvitykset ja arvioinnit (esim. YVA-mennettelyn tai Natura-arvioinnin tarve)
- Yhteysviranomaisen lausunnon sisällön tarkentaminen (YVA-hankkeissa)
- Lupahakemuksen ja lupapäätöksen perusteiden läpikäynti

Turvallisuusnäkökohdat (tarvittaessa)

- (Työ)turvallisuusasiat
- Mahdolliset onnettomuusskenaariot ja riskienhallinta.

2.2. Minkälaisissa hankkeissa yhteisneuvotteluja tarvitaan

Kyselyyn vastanneiden mielestä yhteisneuvotteluille on tarvetta etenkin hankkeissa, jotka edellyttävät useita viranomaismenettelyjä (esim. YVA, kaava, lupamenettely), suurissa hankkeissa sekä uudentyypisissä hankkeissa, joissa viranomaismenettelyjen yhteensovittamisen muodot eivät ole vielä vakiintuneet. Oheisessa kuvassa näkyvät hanketyypit, joissa yhteisneuvotteluille on kyselyyn vastanneiden mielestä tarvetta.



Kuva 3 Hanketyypit, joissa yhteisneuvotteluille on kyselyn perusteella tarvetta (19 vastaajaa) sekä eri vaihtoehtoja kannattaneiden vastaajien lukumäärät.

Kyselyn avovastauksissa kohtaan ”valikoiduissa hankkeissa, minkälaisissa” esitettiin, että yhteisneuvotteluja järjestettäisiin hankkeissa, jotka

- ovat uusia, isoja, merkittäviä, ongelmallisia tai monimutkaisia,
- ovat valvonnallisesti haasteellisia,
- YVA-tarve ei ole selvä,
- hankkeeseen liittyy selvittäviä asioita, joiden vuoksi eri tahot on syytä koota yhteen,
- joissa on tarve päättää luvittavista kokonaisuuksista.

Haastattelutulokset olivat kyselytulosten kanssa samansuuntaisia. Tuloksia tukevat myös ennakkoneuvotteluja käsittelevien aiempien selvitysten tulokset, joiden mukaan ennakkoneuvottelun tarve korostuu, jos kyse on uudesta hanketyypistä, mittakaavaltaan merkittävästä hankkeesta tai jos hanketta suunnitellaan ympäristöltään erityisen herkälle alueelle (mm. Pölö-

nen 2015, Ympäristöministeriö 2015a). Toisaalta kyselyyn vastanneet rajaisivat neuvottelujen soveltamista ensisijaisesti hankkeisiin, jotka edellyttävät useita viranomaismenettelyjä, kun taas useammassa aiemmassa selvityksessä suositellaan ennakkoneuvotteluja lähitökohtaisesti kaikkiin YVA-hankkeisiin (mm. Pölönen 2015, Ympäristöministeriö 2015a, Hautala 2015).

2.3. Aloite neuvottelulle ja koordinaativastuu

Haastateltujen mielestä viranomaisten vastuulla on neuvottelumahdollisuuden tarjoaminen. Tämä nähtiin tärkeänä etenkin hankkeissa, joissa toiminnanharjoittajalla ei ole aiempaa kokemusta YVA- ja ympäristölupamenettelyistä. Useimmat haastateltavat pitivät ELY-

keskuksen YVA-yhteysviranomaista luontevana tahona ehdottamaan yhteisneuvotteluja toiminnanharjoittajalle. Haastatteluissa mainittiin myös ELY-keskuksen valvojat ja AVIn lupaviranomaiset mahdollisina neuvotteluja koordinoivina tahoina ja aloitteen tekijöinä.

Lähes kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että neuvottelu voidaan järjestää myös toiminnanharjoittajan aloitteesta. Toiminnanharjoittajan aloitteellisuutta pidettiin keskeisenä etenkin hankkeissa, joissa neuvottelutarvetta on jo varhaisessa vaiheessa, kun viranomaisilla ei vielä ole hankkeesta tietoa tai hanke ei ole vielä vireillä viranomaisessa (esim. YVA- tai lupamenettely ei ole vielä käynnistynyt). Toisaalta todettiin, että toiminnanharjoittajalla on oltava myös mahdollisuus kieltäytyä neuvotteluista, jos sille ei katsota olevan tarvetta.

Osa haastatelluista ehdotti, että aloitteen tekijä ja neuvotteluja koordinoiva

taho voisi myös vaihtua hankkeen vaiheen mukaan esim. seuraavasti:

- Ensimmäinen neuvottelu toiminnanharjoittajan aloitteesta ja koordinoimana,
- Toinen neuvottelu YVA-yhteysviranomaisen aloitteesta ja koordinoimana,
- Kolmas neuvottelu lupaviranomaisen aloitteesta ja koordinoimana.

Toiminnanharjoittajan kannalta pidettiin olennaisena tietää, keihin viranomaisiin olla yhteydessä.

Valtaosa haastatelluista piti toiminnanharjoittajaa tai konsulttia luontevimpana tahona neuvottelujen järjestämiselle käytännössä (koolle kutsuminen, neuvotteluajankohdan sopiminen ymv. käytännön järjestelyt). Muutama haastateltu korosti viranomaisten järjestämistä ja koordinoivastuuta.

”En voi pyytää neuvottelua, jos en tiedä keneltä sitä pyydän. Eihän sitä pyyntöä voi kirjaa-moonkaan lähettää”.

”Saattaen vaihtaminen menettelystä toiseen kuulostaa hyvältä. Koordinoivan tahon ei tulisi olla erillinen, ettei synnytetä uutta, päällekkäistä prosessia.”

Ennakkoneuvotteluja on aiemmissa selvityksissä esitetty järjestettävän mm.

toiminnanharjoittajan aloitteesta (Ympäristöministeriö 2015a, Hautala 2015). Neuvottelua johtava viranomainen voisi olla mikä tahansa toimivaltaisista viranomaisista (Rönn ym. 2014, Mäenpää 2014, Pölonen 2015). Euroopan unionin yhteistä etua koskeissa energiahankkeissa eli PCI-hankkeissa Energiavirasto toimii YVA- ja lupamenettelyjen ulkopuolisena koordinaattorina (Energiavirasto 2014).

2.4. Osallistuvat tahot

Toiminnanharjoittajan ja konsultin lisäksi YVA-yhteysviranomainen, lupaviranomainen ja valvoja olivat haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden mielestä keskeisimpiä osallistujia neuvotteluihin (taulukko 1). Tapauskohtainen harkinta korostui kaikissa vastauksissa. Tärkeinä kutsuttavina tahoina pidettiin myös hankealueen kunnan/kuntien kaavoittajia ja ympäristöviranomaisia. Muina kutsuttavina tahoina mainittiin esimerkiksi pelastuslaitos, maakuntaliitto, Museovirasto ja kunnan tekninen toimi.

Haastattelussa korostettiin, että neuvottelu on tehokkaampi ja siinä saavutetaan parempi lopputulos, kun neuvotteluun osallistuvat ainoastaan hankkeen arvioinnin ja luvituksen kannalta keskeiset vastuulliset viranomaiset. Toisaalta useat haastateltavat esittivät eri viranomaistahojen kutsumista laajas-

ti. Tämä edellyttää haastateltujen mukaan hyvin valmisteltua kokouskutsua ja asialistaa sekä etukäteen lähetettyä hankekuvausta, joiden perusteella osallistumisen tarpeellisuus on mahdollista arvioida.

Haastateltavat pitivät tärkeänä, että neuvottelujen kaikki osallistujat ovat valmistautuneet kokoukseen ja heillä on riittävä mandaatti esittää näkemyksiä edustamansa tahon nimissä.

Yhteysviranomaisen osallistumista piti tärkeänä valtaosa haastatelluista, kun kyseessä on hanke, joka edellyttää YVA-menettelyä. Useimmat haastatellut pitivät myös kaavoittajan kutsumista neuvotteluihin tärkeänä etenkin YVA-hankkeissa. Kaavoittajat itse toivoivat saavansa tietoa eri hankkeista ja niihin liittyvistä neuvotteluista – myös lupahankkeista, jotka eivät edellytä YVAa – sekä mahdollisuutta osallistua neuvotteluihin oman harkintansa mukaan.

”Pitäisi antaa eri asiantuntijoille mahdollisuus itse päättää, osallistuvatko he vai eivät.”

Haastateltujen näkemyksissä oli eroja sen osalta, milloin lupaviranomaisen on tarpeen osallistua yhteisneuvotteluihin. Useimmat haastateltavat pitivät osallistumista tärkeänä mutta useimmat olivat toisaalta sitä mieltä, että luvittajien ei kannata osallistua neuvotteluihin,

Taulukko 1 Yhteisneuvotteluun osallistuvat tahot haastattelutulosten perusteella. Näkemykset ovat suuntaa-antavia ja ne on esitetty spontaanisti, eikä eri tahojen esille tuloa ole systemaattisesti haastattelutilanteessa varmistettu tai esitetty vaihtoehtoja, joista valita.

Osallistujat	Haastatellut tahot					
	Ensisijaiset	Tarpeen mukaan	Näkemyseroja	Ei mainintaa		
	Luvittajat/AVI/TUKES	”Ohjaavat tahot” YM/SYKE/YO	Toiminnanharjoittajat/yri-tykset	Toiminnanharjoittajat/Valtio	Kaavoittajat	Konsultit
AVI						
Toiminnanharjoittaja						
Konsultti						
Valvoja (ELY)						
YVA-yhteysviranomainen (ELY)						
Eri asiantuntijat (ELY)						
Kunnan ympäristön-suojelu						
Kunnan kaavoittaja						
Muut*						

* Esim. Tukes, pelastusviranomainen, maakuntaliitto, Museovirasto, kunnan tekninen toimi tmv.

jos hanke ei ole lähiaikoina etenemässä lupavaiheeseen. Yleisesti oltiin sitä mieltä, että YVA-hankkeista osaan luvittajien on hyödyllistä ja toivottavaa osallistua mutta ei kaikkiin. Suurin osa vastaajista painotti tapauskohtaista harkintaa. AVIn lupaviranomaisten osallistumista yhteisneuvotteluihin pidettiin perusteltuna etenkin, kun

- hanke on kooltaan merkittävä,
- tavanomaista haastavampi ja/tai sisältää useita yhteen sovitettavia prosesseja,
- hankkeen toteuttamisella on kiire,
- lupaa haetaan heti YVAN jälkeen ja/tai
- on vain yksi todellinen sijoitusvaihtoehto.

Tukesin lupaviranomaiset näkivät osallistumisensa YVA-vaiheen neuvotteluihin mielekkäänä lähinnä, jos hankkeen tiedot ovat riittävän tarkalla tasolla ja se on etenemässä suoraan lupavaiheeseen.

”Luvittaja osallistuu mieluiten, kun tiedetään mille toiminnalla lupaa haetaan ja on jo aineistoa, mistä keskustella.”

Useampi haastateltu ryhmä toivoi, että eri viranomaiset voisivat edustaa tarvittaessa toisiaan neuvotteluissa. Esimerkiksi Tukesia voisi neuvottelussa edustaa pelastuslaitos tai ELY ja ELY-

keskuksen Y-vastuualueen eri asiantuntijat voisivat tarvittaessa edustaa toisiaan. Tämä edellyttäisi, että pois jäävä virkamies saattaisi näkemyksensä itseään edustavan virkamiehen tietoon etukäteen ja voisi tarvittaessa täydentää/tarkentaa näkökantojaan kokouksen jälkeen.

ELY-keskusten E-vastuualueen edustajan kutsumiseen liittyen haastateltujen kesken oli näkemuseroja. Mahdollisen rahoittajan osallistumista neuvotteluihin pidettiin toisaalta tarpeellisena – toisaalta tarpeettomana. Jälkimmäistä näkökantaa perusteltiin sillä, että käsiteltävät asiat olisi parempi rajata ympäristöpuoleen ja rahoituskysymykset käsitellä erikseen, ettei asioiden käsittely mene liian yleisluontoiseksi.

”Yhteysviranomaisen vastuulla pitäisi olla laadunvarmistus, koordinointi ja hankkeesta vastaavan ohjaus.”

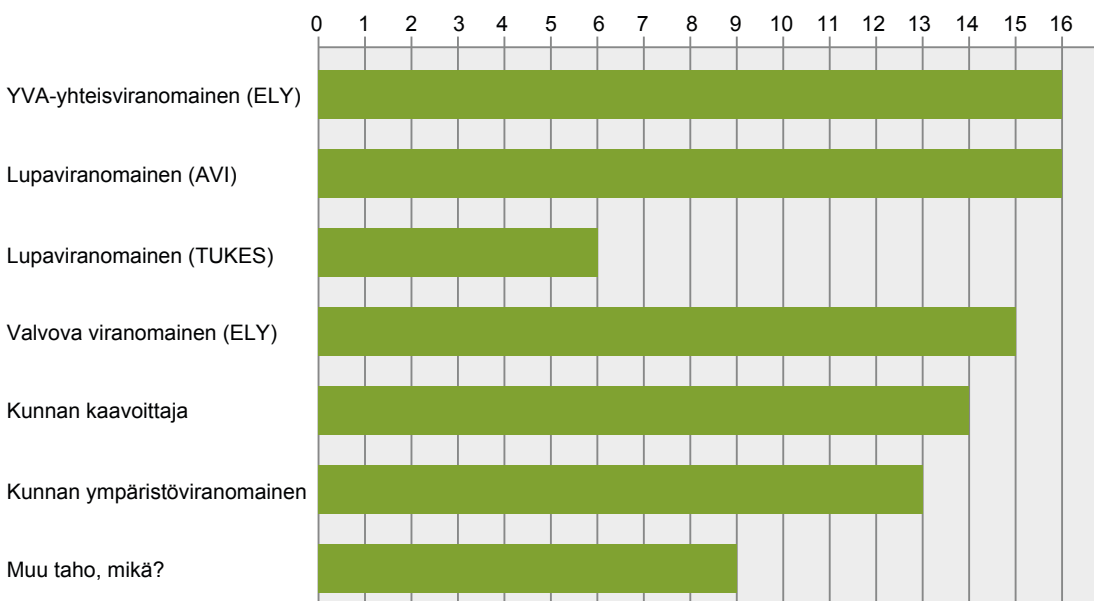
Haastateltujen mukaan hankkeen koko vaikuttaa osallistujajoukkoon siten, että isoissa hankkeissa voisi olla alkuun laajempi neuvottelu, jossa kaikki tahot saavat yleiskuvan asiasta. Tässä neuvottelussa ei vielä välttämättä käsiteltäisi substanssikysymyksiä kovin tarkasti. Pienemmissä hankkeissa osallistujajoukko voisi olla kohdennetumpi – samoin isojenkin hankkeiden jatko-

neuvotteluissa. Useammassa haastattelussa tunnistettiin mahdollisuus laajentaa YVA-ohjausryhmän kokouksia tai kaavoituksen viranomaisneuvotteluja eri viranomaismenettelyjä yhteensovitaviksi yhteisneuvotteluiksi.

”Jos YVAN ohjausryhmään tai kaavan viranomaisneuvotteluun kutsutaan tarvittavat tahot, ne voisivat korvata yhteisneuvottelut tai toimia sellaisina.”

Kyselyyn vastanneiden näkemyksissä korostuivat haastateltuja enemmän yhteysviranomaisen, lupaviranomaisen, ELY-keskuksen valvojan sekä kunnan kaavoittajan ja ympäristönsuojeluviranomaisen osallistuminen yhteisneuvotteluihin (kuva 4). Toisaalta kyselyssä vaihtoehtona ei tarjottu eri tahojen osallistumista tarvittaessa.

Haastattelu- ja kyselytuloksia tulkittaessa on tärkeä tiedostaa, että eri ELY-keskuksissa on erilaisia toimintatapoja yhteysviranomaistehtävien ja laitosvalvontatehtävien hoidossa. Valvonta ja YVA voivat olla eri yksiköissä tai samassa yksikössä joko eri asiantuntijoille jaettuna tai samojen asiantuntijoiden vastuulla. Etenkin niissä ELY-keskuksissa, joissa valvonta- ja yhteysviranomaisen tehtävät ovat eri yksiköissä, korostuu organisaatio- ja henkilötason riittävän tiedonvaihdon merkitys.



Kuva 4 Kyselyn tulokset osallistuvista tahoista, vastauksena kysymykseen ”Jotta viranomaisten yhteisneuvotteluista saataisiin paras mahdollinen hyöty, minkä tahojen olisi mielestänne perusteltua osallistua niihin.” (19 vastaajaa).

EU:n yhteistä etua koskevien energiahankkeiden eli PCI-hankkeiden toteuttamisen kannalta keskeisiä tahoja ovat hankkeen toteuttaja, Energiavirasto ja sektorilakien mukaiset viranomaiset. PCI-menettelyä sovelletaan Suomessa vain hyvin harvoissa hankkeissa.

YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittämistä pohtineen työryhmän (YVA-KELA) näkemykset osallistuvista tahoista ovat samansuuntaisia kuin haastattelu- ja kyselytulokset. Kaavaa edellyttävien YVA-hankkeiden aloituskokoukseen tulisi työryhmän mukaan kutsua kaikki YVA- ja kaavoitusmenettelyn yhteensovittamisen kannalta keskeiset osapuolet. Näitä ovat mm. hankkeesta vastaava, konsultti, kaavoituksesta vastaavat tahot, ELY-keskuksen kaava-asiantuntija ja tarvittaessa maakunnan liiton edustaja (Ympäristöministeriö 2015b).

2.5. Lukumäärä ja ajoittuminen

Haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden yleinen näkemys oli, että neuvottelujen ajoittuminen ja lukumäärä tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Muun muassa hankkeen koko vaikuttaa neuvottelujen määrään. Mitä suurempi ja monimuotoisempi (esim. monia yhteen sovitettavia menettelyjä) hanke, sitä enemmän neuvotteluja se saattaa edellyttää. Ensimmäisessä neuvottelussa arvioidaan jatkoneuvottelujen tarve ja lukumäärä.

Hankkeen aloitusvaiheen/YVA-ohjelmavaiheen neuvottelu korostui haastatteluissa tärkeimpänä. Kyselyssä puolestaan eniten mainintoja saivat neuvottelut ennen YVAn ja lupahakemuksen vireille tuloa.

Osa haastatelluista esitti tarkkoja lukumääriä neuvotteluille. YVA-vaiheeseen ehdotettiin enimmillään neljää neuvottelua – vähimmillään yhtä neuvottelua (YVA-ohjelmavaihe). Useampi haastateltu ryhmä esitti kahta neuvottelua YVA-vaiheeseen: 1) YVA-ohjelman laadintavaiheessa sekä 2) YVA-selostuksen laadintavaiheessa tai yhteysviranomaisen YVA-selostuslausunnon jälkeen. Yhteysviranomaisen lausunnon jälkeen pidettävää neuvottelua moni piti tärkeänä keinona siirtää (hiljaista) tietoa lupavaiheeseen.

Lupavaiheeseen haastatellut esittivät tyypillisesti yhtä neuvottelua, etupäässä lupahakemuksen laadintavaiheeseen. Valtaosa haastatelluista korosti kuitenkin neuvottelujen määrän ja ajoittumisen arviointia hankekohtaisesti.

Lupaviranomaisen näkökulmasta on olennaista, että yhteisneuvottelu ajoittuu hankkeen vaiheeseen, jossa tiedetään mille lupaa haetaan. Lupavaiheessa viranomaisten (etenkin Tukes, AVI) yhteistyö on erityisen tärkeää. Viranomaisresurssien rajallisuus saattaa rajoittaa neuvottelujen määrää tai viranomaisten osallistumista niihin.

Hankkeen aloitusvaiheen osalta esitettiin toive neuvottelusta ennen YVA-ohjelman laatimista, kun ollaan laatimassa tarjouspyyntöä konsultille. Sekä haastatteluun että kyselyyn vastanneet mainitsivat myös mahdollisuuden neuvotella lupahakemusten jättämisen jälkeen, esimerkiksi lupapäätöksen ollessa luonnosvaiheessa.

Liikennehankkeiden osalta todettiin, että lupa-asioita ei yleensä ole mielekäs käsitellä vielä YVA-vaiheessa vaan myöhemmin, kun suunnittelu tarkentuu (poikkeuksena vesiväylähankkeet ja hankkeet, joilla on suunnittelullisia erityispiirteitä). Liikennehankkeiden toteutusaikataulu on usein pitkä ja YVA-vaiheen jälkeen voi kulua useita vuosia ennen hankkeen siirtymistä lupavaiheeseen. Lupia myös tarvitaan tyypillisesti

vain hankkeen osille (esim. vesistösilat), ei koko hankkeelle.

Yhteisneuvottelujen ajoittumisvaihtoehtoja YVA- ja lupamenettelyjen eri vaiheisiin on havainnollistettu haastattelu- ja kyselytulosten perusteella kuvan 5. On huomioitava, että eri menettelyjen aikataulut voivat vaihdella.

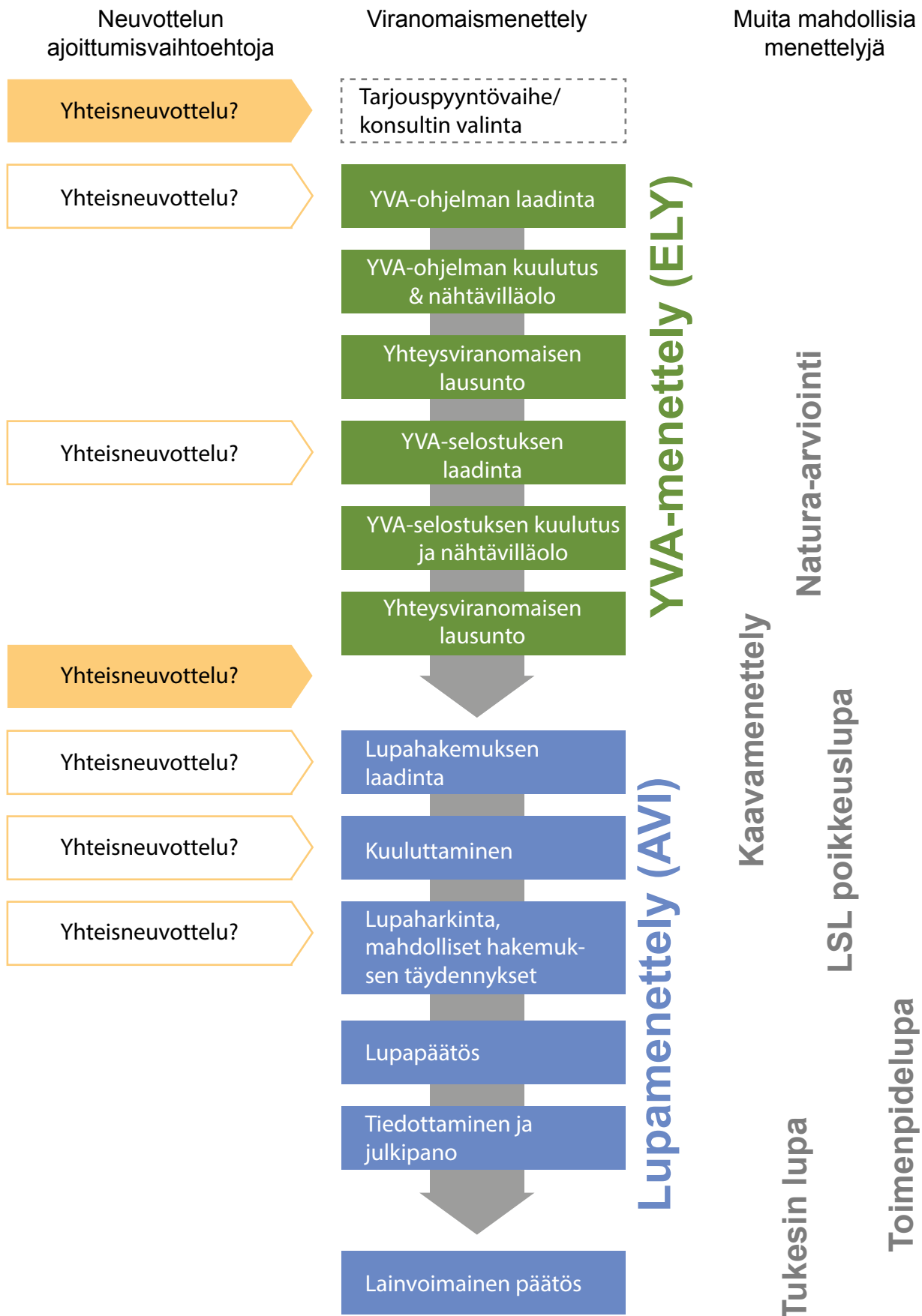
”Vaihe (neuvottelun ajoittuminen) pitää valita hankkeen mukaan. Ei voi etukäteen määrätä samaa vaihetta kaikille hankkeille.”

”Ennakkoneuvotteluja” käydään myös suunnitteluprosessien keskellä.”

”Jos YVA laaditaan paljon ennen kuin lupaa haetaan, saattaa hanke muuttua ja YVA-selvitykset edellyttää päivittämistä. Tällöin YVA-vaiheen neuvottelut ovat voineet olla luvittajan näkökulmasta turhia.”



Kuva: Leena Eerola



Kuva 5 Haastatteluissa ja kyselyssä esitetyjä mahdollisia ajankohtia yhteisneuvottelulle. Tummemman keltaisella on merkityt ajankohdat, jotka saivat muita enemmän kannatusta.

2.6. Käsiteltävät ja sovittavat asiat

Käsiteltävien asioiden aiheet ja laajuus voivat haastateltujen mukaan vaihdella hankekohtaisesti, joten yhteisneuvottelun sisältö ja asialista pitää aina suunnitella tapauskohtaisesti.

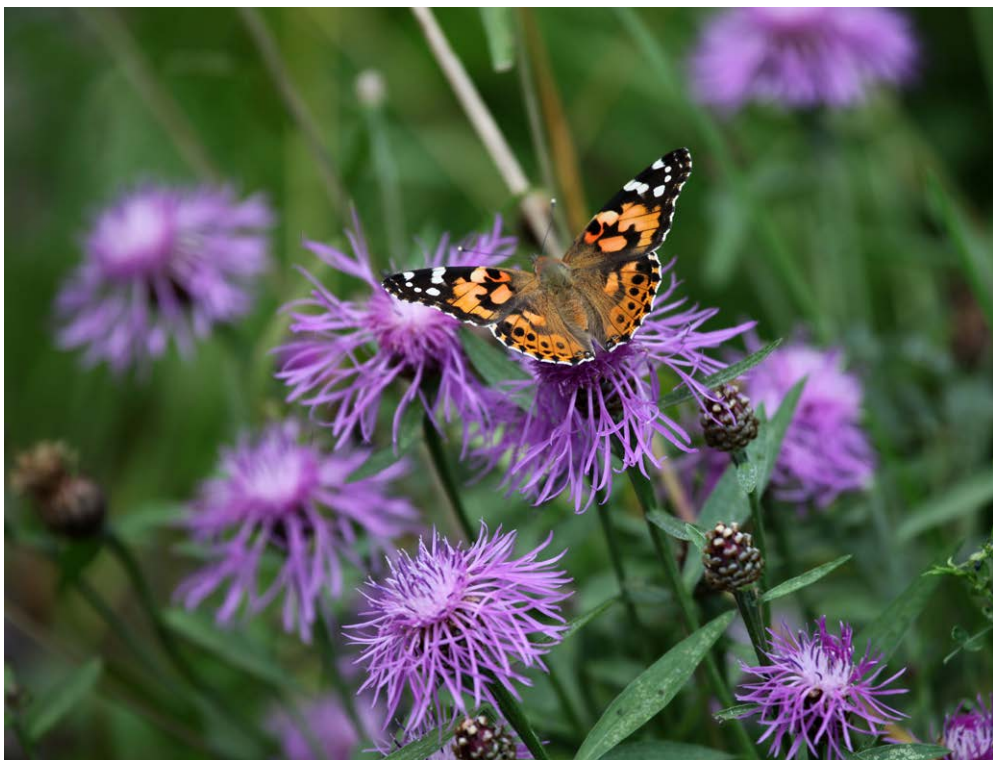
YVA-vaiheen neuvotteluissa on haastateltujen mukaan hyvä keskustella mm. seuraavista asioista:

- Hankkeeseen liittyvien menettelyjen aikataulut,
- eri menettelyissä ja vaiheissa tarvittavat ympäristöselvitykset (esim. vesistö-, lajisto- ja meluselvitykset) ja vaikutusarvioinnit,
- sijoituspaikkavaihtoehtojen suunnittelu ja vertailu sekä toiminnanharjoittajan auttaminen siinä, ettei toiminnan sijoittumista suunnitella ympäristön kannalta väärään paikkaan,
- onnettomuusvaaran arviointi (etenkin, jos kyseessä on kemikaaliturvallisuuksiltaan edellyttävä hanke).

Lupavaiheessa käsiteltävinä asioina mainittiin muun muassa

- Tiedot, mitä eri viranomaiset toiminnanharjoittajalta edellyttävät; mm. minkälaiset selvitykset ovat riittäviä,
- hankkeen ja viranomaismenettelyjen aikataulut,
- lupahakemusluonnosten vertailu (jos hanke vaatii eri lupia),
- toiminnanharjoittajan ja viranomaisten esiin nostamien ongelmien/epäselvyyksien käsittely,
- päätöksentekoon ja eri menettelyihin liittyvien epävarmuustekijöiden (esim. aikataulut) esiin tuominen.

Erityisen tärkeänä neuvottelujen onnistumisen kannalta pidettiin osapuolten yhteistä käsitystä niiden tavoitteista sekä tahtotilaa saavuttaa asetetut tavoitteet. Yhteisneuvottelun – ja koko hankkeen – tarkoitus, tavoitteet ja päämäärä on tärkeä todeta yhdessä neuvottelun aluksi. Ensimmäisessä neuvottelussa suunnitellaan, mitä eri neuvotteluja hankkeen aikana järjestetään (ohjausryhmän kokoukset, viranomaisneuvottelut, seuraavat yhteisneuvottelut tmv.), millä aikataululla ja osallistujajoukolla sekä mitkä ovat niiden tavoitteet.



Kuva: Leena Eerola

Neuvotteluissa käsiteltävien ja sovittavien asioiden osalta haastatelluilla oli osin ristiriitaisia toiveita ja näkemyksiä. Toiminnanharjoittajan kannalta olisi hyödyllistä, jos asioista voitaisiin sopia yhteisneuvotteluissa. Useimpien viranomaisten näkökulmasta taas neuvottelujen luonteen tulisi olla epävirallinen, painottuen tiedonvaihtoon ja neuvontaan. Neuvotteluissa ei voida sopia esim. luparatkaisusta. Keskeisiä yhteisneuvottelussa sovittavia asioita ovat aikatauluihin ja menettelyjen yhteensovittamiseen liittyvät asiat.

Kaikki haastateltavat korostivat avoimuutta ja näkemysten esittämistä vapaasti parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi. Viranomaistenkin toivottiin esittävän näkökantojaan eri aiheista, vaikkeivat ne olisi virallisia kannanottoja.

Lupamääräysten osalta lupaviranomaisen on haastateltujen mukaan tärkeä jakaa hallussaan olevaa tietoa. Esimerkiksi BAT-päätelmät auttavat ennakoimaan toiminnanharjoittajalle tulevia lupamääräyksiä. Aiempaa ratkaisukäytäntöä on tärkeä tuoda esiin, vaikka tulevaa lupapäätöstä ei uskalletaisikaan suoraan ennustaa, jotta toiminnanharjoittaja saa käsityksen siitä, miten asia voisi edetä.

"Aiempaa ratkaisukäytäntöä on tärkeä tuoda esiin. Tyypillisesti tällaisissa tapauksissa asiat etenevät näin/tällä toimialalla on usein annettu tällaisia määräyksiä..."

Neuvottelun puheenjohtajan on haastateltujen mukaan tärkeä olla aktiivinen, jakaa tietoja neuvottelun osapuolille sekä varmistaa, että eri tahot osallistuvat aktiivisesti ja kertovat avoimesti näkemyksensä. Koolle kutsujan tulisi tiedustella poissaolevilta viranomaisilta kannanottoja – mieluiten etukäteen.

YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittämistä pohtineen työryhmän raportissaan esittämät suositukset tukevat haastattelu- ja kyselytuloksia. Raportissa mm. todetaan hankkeen edellyttämien (ympäristö)selvitysten ja olennaisten vaikutusten tunnistamisen olevan keskeisiä läpikäytäviä asioita yhteysviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välisissä neuvotteluissa. Raportissa myös todetaan, että ensimmäisessä kokouksessa tulisi sopia eri menettelyjen yhteensovittamisen käytännön järjestelyistä (esim. yhteensovitetut kuulutukset ja nähtävilläolot, yhteiset yleisötillaisuudet sekä kaava- ja YVA-menettelyjen edellyttämien selvitysten yhteinen koordinaatio) (Ympäristöministeriö 2015b).

2.7. Neuvottelujen dokumentointi

Kaikki haastateltavat ja kyselyyn vastanneet olivat sitä mieltä, että neuvotteluista on tarpeen tehdä muistio mutta ei virallista pöytäkirjaa. Muistion laatijaksi esitettiin useimmissa haastatteluisa toiminnanharjoittajaa tai konsulttia. Muutama kyselyyn vastannut piti YVA-yhteysviranomaisesta tai lupaviranomaisesta sopivana muistion laatijana. Myös tarkastuspöytäkirjaan tai katselmusmuistioon vertautuvaa, mutta niitä suppeampaa viranomaismuistiota ehdotettiin. Kyselyn avovastauksissa oli myös ehdotus muistion laatimisesta tarpeen mukaan ja sopivan laatijan valitsemisesta kokouksessa.

”Kun neuvotteluissa sovitaan jostain ja läsnäolijoilla on jälkikäteen eri käsitykset siitä, mitä sovittiin, voidaan joutua pettymään.”

Vaikka muistion laatimista pidettiin tärkeänä, nähtiin poikkeuksena luottamukselliset neuvottelut lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välillä ennen asian vireille tuloa, kun hanke on vielä salainen. Tällaisten neuvottelujen nähtiin jatkossakin säilyvän luottamuksellisina, minkä vuoksi niitä ei olisi tarpeen dokumentoida. Toisaalta esitettiin, että mainitun luonteiset neuvottelut eivät ole tässä tarkoitettuja yhteisneuvotteluja ja niiden tavoitteet ovat erilaiset.

”Kaikkien osapuolten kannalta on hyödyllistä tehdä muistio johon kirjataan käsitellyjä asioita, jotta asiat muistetaan myöhemminkin.”

”Jos konsultti tai hankkeesta vastaava laatii muistion, ei sitä koske samantyyppiset julkisuusvaatimukset kuin viranomaispöytäkirjoja.”

”Muistio olisi hyvä formuloida siten, että se kestää päivänvalon ja ihmiset sitoutuvat siihen.”

”Neuvottelumuistioon on tärkeä kirjata eri osapuolten osallistuminen hankkeeseen jatkossa. Esim. ”tällä hetkellä hanke vaikuttaa hyvältä/ongelmattomalta mutta jos piilautuneisiin maihin tai meluun liittyviä asioita myöhemmässä vaiheessa ilmenee, haluamme saada siitä tiedon ja olla tarvittaessa mukana”.”



Kuva: Leena Eerola

2.8. Neuvottelujen hyödyt ja ongelmat

Haastattelu- ja kyselytuloksissa esiin nousseet, yhteisneuvotteluihin liittyvät hyödyt ja ongelmat on koottu oheiseen tekstilaatikkoon.

Haastattelutulosten ja työryhmän näkemysten pohjalta tunnistetut yhteensovittamiseen ja yhteisneuvottelujen epävarmuustekijät on koottu lukuun 5.

YHTEISNEUVOTTELUJEN HYÖTYJÄ

- Hanke nopeutuu, tiedonkulku parantuu ja päällekkäinen työ vähentyy → kustannustehokkuus.
- Hankkeeseen liittyvien viranomaismenettelyjen aikataulut voidaan sovittaa yhteen.
- Tuotettavien dokumenttien (YVA-raportit, lupahakemukset) laatu parantuu ja niiden sisällöt voidaan sovittaa yhteen.
- Voidaan laatia ja hyödyntää eri viranomaismenettelyjen yhteisiä selvityksiä.
- Hankkeen kannalta merkittävät asiat tunnistetaan ja käsitellään riittävän ajoissa.
- Kokonaisuuden hallinta ja ennakoitavuus paranee.
- Viranomais voi suunnitella toimintaansa, kun tiedetään mitä hankkeita on tulossa.
- Neuvottelu minimoi aikaa vieviä yllätyksiä lupavaiheessa.
- Dokumentoinnista on hyötyä etenkin, jos hanketta käsittelevä viranomaisvaihtuu.

TUNNISTETTUJA ONGELMIA/RISKEJÄ

- Neuvottelu on osallistuvan viranomaisen näkökulmasta liian varhain.
- Neuvotteluissa voidaan käydä läpi myös paljon asiaa, joka ei koske itseä → turhautuminen.
- Neuvotteluun osallistuva lupaviranomais ei välttämättä toimi hankkeessa lupakäsittelijänä.
- Viranomaisresurssit ovat rajallisia; onko neuvotteluihin käytetty aika pois muusta työstä, esim. lupakäsittelystä?
- Prosessi jäykistyy ja työmäärä lisääntyy, jos lakiin tulee tiukka velvoite neuvotteluista.
- Toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu vaarantuu, jos osa hankkeista pääsee priorisoitua viranomaiskäsittelyyn, ns. ”ohituskaistalle”. Viranomaisilla ei ole riittäviä resursseja tarjota kaikille samanlaista palvelua.
- Viranomais voidaan odottaa tekevän konsultin/toiminnanharjoittajan työt, vaikka se ei ole neuvottelun tarkoitus.
- Hanke voi viivästyä jos alussa ei tunnisteta tarvittavia ympäristöselvityksiä.
- Dokumentointi voi olla epäselvää ja näkemykset muuttua neuvottelujen jälkeen.

”Hyvä lupahakemus vaikuttaa muutoksenhakuun saakka.”

”Yhteistyö ja vuoropuhelu poistavat piilossa olevan tiedon.”

”Turhia kokouksia ei kannata pitää – jokaisella kokouksella pitää olla selkeä tavoite ja päämäärä. Jos hanke sujuu hyvin ilman neuvotteluja, niitä ei ole tarpeen järjestää.”

2.9. Säättäminen lailla

Yhteisneuvotteluista säättäminen lain tasolla jakoi kyselyyn vastanneiden ja etenkin haastateltujen mielipiteitä. Moni oli jyrkästi sitä mieltä, ettei neuvotteluista ole tarpeen säätää lailla ja menettelytapohjeiden kehittämistä esitettiin lainsäädännön vaihtoehtoksi. Sitovilla säädöksillä nähtiin jopa olevan enemmän haittoja kuin hyötyjä ja mm. normienpurkutalkoita käytettiin perusteluna sille, ettei lisäsäädöksille ole tarvetta.

"Toiminnanharjoittajalla on oltava oikeus halutessaan saada neuvottelu."

"Jos pakotetaan osallistumaan, pitäisi miettiä resurssit uudelleen."

"Yhteisneuvotteluista ei tule missään nimessä säätää lailla. Nykykäytäntö, jossa neuvottelutarve syntyy eri tahojen omasta aloitteesta johtaa parhaaseen lopputulokseen."

"Oma-aloitteisen asiakaslähteisyyden ja yhteistyön etsikkoaika on mennyt jo ohi."

Toisaalta lailla säättämisellä nähtiin olevan myös etuja. Se vahvistaisi neuvottelujen tavoitteellisuutta ja varmistaisi eri toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun. Lailla säättämisen arvioitiin edistävän eri viranomaisten välistä yhteistyötä ja menettelyjen yhteensovittamista. Lakikirjauksen nähtiin myös tuovan neuvotteluille eräänlaisen mandaatin, johon voitaisiin tarvittaessa vedota.

Kaikki olivat sitä mieltä, että jos lailla säättämiseen päädytään, tulee säädöksestä tehdä joustava ja tapauskohtaisen harkinnan mahdollistava. Huolenaiheena esitettiin viranomaisresurssien riittävyys. Oheisessa taulukossa 2 on esitetty haastateltujen näkemyksiä lailla säättämisestä.

Kyselyyn vastanneista henkilöistä vain kaksi piti lailla säättämistä tarpeellisenä (vastaajia kysymykseen yhteensä 14). Hyvän hallintotavan todettiin jo sinällään edellyttävän, että asiakasta kuunnellaan ja muut asiaan kytkeytyvät viranomaistahot pidetään ajan tasalla hankkeesta. Haastattelut ja kyselyyn vastanneet myös korostivat, ettei yhteensovittaminen ole pelkän YVA-lain asia. Jos eri viranomaistahoja halutaan velvoittaa osallistumaan neuvotteluihin, niistä pitäisi säätää myös muita viranomaismenettelyjä koskeissa laeissa.

Edellä mainittua näkemystä tukevat YVA-yhteysviranomaistoimintaa kehittäneen työryhmän suositukset (Ympäristöministeriö 2015b). Sen toimenpidesuosituksissa todetaan YVALainsäädännön luovan jo nykyisellään hyvät edellytykset YVA-menettelyn ja muiden lakien mukaisten menettelyiden yhteensovittamiselle, mutta yhteensovittamisen varmistamiseksi ja tehostamiseksi vastaava velvoite tulee sisällyttää myös muihin lakeihin (esim. maankäyttö- ja rakennuslaki, ympäristönsuojelulaki).

Joissakin haastatteluissa nousi esiin mahdollisuus periä maksuja neuvottelujen järjestämisestä. Muutama haastateltu esitti, että maksullisuus pitäisi selvittää säädöstyön yhteydessä. Yleisesti ottaen haastatellut suhtautuivat kuitenkin kielteisesti maksun perimiseen ja neuvottelut nähtiin palveluna, joka sisältyy YVA- ja lupamaksuihin.

2.10. Ohjeistustarpeet ja tulosohjaus

Kaikki haastatellut pitivät malliasialistaa tarpeellisenä neuvottelujen tueksi. Myös tarkistuslistoja käsiteltävistä asioista ja neuvotteluihin kutsuttavista tahoista toivottiin. Kyselyyn vastanneet pitivät tarkistuslistoja tarpeellisimpina. Malliasialistaa kannatti osa kyselyyn vastanneista.

"Totta kai neuvottelua varten laaditaan asialista, jotta keskustelu on jäsenneltyä."

Osa haastatelluista kritisoi ELY-keskuk-
sia epäyhtenäisistä toimintatavoista (eri

ELY-keskusten vastuualueiden ja jopa henkilöiden väliset erot). Yhtenä keino-
nona toimintatapojen yhtenäistämiseksi
ehdotettiin ohjeiden laatimista.

Kysymykseen ennako-/yhteisneuvottelujen sisällyttämisestä viranomaisten (ELY, AVI) tulosohjaukseen otti kantaa vain puolet haastatelluista ryhmistä ja vajaa kolmannes kyselyyn vastanneista henkilöistä. Tulosohjauk-
ta perusteltiin viranomaisen palvelupe-
riaatteella, jonka mukaista on järjestää
neuvottelu, jos toiminnanharjoittaja sel-
laista haluaa.

Lukumäärä tärkeämpää tulosohjauk-
sessa olisi arvioida neuvottelujen käy-
tännön toimivuutta ja vaikutusta hank-
keiden etenemiseen.

Toiminnanharjoittajan näkökulmas-
ta tulosohjaus ei näyttäytynyt tarpeelli-
senä. Toisaalta esitettiin näkemys, että
viranomaisten välistä (organisaatioiden
sisällä ja eri organisaatioiden välillä)
yhteistyötä olisi hyödyllistä edistää tu-
losohjauksella.

*"Eikös se (tulosohjaus) nyt oi-
keasti vain jäykistä kaikkea?"*

*"Johdon vastuulla pitäisi olla
se, että yhteistyö hoituu ja se
voisi olla vaikka tulostavoittee-
na."*

2.11. Viranomais- ten välisen yhteis- työn parantaminen

Jos kyseessä on monitahoinen hanke,
johon sovelletaan eri lakeja, on haas-
tateltujen mielestä tärkeää, että viran-
omaiset tuntevat kokonaisuuden ja
edistävät eri viranomaismenettelyjen
yhteensovittamista eivätkä keskity vain
omiin menettelyihinsä. Yhtenä tavoit-
teena tulisi myös olla viranomaismää-
räysten ristiriitaisuuksien välttäminen.

*"Olisi hyvä, että viranomaiset
yhdessä koordinoisivat, eikä
tarvitsisi jokaisen luona erik-
seen juosta."*

Jotkut haastatelluista kokivat, että ympäristöviranomaiset saavat työstään (ulkopuolista) palautetta lähinnä tuomioistuimista valitusmenettelyjen kautta. Tämä kannustaa osaltaan keskittymään oman menettelyn hiomiseen. Arvostuksen ja palautteen pitäisikin kannustaa yhteistyöhön nykyistä paremmin.

Haastatellut mainitsivat eri viranomaisten tehtävissä tapahtuneen, lain-säädännöstä lähtevän toiminnan eriytymisen, joka voi aiheuttaa tietynlaista reviirijattelua. Etenkin kiiretilanteissa ihmisillä on taipumus keskittyä omaan asiaansa ja kollegiaalinen tuki jää vähiin.

Yhtenä keinona yhteistyön parantamiseksi esitettiin eri viranomaisten tietovarantojen, -järjestelmien ja -aineistojen sujuvaa yhteiskäyttöä. Valtion viranomaisten välisen yhteistyön lisäksi kehittämistarpeita tunnistettiin valtion ja kunnan viranomaisten välisessä yhteistyössä. Kunnan viranomaiset ovat esim. kommentoineet, että jos he pääsivät valtion ympäristötietojärjestelmiin käsiksi, ei heidän tarvitsisi aina lähettää lausuntopyyntöjä.

"Pitäisi tuntea oma osuus ketjussa ja suhde muihin menettelyihin. Muiden menettelyjen asiakirjojen pitäisi olla helposti saatavilla/nähtävillä ja niihin olisi syytä tutustua sekä olla yhteydessä muiden menettelyjen vastaaviin viranomaisiin."

"Kapean sektorin tehtävänkuvat ja nykyinen hallintorakenne saattavat vaikeuttaa yhteistyötä. Tehtävänkierto olisi hyvä keino edistää viranomaisten välistä yhteistyötä."

"Neuvottelujen lisäksi epäviralliset keskustelut eri viranomaistahojen välillä ovat tärkeitä."



Kuva: Leena Eerola

Haastattelutulokset osoittavat, että viranomaisten välisessä yhteistyössä on kehittämistarpeita vaikka toimivaa yhteistyötäkin kehuttiin – etenkin organisaatioiden, kuten ELY-keskuksen sisällä. Eri viranomaisten pitäisi haastateltujen mielestä tuntea paremmin toistensa toiminta ja rooli hankkeissa, jotta yhteistyö olisi sujuvaa.

Taulukko 2 Haastateltavien ryhmien näkemykset tarpeesta säätää yhteisneuvotteluista lailla.

	Ensisijainen	Toissijainen	Ei mainintaa						
				AVI/Tukes	YM/SYKE/YO	Toiminnan harjoittajat /yritykset	Toiminnan harjoittajat /valtio	Konsultit	Konsultit
Ei lakiin									
Joustava säädös									

Haastatellut esittivät seuraavia kehittämisehdotuksia viranomaisten välisen yhteistyön parantamiseksi:

- Enemmän henkilöiden välistä vuorovaikutusta ja tiedottamista lausuntojen ja kirjelmöinnin sijaan.
- Eri viranomaisorganisaatioiden yhteyshenkilöt toisten viranomaisten tietoon (etenkin ELY-keskuksen yhteysviranomaiset ja valvojat, AVI, Tukes). → Madaltaisi kynnystä ottaa henkilökohtaisesti yhteyttä.
- Yhteisen ohjeistuksen laatiminen: viranomaisten keskinäiset toimintatapohjeet ja eri viranomaisten yhdessä laatima, päivittyvä ohjeistus toiminnanharjoittajalle/ luvan hakijalle.
- Eri ELY-keskusten yhteysviranomaisten toimintatapojen kehittäminen yhdenmukaisemmiksi
- Viranomaisten (etenkin YVA-viranomaiset, lupaviranomaiset) väliset foorumit/työpajat eri teemoista tai yksittäisistä hankkeista.
- Valvonta ja luvitus samaan organisaatioon.
- Hankkeen lupaviranomaisen nimeäminen jo ennen lupamenettelyn käynnistymistä.
- Yksi lupahakemus, joka lähetettäisiin sekä AVIin että Tukesille ja sen yhteiskäsittely.
- Eri viranomaisten yhteiset lausunnot ja nykyistä parempi yhteistyö lausuntojen teossa.
- Muiden viranomaismenettelyjen asiakirjat helpommin saataville ja niihin tutustuminen.
- Eri viranomaisten hallinnassa olevien tietojen linkittäminen sähköiseen lupajärjestelmään.
 - Kaava-aineistot ja asemakaavakartat nykyistä sujuvammin eri viranomaisten ja toiminnanharjoittajien käyttöön. Niiden etsimiseen ja toimittamiseen kuluu tarpeettomasti aikaa sekä luvan hakijalta että lupaviranomaiselta. → Ehdotettiin, että tietojen toimittaminen olisi kunnan viranomaisten vastuulla: kunta antaisi lupaviranomaiselle kaavoituskatsauksen/lausunnon kaavanäkökulmasta.
 - Ammattikalastajätietojen saaminen helpommin ja järkevämmiin – mikseivät TE-keskukset/ELY-keskukset anna tietoja luvittajille?

- Asunto-osaakeyhtiöiden tiedot pitäisi saada yhtä näppärästi kuin kiinteistönomistajien tiedot viranomaisten käyttöön.
- Eri viranomaisille pitäisi saada yhteinen extranet, jossa tiedonvaihto onnistuisi helposti.
- Ympäristöhallinnon tietojärjestelmä (Vahti) pitäisi saada ajan tasalle. Järjestelmästä ei enää löydy tietoa niin hyvin kuin ennen eikä se ole välttämättä ajantasaista.
- Riittävien resurssien varmistaminen edistäisi yhteistyötä.

”Jos ympäristöasiat saataisiin yhteen paikkaan ja asiantuntijat keskustelemaan samoille käytäville ja samoihin kahvihuoneisiin voisi asioiden käsittely ja yhteistyö helpottua.”

”Yhteiset tietovarannot-, järjestelmät ja arkistot edistävät yhteistyötä, kun asiakirjat ovat helposti kaikkien saatavilla ja lausuntoja pystytään vähentämään.”

”On järkevämpää keskustella asiasta puhelimesta kuin oikeusasteissa.”

”Hanketta ei ole tarpeen lähteä kaikin keinoin edistämään mutta toisaalta pitäisi pystyä välttämään eri viranomaismääräysten välisiä ristiriitaisuuksia.”

2.12. YVA- ja ympäristölupamenettelyjen yhdistäminen

Haastattelutuloksissa korostui toive menettelyjen nykyistä tiiviimpään yhteensovittamiseen ja yhdistämiseen tarvittaessa. Perusteluina esitettiin mm. hallinnollisiin menettelyihin kuluvan kokonaisajan lyheneminen sekä hallintorakenteiden ja -menettelyjen muuttaminen sujuvammiksi. Lisäksi etuna nähtiin lupamenettelyn kehittyminen

vuorovaikutteisempaan suuntaan, jos se yhdistettäisiin YVA-menettelyyn. Toisaalta esim. eri menettelyjen kuulemisien yhdistämiseen todettiin liittyvän haasteita.

YVA- ja lupamenettelyjen yhdistämiseen arvioitiin soveltuvan parhaiten hankkeet, joille ei ole todellisia toteutusvaihtoehtoja. Esimerkkeinä mainittiin uuden paperikoneen rakentaminen paperitehtaalle ja jätealan laitoksen laajennus. Yhdistämistä kannatettiin myös vesiväylähankkeissa. Esimerkiksi kauppamerenkulun väylien rakentamisen vaikutusten todettiin olevan usein vähäisiä (muutoksena usein vain uusi viitoitus) ja sijoittuminen ennalta määrättyä (täyssyvä alue).

Muutama haastateltu mainitsi, että edellä mainitun kaltaisia projekteja on vuosittain vain kourallinen. Toisaalta todettiin, ettei hankkeiden vähäisen määrän pitäisi olla esteenä uuden menettelyn kokeilulle tai uudelle lainsäädännöllekään.

Yhdistämiseen todettiin liittyvän paitsi käytännön hankaluuksia myös eri menettelyjen parissa työskentelevien voimakkaista näkemyseroista johtuvia esteitä. Yhdistäminen laajemmassa mitakaavassa ei saisi johtaa lupamenettelyn paisumiseen. Muutamat haastatellut esittivät vaihtoehtotarkastelusta luopumista Ruotsin ja Viron mallin mukaisesti.

”Asia on niin vaikea, että ratkaisuja ja jopa siitä keskustelemistakin vältetään.”

”Lähtökohtaisesti suhtaudun positiivisesti yhdistämiseen ja sen tarkempaan selvittämiseen.”

”YVAn ja luvan yhdistäminen pitäisi mahdollistaa ja määrittellä muotoon, että voidaan yhdistää, jos siitä on etua.”

2.13. YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhdistäminen

Haastatellut korostivat, että olennaista on tunnistaa yhdistämiseen soveltuvat hankkeet sillä kaikkiin hankkeisiin yhdistäminen ei sovi. Yhdistämisen todettiin soveltuvan etenkin tuulivoimahankkeisiin. Kaavoitukseen liittyvien selvitysten ja vaikutusarviointien osalta pidettiin tärkeänä, että ne suunnitellaan riittäviksi myös myöhemmin käynnistyvää YVAa ja lupamenettelyjä ajatellen. Näin voidaan välttää päällekkäistä työtä. Myös eri menettelyjen kuulemisten yhdistäminen vähentää päällekkäisyyksiä, kansalaisten turhautumista sekä sekaantumisen vaaraa eri viranomaismenettelyjen välillä.

YVAN ja hankekaavan yhdistämistä hankaloittavana tekijänä nähtiin aikataulliset tekijät ja menettelyjen perustavanlaatuiset erot. Kaavoituksen aikatauluihin vaikuttavat oleellisesti kunnanhallitusten/-valtuustojen kokousaikataulut. Tämä voi aiheuttaa ongelmia menettelyjen yhteensovittamisessa, jos joudutaan etenemään hitaimman menettelyn mukaan.

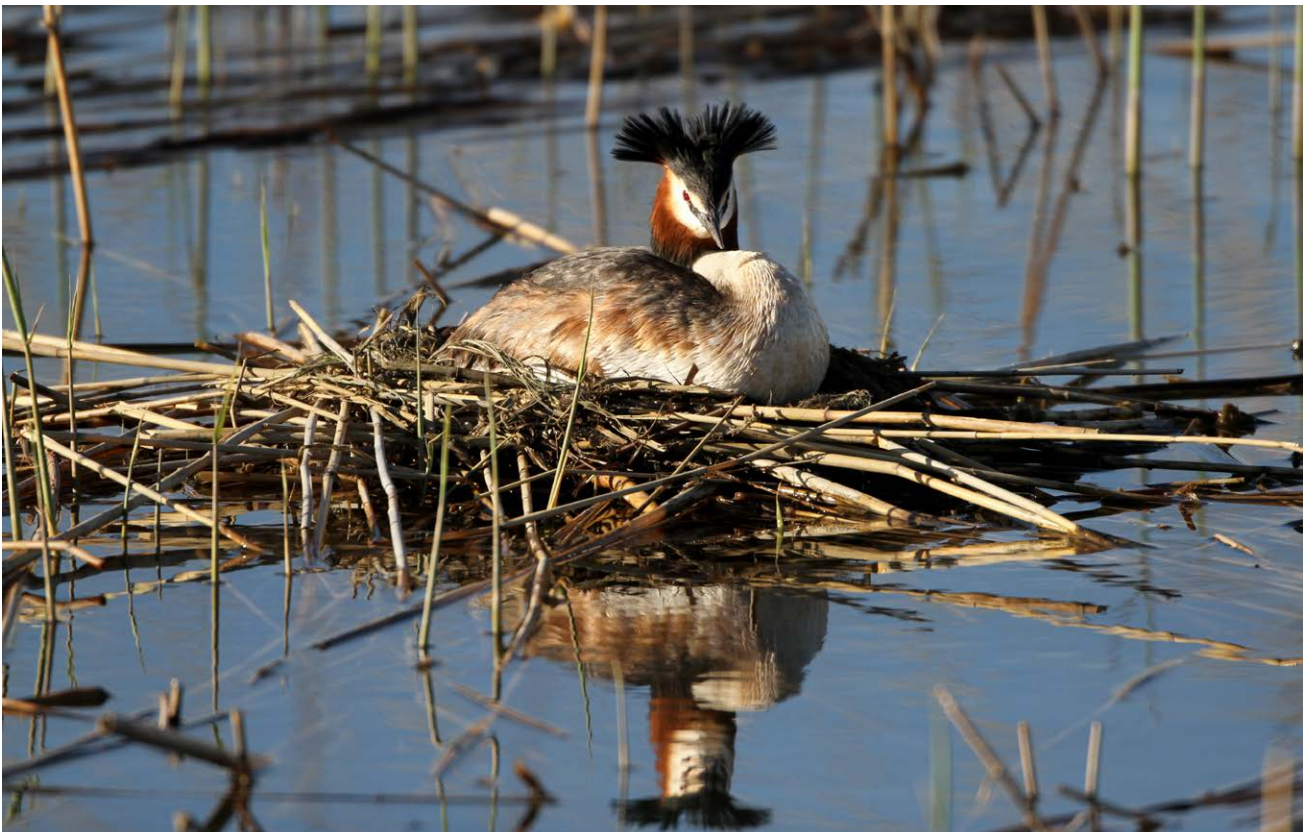
Kaavoitus ja kaavavaihtoehtojen valinta on joidenkin haastateltujen näkemyksen mukaan poliittinen prosessi, johon vaikuttavat kunnan päättävien elinten näkemykset. Kaava on kuitenkin siinä mielessä lähempänä YVAa kuin lupa, että erilaisia vaikutuksia tarkastellaan laajasti ja eri näkökulmista. Vaihtoehtoistarkastelutkin kuuluu kaavan luonteeseen.

Osa haastatelluista piti tärkeänä YVA-lain 5. pykälää, joka yksittäistapauksissa mahdollistaa YVA-menettelyn korvaamisen kaavoituksen yhteydessä tehtävällä vaikutusten arvioinnilla. Haastattelutuloksissa nousi esiin tarve pykälän muuttamiselle ennakoivan päätöksenteon mahdollistavaksi (aikamuodoksi imperfektin lisäksi myös futuuri). Nykyisin kyseisessä pykälässä esitetään, että arviointimenettelyä ei sovelleta hankkeeseen, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä tässä laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa. Haastateltujen esittämä muutos voisi laissa olla esimerkiksi muotoa ”...on selvitetty tai tullaan riittävästi selvittämään”. Edellytyksenä edellä kuvatulle menettelylle haastatellut esit-

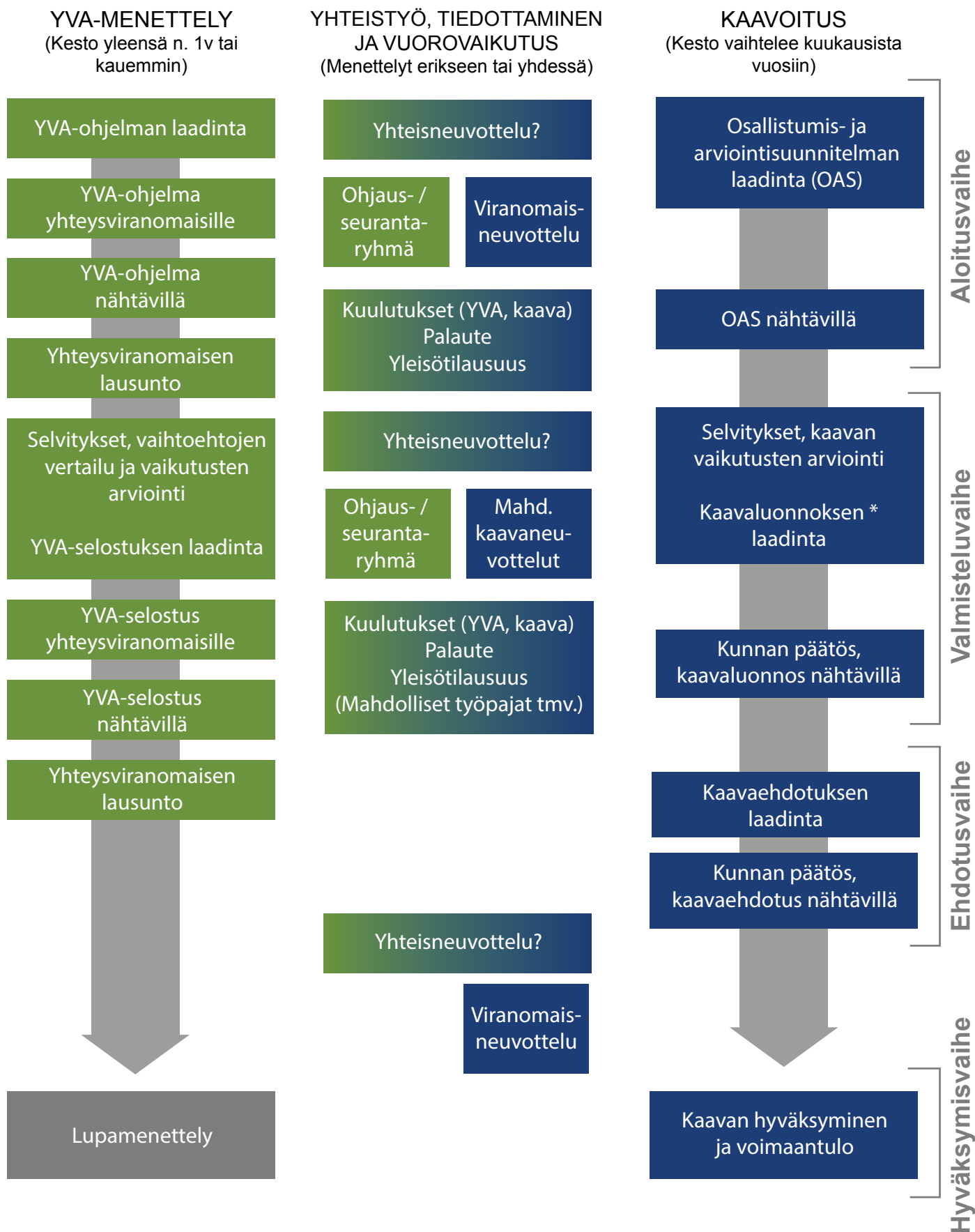
tivät kaavoituksen yhteydessä toteutettavan vaikutusten arvioinnin laadun varmistamista (esim. yhteysviranomaisen laadunvarmistajana).

Oheisessa kaaviossa (kuva 6) on havainnollistettu haastateluissakin mainittuja YVA- ja kaavamenettelyjen liittymäpintoja yhteisneuvottelujen näkökulmasta. Kuvan keskelle on koottu molemmissa menettelyissä mahdollisesti järjestettävät neuvottelut ja muu yhteensovittamisen kannalta oleellinen vuorovaikutus.

Kuva: Leena Eerola



Kuva 6 YVA- ja kaavoitusmenettelyjen liittämipintoja kuulemisiin ja vuorovaikutuksen järjestämiseen liittyen. Laatikoiden värit viittaavat menettelyihin. Kaksiväristen laatikoiden tarkoituksena on havainnollistaa niitä menettelyjen osia, jotka voisivat olla yhdistettävissä tai yhteensovittavissa.



* Eli kaavan valmisteluaineiston



Kuva: Leena Eerola

3. Kokeilujen tuloksia

ERI VIRANOMAISTEN JA TOIMINNAN-HARJOITTAJAN VÄLISIÄ YHTEISNEUVOTTELUJA KOKEILTII PILOTTIHANKKEISSA. PALAUTTEEN PERUSTEELLA NEUVOTTELUT ARVIOITIIN HYÖDYLLISIKSI.

3.1. Pilottihankkeet

Pilottihankkeiksi valittiin Uudenmaan alueella vireillä olevia YVA-hankkeita, jotka edellyttävät AVIn ja mahdollisesti myös Tukesin luvan. Kokeilujen to-

teutuminen riippui pilottihankkeiden luonteesta ja etenemisestä sekä toiminnanharjoittajan halukkuudesta osallistua kokeiluun. Oheisessa taulukossa on kuvattu pilottihankkeet, joissa yhteisneuvotteluja kokeiltiin YVA-vaiheessa.

Taulukko 3 Pilottihankkeet, joissa yhteisneuvotteluja kokeiltiin.

	NESTEMÄISTEN JÄTTEIDEN KÄSITTELYLAITOS, JÄRVENPÄÄ	BASTUKÄRRIN KIVIAINESTOIMINNOT, SIPOO	NORD STREAM 2 KAASUPUTKIHANKE
LYHYT HANKEKUVAUS	<p>Kierto ympäristöpalvelut Oy:n nestemäisen vaarallisen jätteen käsittelylaitos, käsittelymäärä 20 000–40 000 t/v.</p> <p>Edellyttää AVIn ympäristöluvan ja Tukesin luvan.</p> <p>Alueella on voimassa Järvenpään yleiskaava 2020 sekä asemakaava. Alue on merkitty kaavoissa teollisuus- ja varastoalueeksi.</p> <p>Konsulttina Hannu Salonen Ympäristöpalvelut Oy.</p>	<p>Rudus Oy:n kiviaineksen otto, puhtaiden maa-ainesten vastaanotto ja kiviaineksen kierrätystoiminta. Hankealue koostuu kuudesta osa-alueesta.</p> <p>Edellyttää ympäristö- ja maa-ainesluvan.</p> <p>Alueella on voimassa Sipoon yleiskaava 2025. Alueelle ollaan laatimassa asemakaavaa. YVA:n luontoselvityksissä löytynyt kirjoverkkoperhonen on asettanut kaavaehdotuksen laatimiselle uusia reunaehtoja. Kaavaehdotus ei ole vielä ollut nähtävillä.</p> <p>Konsulttina Ramboll Finland Oy</p>	<p>Nord Stream 2:n kaksi uutta maa-kaasuputkea Venäjältä Saksaan olemassa olevien viereen.</p> <p>Edellyttää mm. valtioneuvoston suostumuksen talousvöhykkeen käytöstä, AVIn vesiluvan ja Natura-tarveharkinnan. Hankkeeseen sovelletaan Espoon sopimusta. Hanke tullaan ottamaan huomioon merialuesuunnitelmissa.</p> <p>Konsulttina Ramboll Finland Oy</p>
AIKATAULU	<p>YVA-menettely käynnistyi lokakuussa 2015. Koetoimintalupa voimassa heinäkuulle 2016. YVA-menettely päätökseen huhtikuussa 2016, tarvittavien lupien hakeminen keväällä 2016.</p>	<p>YVA-menettely käynnissä. YVA-selostus vireillä kesällä 2016, minkä jälkeen laaditaan varsinaiset hakemussuunnitelmat ja haetaan tarvittavat luvat. Hankkeen kokonaiskesto voi olla useita kymmeniä vuosia.</p>	<p>YVA-ohjelma 2013. YVA-selostusvaiheen valmistelu 2015 syksystä alkaen. YVA-selostus lausunnoille 2017 alkupuolella. Lupahakemukset 2017. Tavoitteena hankkeen toteuttaminen 2018–2019.</p>
YHTEISNEUVOTTELUT	<p>Yhteisneuvottelu YVA-selostuksen laadintavaiheessa 26.11.2015 ja lupahakemusten laadintavaiheessa, 3.3.2016, ennen yhteysviranomaisen lausuntoa YVA-selostuksesta.</p>	<p>Yhteisneuvottelu 25.11.2015 YVA-selostuksen laadintavaiheessa.</p>	<p>Yhteisneuvottelu 16.11.2015, YVA-ohjelmavaiheen jälkeen, YVA-selostuksen laadinnan alkuvaiheessa.</p>
MUUTA	<p>YVA-selostusvaiheessa ei järjestetty yleisötilaisuuksia. Tiedottamista tehostettiin Internetissä YVA-hankesivuilla.</p>		

3.2. Kokemukset YVA-vaiheen yhteisneuvotteluista

3.2.1. Neuvottelujen toteuttaminen käytännössä

Taulukkoon 4 on koottu tiedot yhteisneuvottelujen käytännön toteuttami-

sesta pilottihankkeissa. Yhteisneuvotteluihin osallistuneet tahot on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 4 Yhteisneuvottelut pilottihankkeissa

YHTEISNEUVOTTELUT PILOTTIHANKKEISSA	NESTEMÄISTEN JÄTTEIDEN KÄSITTELYLAITOS, JÄRVENPÄÄ	BASTUKÄRRIN KIVIAINES-TOIMINNOT, SIPOO	NORD STREAM 2 KAASUPUTKIHANKE
KENEN ALOITTEESTA JÄRJESTETTIIN, KUKA KOORDINOI/TOIMI PUHEENJOHTAJANA	ELY-keskuksen YVA-yhteysviranomaisen tarjosi yhteisneuvottelumahdollisuutta toiminnanharjoittajalle. Yhteysviranomaisen järjesti ensimmäisen neuvottelun ja toimi puheenjohtajana. Toisessa neuvottelussa konsultti oli järjestäjänä ja puheenjohtajana.	ELY-keskuksen YVA-yhteysviranomaisen tarjosi yhteisneuvottelumahdollisuutta toiminnanharjoittajalle. Yhteysviranomaisen järjesti neuvottelun ja toimi puheenjohtajana.	ELYn YVA-yhteysviranomaisen tarjosi yhteisneuvottelumahdollisuutta toiminnanharjoittajalle. Yhteysviranomaisen järjesti neuvottelun ja toimi puheenjohtajana.
NEUVOTTELUPAIKKA	Ensimmäinen yhteisneuvottelu pidettiin Uudenmaan ELY-keskuksessa. Toinen yhteisneuvottelu järjestettiin toiminnanharjoittajan tiloissa ja sen yhteydessä järjestettiin osallistujille laitosesittely.	Yhteisneuvottelu pidettiin Uudenmaan ELY-keskuksessa.	Yhteisneuvottelu pidettiin Uudenmaan ELY-keskuksessa.
NEUVOTTELUUN VALMISTAUTUMINEN	Asialista lähetettiin osallistujille etukäteen. Ennen toista neuvottelua lähetettiin myös lupahakemusluonnokset etukäteen tutustuttavaksi.	Asialista lähetettiin osallistujille etukäteen.	Asialista lähetettiin osallistujille etukäteen.
TUNNISTETUT YHTENSOVITTAMISMAHDOLLISUUDET	AVIn ja Tukesin lupamenettelyihin liittyvien kuulemisten yhdistäminen ja lupahakemusai-kataulujen yhteensovittaminen.	YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteinen yleisötilaisuus.	
MUISTION LAATIMINEN	Neuvotteluista laadittiin muistiot osallistujille. Ensimmäisestä neuvottelusta muistion laati YVA-yhteysviranomaisen ja toisesta konsultti.	Konsultti laati neuvottelumuistion, joka jaettiin osallistujille.	Konsultti laati neuvottelumuistion, joka jaettiin osallistujille.
MUUTA	YVA-menettelyn kesto oli noin 5 kuukautta. Neuvottelujen lisäksi ELY-keskuksen, AVIn ja Tukesin viranomaiset olivat sähköpostitse ja puhelimitse yhteydessä yhteensovittamiseen liittyen. YVA-selostuslausunnossa mainittiin käyty yhteisneuvottelu ja siinä käsitellyt asiat kohdassa ” Arviointimenettelyn yhdistäminen muiden lakien mukaisiin menettelyihin”. AVIn ja Tukesin lupahakemukset tulivat vi-reille samanaikaisesti. Monessa muussa tapauksessa ympäristölupaa haetaan aiemmin kuin Tukesin lupaa, koska jälkimmäiseen tarvitaan tarkemmat tekniset tiedot.	Aamupäivällä pidettiin hankkeen esittelytilaisuus ELY-keskuksen asiantuntijoille, lupaviranomaisille ja kunnan viranomaisille. Iltapäivällä järjestettiin tiiviimmän osallistujajoukon yhteisneuvottelu.	Hankkeessa on järjestetty runsaasti erilaisia neuvotteluja viranomaisten kanssa.

Taulukko 5 Yhteisneuvotteluihin osallistuneet tahot.

NEUVOTTELUUN OSALLISTUNUT TAHO	NESTEMÄISTEN JÄTTEIDEN KÄSITTELYLAITOS, JÄRVENPÄÄ	BASTUKÄRRIN KIVIAINES-TOIMINNOT, SIPOO	NORD STREAM 2 KAASUPUTKIHANKE
Toiminnanharjoittaja	X	X	X
Konsultti	X	X	X
YVA-yhteysviranomaisen	X	X	X
Lupaviranomainen (AVI)	X	X	X
Lupaviranomainen (Tukes)	X		
Valvoja (ELY)	X	X	X
Muut asiantuntijat, ELY		X	X
Kunnan kaavoittaja		X	
Kunnan ympäristönsuojelutoimen edustaja		X	

Kierto ympäristöpalvelut Oy:n nestemäisen jätteen käsittelylaitos

Kierto Ympäristöpalvelut Oy:n nestemäisen jätteen käsittelylaitoksen YVA-hankkeessa yhteisneuvotteluja pidettiin kaksi. Niissä keskusteltiin lupahakemusten ja YVAN sisällön lisäksi AVIn ja Tukesin lupamenettelyjen yhteensovittamisesta mm. yhdistämällä menettelyjen kuulemiset. Myös eri menettelyjen (YVA, AVIn lupamenettely, Tukesin lupamenettely) aikatauluista sopiminen ja toiminnanharjoittajan sekä lupahakemuksia ja YVAA laativan konsultin neuvonta olivat keskeisessä roolissa.

Ensimmäinen neuvottelu järjestettiin, kun YVA-ohjelmasta oli saatu lausunnot ja yleisötilaisuus oli pidetty. Toiminnanharjoittaja oli aloittanut YVA-selostuksen laatimisen ja siitä käytiin keskustelua. Neuvottelussa sovittiin, että AVIn ja Tukesin lupia pyritään hakemaan samanaikaisesti ja toiminnanharjoittaja laatii tarvittavat selvitykset sillä tarkkuustasolla, että ne palvelevat molempia lupahakemuksia. Toinen yhteisneuvottelu pidettiin lupahakemusten laadintavaiheessa, ennen kuin yhteysviranomaisena oli antanut lausuntonsa YVA-selostuksesta. Siinä käytiin läpi ympäristölupahakemuksen (AVI) ja kemikaaliturvallisuuslupahakemuksen (Tukes) luonnoksia ja lu-

pa- sekä valvontaviranomaiset antoivat niihin liittyvää neuvontaa. Neuvottelussa keskusteltiin myös kuulemisten järjestämisestä ja mahdollisuuksista niiden yhdistämiseen.

Toisen neuvottelun jälkeen Tukes ja AVI sopivat sähköpostitse, että lupavaiheessa kokeillaan yhteistä kuulutusta. Lupahakemukset suunniteltiin kuuluttettavan yhteisellä lehti-ilmoituksella ja Tukes lupautui keräämään palautteen, jakaen AVille ympäristölupahakemusta koskevat palautteet. Kuulemisten yhdistäminen kuitenkin kariutui lupamenettelyjen aikataullisiin eroihin. Tukesin lupakäsittely eteni AVIa ripeämmin ja toiminnanharjoittaja halusi saada lupapäätöksen heti, kun se oli mahdollista, jotta hankesuunnittelussa voitiin ottaa huomioon lupapäätöksen ehdot.

Kierto ympäristöpalvelut Oy:n tapaus kuvaa hyvin eri viranomaismenettelyjen aikataulujen yhteensovittamisen haasteellisuutta. Yhteensovittaminen ei voi olla itseisarvoinen tavoite, jos se ei edistä hankkeen sujuvuutta tai mahdollisesti jopa heikentää sitä.

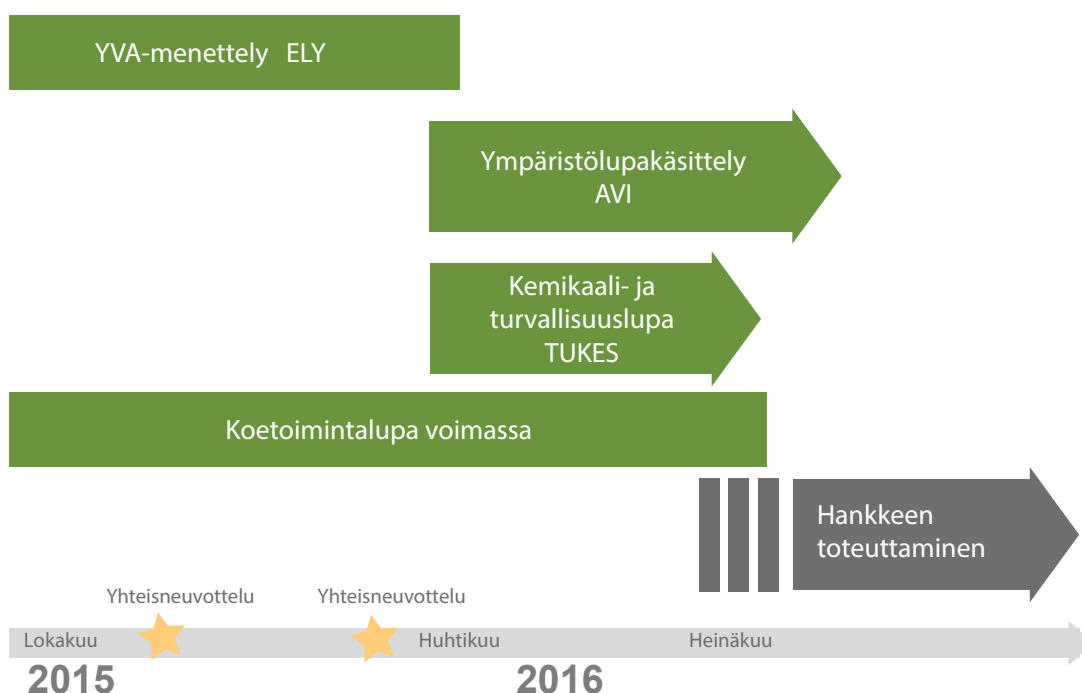
Rudus Oy:n kiviaineshanke, Sipoon Bastukärr

Rudus Oy:n kiviaineshankkeessa pidettiin yhteisneuvottelu YVA-selostuksen laadintavaiheessa osin hankkeeseen

liittyvien seikkojen (kirjo verkkoperhosesiintymät, kaavoituksen aikataulun) ja osin kokeiluhankkeen aikataulujen vuoksi. Neuvottelussa tunnistettiin tarve ja mahdollisuus kaavoituksen ja YVAN yhteiselle kuulemiselle ja yleisötilaisuudelle. Käydyssä keskustelussa mm. pohdittiin, mahdollistaako kaava YVAN vaihtoehdot ja kun näin todettiin olevan, ei kuulemisten yhdistämiselle nähty olevan estettä. Yhteiskuuleminen ei kuitenkaan toteutunut aikataulusyistä. Kaavoituksen etenemistä hidasti kirjo-verkkoperhosen löytyminen hankealueelta ja YVA-menettely päättyi viemään loppuun itsenäisesti.

Nord Stream 2 -kaasuputkihanke

Nord Stream 2 -kaasuputkihankeeseen yhteisneuvottelu pidettiin YVA-ohjelmavaiheen jälkeen. Yhteisneuvottelu koettiin melko hyödylliseksi mutta siihen osallistuneen yhteysviranomaisen näkemyksen mukaan neuvottelulla ei saavutettu merkittäviä tuloksia yhteensovittamisen kannalta. Neuvottelu oli sisällöltään samansuuntainen, kuin useat muut neuvottelut, joita toiminnanharjoittaja kävi eri viranomaisten kanssa hankkeen aikana. Uusi yhteisneuvottelu on suunniteltu pidettäväksi syksyllä 2016.



Kuva 7 Kierto ympäristöpalvelut Oy:n hankkeen eteneminen ja aikataulu suuntaa-antavasti esitettynä. Lupakäsittelyjen aikataulut eivät ole raporttia kirjoitettaessa vielä varmistuneet.



Kuva 8 Nestemäisen jätteen käsittelyä Kierto Ympäristöpalvelut Oy:n laitoksella. Kuva: Liisa Nyrölä



Kuva 9 Ruduksen nykyistä hankealuetta Sipoon Bastukärriissä. Kuva: Leena Eerola



Kuva 10 Kaasuputkien lastausta Kotkan satamassa vuonna 2010. Kuva: Nord Stream

3.2.2. Yhteisneuvottelujen palautekyselyn tulokset

Yhteisneuvotteluihin osallistuneille lähetetyn palautekyselyn (liite 9) tulosten perusteella marraskuussa 2015 pidettyihin neuvotteluihin osallistuneet viranomaiset (ELY-keskuksen yhteysviranomainen ja valvoja, AVIn ja Tukesin lupaviranomaiset, kunnan viranomaiset), toiminnanharjoittajat ja konsultit arvioivat ne hyödyllisiksi (taulukko 6). Kolmen yhteisneuvottelun yhteiseen palautekyselyyn vastasi 18 henkilöä. Osa vastanneista osallistui useampaan neuvotteluun.

Kyselyyn vastanneet kommentoivat pidettyjä neuvotteluja avovastauksissa seuraavasti:

- ”Kokouksessa oli positiivinen, kehitettävä ote ja ilmapiiri. Hienoa, että osallistumassa olivat hankevastaava, kaavoittaja, konsultti, luvittaja (AVI ja kunta) sekä asianomaiset viranomaiset monialaisesti ELY-keskuksesta.”
- ”Päästiin ensimmäisessä kokouksessakin yllättävän pitkälle pohtimaan yksittäisen hankkeen ja kaavan ongelmakehohtia ja sujuvoittamisen mahdollisuuksia.”
- ”Tämä on selvä parannus aikaisempaan malliin jossa luvanhakija itse otti kaikkiin asiaankuuluviin viranomaisiin yhteyttä.”
- ”Neuvottelu järjestettiin YVA-ohjelmavaiheessa. Suhteellisen varhainen ajankohta vaikutti olevan hyvä, koska toiminnanharjoittajalle jää enemmän reagointiaikaa lupahakemusten laadintaan.”
- ”Neuvottelun hyödyt kohdistunevat lupamenettelyjen sujuvoittamiseen, mutten lähde arvioimaan hyötyjen suuruutta. Toiminnanharjoittaja vaikutti tyytyväiseltä. Neuvottelulla ei luultavasti ole merkittäviä vaikutuksia itse YVA-prosessiin.”
- ”Neuvottelu auttoi koordinoimaan Tukesin ja AVIn lupaprosesseja ja todennäköisesti nopeuttaa niitä selvästi.”
- Aamupäivällä oli hankkeesta erillinen esittelytilaisuus. Tehokkuuden kannalta on hyvä, että hanketta ei esitellä samana päivänä kahta eri kertaa, kun osallistujat ovat pääosin samat.

- ”Tässä yhteisneuvottelussa käsiteltiin YVAN ja kaavan, luvituksen sekä luonnonsuojelukysymysten yhteyttä hyvässä hengessä monipuolisesti ja ratkaisuhakuisesti. Mielestäni erittäin onnistunut neuvottelu.”
 - ”Lupaviranomaisen kannalta yhteisneuvottelu on tärkeä kokonais kuvan saamiseksi hankkeesta, kun hakija esittelee hanketta ja YVA- sekä lupaviranomaiset kommentoivat sitä. Kun lupahakemus tulee vireille, nopeutuu sen läpikäynti, kun on jo kokonaiskuvan hankkeesta.”
 - ”Tässä tapauksessa, kun YVAssa on käsiteltävänä vain yksi todellinen vaihtoehto, lupahakemuksen hankesisältö on ennakoitavissa. Näin ollen lupaviranomainen voi tuoda neuvottelussa esille jo tässä vaiheessa lupahakemukseen mahdollisesti vaadittavia selvityksiä.”
- Yhteisneuvottelujen kehittämiseen liittyen kyselyyn vastanneet esittivät seuraavia ehdotuksia:
- ”Tällaisissa kehittämissalavereissa voisi olla vieläkin railakkaampaa ideointia/aivoriihoitointia. Helposti jumiudutaan koeltuihin ratkaisuihin, pelataan varman päälle. Mutta hyvin fasilitaattori kannusti, kiitoksia!”
 - ”Olisin kaivannut selkeämpää asialistaa (käsiteltävistä kysymyksistä ja ongelmista) ja etukäteismateriaalia käsiteltävistä kysymyksistä, jolloin olisin pystynyt myös valmistautumaan keskusteluun paremmin.”
 - ”YVA-selostusvaiheessa on tärkeää, että käydään läpi tehdyt selvitykset.

Kun selvitykset on esitetty, viranomaisten pitäisi pystyä neuvomaan hankkeesta vastaavaa, mitä selvityksiä tai suunnitelmia tulisi vielä esittää YVA-selostuksessa, jotta hankkeella on mahdollisuus toteutua.”

Useimmat vastanneet kokivat oikeiden osallistujien olleen paikalla. Eri tahojen kutsumisessa/osallistumisessa nähtiin myös kehittämisen varaa (suluissa hankke, jonka neuvotteluun kommentti liittyi, jos se on tiedossa):

- Vesilaitoksen edustajan olisi hyvä olla mukana yhteisneuvottelussa, kun kyseessä on laitos, jonka suurimmat jatkuvat päästöt kohdistuvat jätevesiviemäriin (Kierto Ympäristöpalvelut Oy).
- Hankkeessa, joka edellyttää talousvyöhykelupaa, olisi työ- ja elinkeinoministeriö hyvä kutsua yhteisneuvotteluun (Nord Stream 2).
- Pelastuslaitos olisi hyvä kutsua lupahakemuksen esittelyyn, koska tulevat lausumaan hakemuksesta Tukesille (Kierto Ympäristöpalvelut Oy).
- Lähikuntien viranomaisia olisi hyvä kutsua yhteisneuvotteluun hankkeessa, jonka vaikutukset ulottuvat kunnan rajojen yli (Rudus Oyn hankkeessa Vantaa ja Kerava).
- Jossain vaiheessa neuvottelussa voisi olla läsnä myös kunnan terveydensuojeluviranomaisen edustaja mm. tuomaan näkemyksensä melu-, pöly-, pohjavesi- ja kaivovesiasioihin liittyen.

Taulukko 6 Kokeiltujen yhteisneuvottelujen hyödyllisyys osallistujien mielestä.

	Tarpeeton (1)	Jossain määrin tarpeellinen(2)	Keskinkertainen (3)	Hyödyllinen (4)	Erittäin hyödyllinen (5)	Vastauskeskiarvo (6)
YVA:n kannalta	0	1	0	13	4	4,11
Lupamenettelyjen kannalta	0	1	0	11	4	4,13
Hankkeen etenemisen kannalta	0	0	0	10	8	4,44
Neuvottelun ajankohta oman työn kannalta	0	2	2	12	2	3,78
Kokonaisarvio neuvotteluista	0	0	0	12	6	4,33

Yksi kyselyyn vastannut kertoi, että Tukesin näkemykset saattavat tulla kunnalle yllätyksenä kaavalausunnoissa. Jos näkemykset olisivat tiedossa riittävän ajoissa, niihin voisi valmistautua, selvittää tarvittavat asiat etukäteen ja ottaa ne huomioon suunnittelussa.

”Paikalla oli useita hankkeesta vastaavan edustajia, konsultti, ELY, AVI, kaavoittaja ja kunnan ympäristöviranomaisen, joten kaikki oikeat osallistujat olivat paikalla.”

”Erityisesti pidin siitä, että ELY-keskuksen kohteen valvoja oli myös paikalla, ei pelkästään lupaviranomaiset.”

”Mielestäni neuvottelu oli hyödyllinen, ylitti ennako-odotukseni. Neuvottelun hyödyllisyys riippuu tosin pitkälti kyseessä olevan hankkeen vaiheesta. Tässä neuvottelusta oli hyötyä, koska toiminnanharjoittajalla oli jo aika pitkälle tiedossa, mitä tullaan tekemään.”



Kuva: Leena Eerola

3.3. Aiempien ko- keilujen tuloksia

Metsä Fibre Oy:n Äänekosken bio- tuotetehdas

Metsä Fibre Oy:n Äänekoskelle suunnitteleman biotuotetehtaan YVA-, ympäristölupa- ja kaavoitusmenettelyjen yhteensovittaminen on usein mainittu onnistuneena esimerkkinä ennakkoneuvotteluista ja ympäristömenettelyjen sujuvoittamisesta. Sujuvoittamisen mahdollisti sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajan poikkeuksellisen mittava resursointi. Hankkeen YVA-menettely ajoittui vuoteen 2014.

Hankkeesta saatujen kokemusten perusteella viranomaisten ja luvanhakijan välistä yhteistyötä edistäviä toimintatapoja olivat ennakkoneuvottelut (sovitaan aikataulut sekä osallistamisaikajärjestelyt), viranomaisten ja hakijan tiivis yhteistyö prosessin aikana, ELY-keskuksen ja AVI:n yhteistyö, toiminnanharjoittajan kokoon kutsuman seurantaryhmän työskentely, ELY-keskuksen eri vastualueiden yhteistyöryhmä ja sisäiset asiantuntijaneuvottelut sekä eri viranomaisten keskinäinen tietojen vaihto (Ympäristöministeriö 2015c).

Sujuvoittamisessa auttoi Äänekosken kokemusten mukaan erityisesti toiminnanharjoittajan oma osaaminen ja ammattitaito (mm. asiakirjojen ja selvitysten laadukkuus, laaja ja monipuolinen tiedottaminen), käytössä olevat mittavat resurssit, aktiivisuus hallintomenettelyissä (mm. ripeä asiakirjojen täydentäminen), valmius uusien toimintatapojen kehittämisessä (mm. sidosryhmien osallistaminen) sekä yhteistyö eri viranomaisten kanssa.

Viranomaisten taholta hallintomenettelyjen sujuvoittamista edisti hankkeen priorisointi, sille keskitetyt, poikkeuksellisen suuret viranomaisresurssit etenkin AVI:ssa, valmius nopeaan reagointiin ja tiiviiseen yhteistyöhön toisten viranomaisten, toiminnanharjoittajan ja konsulttien kanssa sekä prosessin nopeuttaminen lainsäädännön mahdollistamilla osin (esim. kuulemis- ja lausunnonantoajat YVA-prosessissa niin lyhyet, kuin lainsäädäntö mahdollistaa).

Priorisoinnin käänköpuolena oli muiden tehtävien siirtyminen eteenpäin. Etenkin lupaviranomaiset kokivat, että keskittyessä Äänekosken hankkeeseen, muut hankkeet/lupahakemukset jätettiin pöydälle odottamaan vuoroaan.

Biotehdas Oy:n Riihimäen biojalostamo

Biotehdas Oy:n Riihimäen biojalostamo -hankkeessa pidettiin ennakkoneuvottelu ”Äänekosken mallista” saatuja tietoja soveltaen maaliskuussa 2015. Neuvottelun tavoitteena oli YVA- ja ympäristölupavaiheiden yhteen sovittaminen prosessien nopeuttamiseksi. Neuvotteluun osallistuivat toiminnanharjoittajan, konsultin, Hämeen ELY-keskuksen, Etelä-Suomen AVIn, Riihimäen kaupungin ja Hausjärven kunnan edustajat. Neuvottelussa hankkeen nopeuttamiseksi tunnistettiin seuraavia keinoja:

- Ajankäytön kannalta ratkaisevaa on hankkeesta vastaavan ja konsultin tekemä työ.
- Lyhyet lausuntoajat kuulemisissa, kuntien kokousaikataulujen huomiointi ottaminen kokonaisuajataulun suunnittelussa.
- YVA-vaihtoehtojen muotoilu sellaisiksi, että ne ovat sovellettavissa suoraan ympäristölupavaiheeseen.
- Ympäristölupahakemuksen jättäminen AVIin jo YVA-selostusvaiheessa (lupapäätös yhteysviranomaisen lausunnon jälkeen).
- YVA-selostus ja ympäristölupahakemus nähtäville/kuulutuksille samaan aikaan.

Neuvottelussa korostettiin reaaliaikaisen tiedonvaihdon tärkeyttä. Lupaviranomainen nosti esiin hyvin tehdyn lupahakemuksen lupaprosessia nopeuttavan vaikutuksen. Neuvottelussa todettiin myös, ettei ympäristölupahakemusta kuuluteta kesäaikaan kuntien kokoustaun vuoksi.

Vantaan Energian jätevoimalan YVAN tarveharkinta

Haastattelussa on tullut esille, että yhteisneuvottelut ovat hyvä tapa parantaa tiedonkulkua ja nopeuttaa päätöksentekoa myös, kun harkitaan YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa.

Vantaan Energian jätevoimalan polttokapasiteetin määräaikaan nostoon liittyen pidettiin Uudenmaan ELY-keskuksen koolle kutsumana viranomaisneuvottelu kesällä 2015. Neuvottelun tavoitteena oli nopeuttaa YVAN soveltamista koskevan päätöksen valmistelua kutsumalla toiminnanharjoittaja, konsultti sekä vaikutusalueen kuntien ja valvojan edustajat keskustelemaan saman pöydän ääreen.

Neuvottelussa esiteltiin hanke, YVA-tarveharkinnan perusteet ja päätöksentekomenettely sekä kuultiin paikalla olleiden Sipoon ja Vantaan edustajien näkemykset YVA-tarpeesta. Helsingin kaupungin edustajan kanta tarkistettiin neuvottelun jälkeen erillisellä yhteydenotolla. Neuvottelu nopeutti päätöksentekoa selvästi verrattuna kirjalliseen kuulemiseen ja vastineenantoon. Yhteysviranomaislaati neuvottelusta muistion asian dokumentoimiseksi.

4. Keskustelutilaisuuden tuloksia

TOUKOKUUSSA 2016 PIDETTIIN KESKUSTELUTILAISUUS, MISSÄ KÄYTIIN LÄPI HANKKEEN TULOKSIA SEKÄ KESKUSTELTIIN MUUN MUASSA YVA- JA LUPAMENETTELYJEN KEHITYSNÄKYMISTÄ JA -TARPEISTA. TILAISUUTEEN OSALLISTUI VIRANOMAISIA VALTION-HALLINNOSTA, MAAKUNTALIITOSTA JA KUNNISTA SEKÄ TOIMINNANHARJOITTAJIA, KONSULTTITIA JA JÄRJESTÖJEN EDUSTAJIA.

Keskustelutilaisuudessa nostettiin esiin seuraavia seikkoja:

- YVA voi muodostaa yhteyden sekä kaavoitukseen että lupiin.
- YVA ja ympäristölupa on yleisin eri yhteyksissä tarkasteltu yhteensovittavien viranomaismenettelyjen yhdistelmä, mutta sen lisäksi on melkoinen kirjo erilaisia muita ympäristömenettelyjä, joita tulisi yhteensovittaa.
- Jos YVA integroidaan yhteen viranomaismenettelyyn (esim. kaava), voiko yhteensovittaminen toisen menettelyn kanssa (esim. lupa) heikentyä?
- Pakottava määräys menettelyjen yhdistämisestä saattaa tehdä hallaa varsinaiselle tavoitteelle (nopeus, laadukkuus). Jatkossakin pitää säilyttää mahdollisuus erillisiin menettelyihin, jos se on lopputuloksen kannalta paras ratkaisu.
- Menettelyjen yhteensovittamista hankaloittaa eri prosesseja koskeva, eri aikaan syntynyt lainsäädäntö.
- Aikasäästöjä on mahdollista saavuttaa ainakin kuulutusten yhdistämisessä.
- YVA-ohjelmaluonnos olisi hyvä lähettää etukäteen yhteisneuvotteluun kutsuttaville.
- Ennako- /yhteisneuvottelun dokumentointi YVA-ohjelmaan lisäisi avoimuutta.
- YVA:n huomioon ottaminen näkyy yleensä lupapäätöksessä. Muuta palautteenantomekanismia (lupaviranomaisilta YVA-yhteysviranomaisille) ei toistaiseksi ole.
- On tärkeä tunnistaa ja priorisoida, missä hankkeen (ja siihen liittyvien viranomaismenettelyjen) vaiheissa yhteisneuvottelut ovat tehokkaimpia.
- Tukes olisi tärkeä muistaa kutsua AVIn järjestämiin lupavaiheen yhteisneuvotteluihin hankkeissa, joihin liittyy kemikaali- ja turvallisuuslupa.
- Neuvottelumahdollisuudesta on tärkeä välittää tietoa kaikille AVIn lupaa hakeville toiminnanharjoittajille, jotta kohtelu olisi tasapuolista.
- YVA- ja kaavoitusmenettelyjen suhdetta ja viranomaisyhteistyötä sekä niihin liittyvää tiedonvaihtoa on tärkeä parantaa.
- Suomessa on maankäyttö- ja rakennuslailla implementoitu direktiivi suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista (SOVA-direktiivi). Kaavojen vaikutusten arviointi on kuitenkin usein selvästi SOVAa tarkempaa. Tulisi selvittää tarkemmin, milloin kaavan vaikutusten arviointi voisi korvata YVA:n.
- Jos YVA on tehty puutteellisin tiedoin ja asia käy ilmi vasta lupavaiheessa, voidaan joutua tekemään jopa uusi YVA → vaikutus kokonaisuikatauluun.
- YVA-menettelyn jälkeen olisi hyvä pitää eri viranomaisten kanssa päätöspalaveri ja arvioida mikä meni hyvin, missä onnistuttiin ja mitä pitäisi tehdä jatkossa toisin.
- Toiminnanharjoittajan vastuu tiedon tuottajana on suuri ja toiminnanharjoittaja vastaa myös konsultin työstä.
- Vuorovaikutus eri osapuolten ja tahojen kanssa ei saa olla vain prosessin sanelemaa vaan sen tulisi olla jatkuvaa, epävirallistakin.
- Jos yhden luokun periaate viedään käytäntöön, jatkossa voi olla tarjolla kolme vaihtoehtoista YVA-menettelyä: perinteinen, itsenäinen YVA-menettely (esim. voimajohd- ja liikennehankkeet) integroitu YVA+kaavoitusmenettely sekä integroitu YVA-lupamenettely.
- Maakuntauudistuksessa asiat on nähtävä kokonaisuutena ja säilytettävä toimivat yhteydet eri viranomaisten välillä (luvat-YVA-kaava-liikenne).

Yleisesti ottaen keskustelutilaisuutta pidettiin hyödyllisenä etenkin eri viranomaismenettelyjen edustajien yhteisenä foorumina ja monet osallistujat kokivat juuri eri menettelyjä koskevan osaamisensa lisääntyneen. Tilaisuuteen osallistuneet kertoivat myös ymmärtävänsä paremmin viranomaismenettelyjen yhteensovittamisen merkityksen. Keskustelutilaisuudessa todettiin, että tieto hyvistä käytännöistä on arvokasta uudistettaessa YVA-lakia. Tilaisuuden ohjelma on raportin liitteenä 10.

5. Yhteensovittamisen epävarmuustekijät

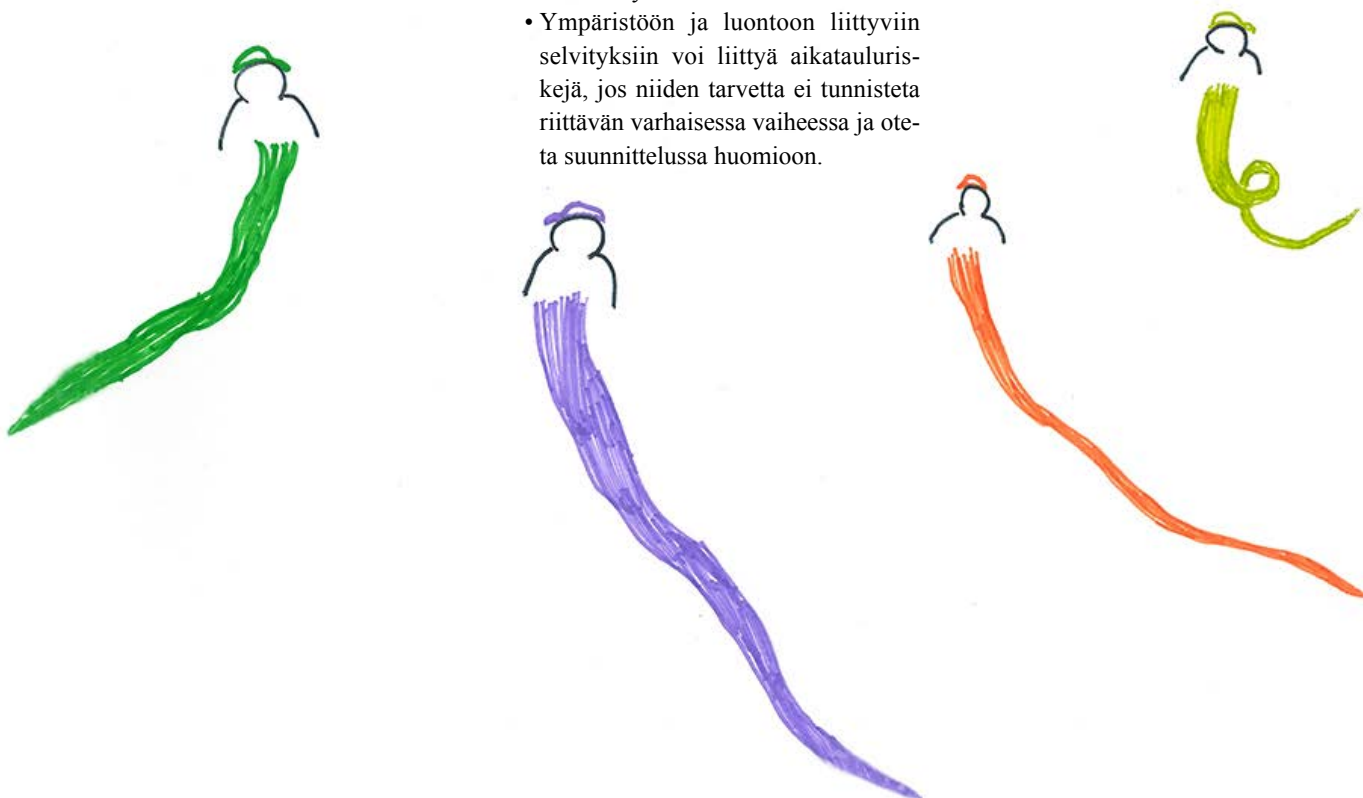
HANKKEIDEN SUJUVOITTAMISEEN JA NIIHIN LIITTYVIEN VIRANOMAISMETTELTYJEN YHTEENSOVITTAMISEEN SEKÄ YHTEISTYÖN ONNISTUMISEEN LIITTYY EPÄVARMUUSTEKIJÖITÄ TAI RISKEJÄ. NÄISTÄ VOI SEURATA MUUN MUASSA AIKATAULUJEN VIIVÄSTYMISTÄ JA KOKONAISKUSTANNUSTEN NOUSUA. SEURAAVASSA ESITETYT EPÄVARMUUSTEKIJÄT POHJAUTUVAT HAASTATTELUISSA ESIIN NOUSSEISIIN ASIOIHIN JA KOKEILUHANKKEEN TYÖRYHMÄN JÄSENTEN NÄKEMYKSIIN.

5.1. Toimintatapoihin ja aikatauluihin liittyvät epävarmuustekijät

- Toimintatavoissa ja -kulttuureissa olevista eroista, henkilökemioista tai muista vastaavista syistä johtuen toivottuun yhteistyöhön ei päästä.
- Eri menettelyistä vastaavat viranomaiset keskittyvät vain omaan menettelynsä, eikä kokonaisuuden kannalta parasta lopputulosta saavuteta.
- Yhteensovittaminen hidastaa kokonaisaikataulua, jos edetään hitaimman viranomaismenettelyn mukaan.
- Jos hanke ei ole voimassa olevan kaavan mukainen tai hankealueelta puuttuu kaava, eikä tätä huomata riittävän ajoissa, riskinä voi olla hankkeen merkittävä hidastuminen. Kaavoitus-tilanne voi joissain hankkeissa muodostua myös toteutumisen esteeksi.
- Ympäristöön ja luontoon liittyviin selvityksiin voi liittyä aikatauluriskejä, jos niiden tarvetta ei tunnisteta riittävän varhaisessa vaiheessa ja oteta suunnittelussa huomioon.

5.2. Taloudellisiin ja henkilöresursseihin liittyvät epävarmuustekijät

- Viranomaisten, toiminnanharjoittajan tai konsultin edustajissa tapahtuu henkilövaihdoksia (esim. neuvotteluun osallistuva lupaviranomainen ei toimikaan hankkeessa käsittelijänä).
- Toiminnanharjoittajalla ei ole riittäviä valmiuksia ja resursseja viedä hankettaan eteenpäin toivotussa aikataulussa (ammattitaito, taloudelliset tai henkilöresurssit, suunnitelmien ja dokumenttien valmistelu, viranomaisprosesseihin tarvittavan tiedon tuottaminen).
- Viranomaisten resurssipulasta johtuen yhteensovittamiseen ei ehditä käyttää aikaa tai neuvotteluihin osallistua.



Kuva 11 Jos viranomaiset keskittyvät vain omiin menettelyihinsä, ei aina saavuteta kokonaisuuden kannalta parasta lopputulosta.
Kuva: Liisa Nyrölä.

5.3. Tietoon ja tiedonvälitykseen liittyvät epävarmuustekijät

- Eri viranomaisorganisaatioiden välillä, niiden sisällä sekä toiminnanharjoittajan ja viranomaisen välillä on tietokatkoksia ja puutteita tiedonvälityksessä.
- Hankkeen lähtötiedot ovat puutteelliset tai virheelliset, mistä aiheutuu viivästyksiä.
- Hankkeeseen liittyviä selvitystarpeita ei tunnisteta ajoissa, mikä voi vaikuttaa oleellisesti kokonaisaikatauluun.

5.4. Neuvottelujen käytännön toteutukseen liittyvät epävarmuustekijät

- Neuvottelu järjestetään liian varhain suhteessa hankkeen suunnittelutilanteeseen. Hankkeesta ei ole riittäviä tietoja käytettävissä.
- Neuvottelussa käytetään liikaa aikaa yhteensovittamisen kannalta epäoleellisiin asioihin tai asioiden käsittelyssä edetään liian hitaasti → osallistujien turhautuminen.
- Hankkeesta vastaava ei suunnitteluvaiheessa halua useita viranomaisia neuvotteluihin, eikä eri osapuolille synny kokonaiskäsitystä hankkeesta riittävän ajoissa.
- Tieto neuvottelusta ei ole tavoittanut kaikkia hankkeen etenemisen kannalta oleellisia viranomaisia.
- Neuvotteluihin osallistuvat henkilöt eivät ole perehtyneet asiaan, ota aktiivista roolia tai tuo omia näkökantojaan ja tietojaan avoimesti esiin. → Neuvotteluilla ei saavuteta toivottuja tavoitteita, eikä menettelyjen yhteensovittamista tapahdu.
- Neuvottelut dokumentoidaan epäselvästi tai dokumentointi puuttuu.
- Osallistujien näkemykset muuttuvat neuvottelujen jälkeen.

5.5. Epävarmuustekijöiden vähentäminen

Monia epävarmuustekijöitä voidaan välttää tai vähentää avoimella ja oikea-aikaisella tiedonvälityksellä eri osapuolten kesken. Hyvää lopputulosta ja menettelyjen yhteensovittamista edistävät viranomaisten keskinäinen sekä viranomaisten ja toiminnanharjoittajan välinen luottamus ja yhteistyö. Eri menettelyihin liittyvät selvitystarpeet on myös tärkeä tunnistaa riittävän ajoissa.

Yhteisneuvotteluihin liittyviä epävarmuustekijöitä vähentää huolellinen valmistautuminen, oleellisten viranomaistahojen tunnistaminen ja kutsuminen neuvotteluun, kokouskutsujen lähettäminen ajoissa ja erityisesti riittävä ennakkotieto hankkeesta kutsuttaville (asialista, hankekuvaus ja mahdollinen YVA-ohjelmaluonnos).

Neuvottelujen puheenjohtaja ja toisaalta kaikki osallistujat voivat omalta osaltaan vähentää epävarmuustekijöiden toteutumista. Keskeistä on, että neuvotteluihin osallistuvat ja kutsutut kertovat näkemyksensä avoimesti. Yhteensovittamisen mahdollisuudet on tärkeä tunnistaa neuvottelussa sekä sopia käytännön toimenpiteet ja niiden vastuhenkilöt. Epävarmuustekijöiden vähentämistä käsitellään tarkemmin luvussa 6.



Kuva: Leena Eerola

6. Suositukset

YVA- JA LUPAMENETTELYJEN YHTEYTÄ EDISTÄVÄN KOKEILUHANKKEEN ENSIMMÄISEN VAIHEEN TULOSTEN PERUSTEELLA TYÖRYHMÄ ESITTÄÄ SEURAAVIA SUOSITUKSIA. NE TÄYDENTYVÄT HANKKEEN TOISESSA VAIHEESSA, JONKA LOPPURAPORTTI VALMISTUU ALKUVUONNA 2017.

1. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja ymmärrystä toistensa menettelyistä parannetaan muun muassa verkostoitumisen ja tiiviimmän yhteydenpidon keinoin.

Yhteistyön edistämiseksi viranomaisten olisi tärkeä tuntee nykyistä paremmin toistensa menettelyjä, niihin liittyvää lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä. Tämä koskee sekä oman organisaation asiantuntijoiden että muiden viranomaisorganisaatioiden asiantuntijoiden tehtäviä.

Organisaatioiden johdon on tärkeä kannustaa henkilöstöään yhteistyöhön, verkostoitumiseen ja asioiden tarkasteluun myös omaa tehtäväkuvaa laajempina kokonaisuuksina. Myös tehtäväkiertokokeilut ja tehtäväkierron yleistyminen voivat edistää laaja-alaisuutta ja ymmärrystä eri menettelyistä.

Henkilöiden välisen vuorovaikutuksen lisäämiseksi eri organisaatioiden yhteyshenkilöiden listaaminen sekä viranomaisten väliseen yhteydenpitoon

kannustaminen on suositeltavaa. Tässä voidaan hyödyntää mm. erilaisia sähköisiä yhteydenpitovälineitä kuten Skypea. Viranomaiset voivat myös käydä kertomassa toiminnastaan toisilleen.

2. Toiminnanharjoittaja vastaa hankkeensa kokonaisuudesta, tiedonhankinnasta ja laadukkaiden dokumenttien tuottamisesta.

Toiminnanharjoittajan vastuulla on hankkia riittävät lähtötiedot hankkeeseen liittyvistä ympäristö- ja kaavoitusnäkökohdista sekä tuottaa laadukkaat dokumentit ajallaan. Tämä luo edellytykset hankkeen sujuvalle etenemiselle. Toiminnanharjoittaja vie hanketta eteenpäin käyttäen tarpeen mukaan asiantuntijoita. Virkamiesten roolina on kommentoida toiminnanharjoittajan suunnitelmia sekä antaa hallussaan olevaa tietoa ja viranomaismenettelyihin liittyvää neuvontaa.

3. YVA-, lupa- ja kaavoitusmenettelyjä sekä muita viranomaismenettelyjä sovitaan yhteen yhteisneuvottelujen avulla.

Keskeisten viranomaismenettelyjen yhteensovittaminen vakiinnutetaan toimintatavaksi hankkeissa, joissa se on tarkoituksenmukaista. Yhteisneuvottelu toimii yhteensovittamisen välineenä sekä YVA- että lupavaiheessa. Viranomaiset voivat tarvittaessa sovittaa menettelyjä yhteen myös ilman toiminnanharjoittajaa.

Yhteisneuvotteluihin valmistaudutaan huolellisesti, ennakkomateriaali lähetetään kutsuttaville hyvissä ajoin etukäteen ja kutsuttavat voivat halutessaan korvata osallistumisensa kirjallisella kannanotolla. Neuvotteluihin osallistujat nimeävät henkilöt, jotka heidän mielestään tulisi jatkossa kutsua neuvotteluihin.

4. Neuvottelujen ajoittuminen, määrä ja osallistujat suunnitellaan hankekohtaisesti. Koordinaatiovastuu siirtyy ”saattaen vaihtamalla” viranomaistaholta toiselle.

Yhteisneuvottelujen ajoittuminen ja määrä suunnitellaan hanke- ja ta-

pauskohtaisesti. Joissain hankkeissa järjestettäviä muita neuvotteluja (esim. YVAN ohjausryhmän kokous, kaavoituksen viranomaisneuvottelu) voidaan laajentaa yhteisneuvotteluiksi tai niitä voidaan hyödyntää yhteisneuvottelujen valmistelussa.

Hankkeissa, jotka edellyttävät YVAa ja AVIn lupaa, on neuvotteluja suositeltavaa pitää ainakin seuraavasti:

- *YVA-ohjelman laadintavaiheessa*; Suunnitellaan toiminnanharjoittajan ja viranomaisten kesken YVA-vaiheen ja mahdollisuuksien mukaan myös koko hankkeen neuvottelut, menettelyjen ja aikataulujen yhteensovittaminen sekä eri osapuolten välinen yhteydenpito.
- *Siirryttäessä YVA-vaiheesta lupavaiheeseen*, toiminnanharjoittajan alkaessa valmistella tai valmisteltua lupahakemusluonnosta; sovitaan lupavaiheen yhteensovittamistarpeista ja -toimenpiteistä.

Yhteisneuvottelujen koordinoiva taho sovitaan tapauskohtaisesti hankkeen vaiheen mukaan ja taho voi olla eri hankkeen eri vaiheissa. Oleellista on, että tieto kulkee viranomaiselta toiselle ”saattaen vaihtamalla”. YVA-vaiheessa luonteva koordinoiva taho on yhteis-

viranomainen ja lupavaiheessa keskeisestä luvasta vastuussa oleva lupaviranomainen. Myös ELY-keskuksen valvoja tai kunnan kaavoittaja voivat joissain tapauksissa koordinoita yhteensovittamista. Parhaimmillaan YVA- ja lupavaiheissa tapahtuva koordinointi toimii yhden luukun periaatetta toteuttavana.

5. Neuvottelujen onnistumiseksi osallistujilta edellytetään luottamusta, yhteistyöhalukkuutta sekä vastuunottoa yhteensovittamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta.

Jotta neuvottelut johtavat menettelyjen yhteensovittamiseen ja hankkeiden sujuvampaan etenemiseen, on kaikkien osallistujien tärkeä olla aktiivisia, tuoda näkökantojaan avoimesti esille, edistää yhteistyötä sekä sitoutua yhdessä sovituihin asioihin, kuten aikatauluihin. Neuvotteluun osallistuvien on tärkeä tutustua kyseessä olevaan hankkeeseen etukäteen.

Puheenjohtajan sitoutuminen neuvottelun tavoitteisiin ja vastuun ottaminen niiden saavuttamisesta on erityisen tärkeää, jotta saavutetaan avoin ja ratkaisuhakuinen ilmapiiri.



Kuva 12 Yhteistyö ja luottamus ovat keskeisiä edellytyksiä yhteisneuvottelujen ja viranomaismenettelyjen yhteensovittamisen onnistumiseksi. Kuva: Liisa Nyrölä.

6. Neuvotteluissa sovitut asiat kirjataan muistioon

Yhteisneuvottelut on tärkeä dokumentoida tiedon siirtymisen varmistamiseksi menettelystä toiseen ja viranomaiselta toiselle – organisaatioiden sisällä ja niiden välillä. Suositeltava dokumentointitapa on osallistujille jaettava muistio, jonka laatijana voi olla toiminnanharjoittaja, konsultti tai viranomainen.

Muistio ei ole sitova pöytäkirja, jossa sovittaisiin esim. lupapäätökseen tai YVA-lausuntoon tulevista asioista. Siihen kirjataan etenkin eri menettelyjen ja aikataulujen yhteensovittaminen (esim. yhteinen kuuleminen tai yleisötilaisuus) ja selvitystarpeet. Myös eri osapuolten roolit ja vastuut sekä yhteensovittamisen kannalta oleellisten henkilöiden nimet on hyvä kirjata muistioon.

Neuvottelun lopuksi puheenjohtajan on suositeltavaa kertoa yhteenveito osallistujille kokouksen keskeisestä sisällöstä ja sovitusta asioista. Tämä helpottaa myös muistion kirjoittamista. Mahdollisissa myöhemmissä neuvotteluissa käydään läpi sovittujen toimenpiteiden toteutuminen.

7. Viranomaismenettelyjen tiiviimpää yhdistämistä kokeillaan käytännössä.

YVA-, lupa- ja kaavamenettelyjen tiiviimpään yhteensovittamiseen ja mahdolliseen yhdistämiseen liittyvillä kokeiluilla voidaan kerätä tietoa erilaisista keinoista vähentää viranomaismenettelyihin kuluva kokonaisaika. Kokeilujen tavoitteena tulisi olla myös tiedon sujuva siirtyminen viranomaismenettelystä toiseen. Kokeiluista voidaan saada arvokasta tietoa toimintatapamuutosten pohjaksi.

8. Toiminnan asiakaslähtöisyyttä lisätään kerättävän palautteen perusteella. Hyviä toimintatapoja laajennetaan viranomaisten yleisiksi toimintamalleiksi.

Asiakaspalvelun parantamiseksi on tarpeen kerätä toiminnanharjoittajilta, konsulteilta ja muilta sidosryhmiltä palautetta ja kehittämisideoita viranomaistyön onnistumisesta. Myös viranomaisten keskinäistä palautteenantoa

on tarpeen kehittää. Eri viranomaisten ja asiantuntijoiden työstään saaman palautteen tulisi kannustaa yhteistyöhön, yhteistyötapojen ja oman työn kehittämiseen sekä hyvään asiakaspalveluun.

Palautetta on tarpeen kerätä ainakin viranomaismenettelyjen yhteensovittamisen onnistumisesta sekä viranomaislausuntojen selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Hyväksi koettuja toimintatapoja on syytä laajentaa viranomaisten yleisiksi toimintamalleiksi. Näin menetellen parannetaan myös viranomaistoiminnan alueellista yhtenäisyyttä. Asiakaslähtöisyys on tärkeä sisällyttää uusien henkilöiden perehdytykseen.

9. Viranomaistiedon helppo saatavuus eri osapuolien käyttöön otetaan keskeiseksi tavoitteeksi kehitettäessä sähköisiä viranomaispalveluja ja tietojärjestelmiä.

Viranomaisten hallussa olevan ympäristö- ja kaavatiedon tulee olla saatavilla helppokäyttöisessä muodossa sekä muille viranomaisille että toiminnanharjoittajille, kansalaisille ja järjestöille. Parempi tiedon saatavuus nopeuttaisi viranomaismenettelyjä, vähentäisi viranomaisten ja toiminnanharjoittajien työmäärää sekä loisi edellytykset paremmalle yhteistyölle.

Tiedonkulun parantaminen on tärkeää ottaa huomioon kehitettäessä sähköisiä viranomaispalveluja ja tietojärjestelmiä. Valtion viranomaisten välisen yhteistyön lisäksi on tärkeä edistää valtion ja kuntien sekä valtion ja maakuntien virkamiesten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.

10. Yhteisneuvottelu säädetään lailla joustavaksi ja tapauskohtaisen harjoituksen mahdollistavaksi.

Lainsäädännöllä on tärkeä varmistaa, että yhteisneuvotteluja järjestetään tarpeen mukaan ja viranomaiset tekevät yhteistyötä eri viranomaismenettelyjen yhteensovittamiseksi. Joustava säännös mahdollistaa neuvottelujen ja niihin liittyvän lainsäädännön kehittämisen tulevaisuudessa käytännön kokemusten pohjalta.

7. Työkaluja neuvotteluihin

KOKEILUHANKKEESSA LAADITTIIN YHTEISNEUVOTTELUIJEN MALLIASIA-LISTA HANKKEEN YVA-VAIHEESEEN. SITÄ ON TARKOITUS KÄYTTÄÄ HANKE-JA TAPAUSKOHTAISESTI SOVELTAEN. KOHDAT 6 JA 7 OVAT KESKEISIMMÄT JA NIIDEN KÄSITTELYYN TULEE VARATA RIITTÄVÄSTI AIKAA.

Koolle kutsujan on tärkeä lähettää kutsuttaville hyvissä ajoin etukäteen neuvottelun asialista ja hankekuvaus. Lisäksi koolle kutsujan tehtävänä on pois jäävien tahojen näkemysten tiedustelu etukäteen.

Yhteisneuvotteluun kutsuttavia tahoja voivat olla:

- Toiminnanharjoittaja ja hänen konsulttinsa
- Lupaviranomaiset (AVI, Tukes, mahdollinen muu lupaviranomainen)
- Kunnan viranomaiset (kaavoittaja, ympäristönsuojelutoimen edustaja, kunnan johto, mahdollisesti lupaviranomainen)
- ELY-keskuksen edustajat (YVA-yhteysviranomainen, valvoja, melu-, vesistö-, pohjavesi-, maaperä-, luonnonsuojelu- ja/tai liikenneasiantuntija, kaavaohjaaja)
- Muut viranomaistahot, kuten museo- viranomaiset, pelastustoimi, maakuntien liitot, Liikennevirasto, vesilaitokset tmv.
- Mahdolliset muut tahot (esim. Fingrid Oyj, paikalliset sähköverkkoyhtiöt)

Raportin liitteenä 2 on tarkempi luettelo mahdollisista neuvotteluun kutsuttavista tahoista (ydinjoukko ja tarvittaessa kutsuttavat muut viranomaiset). Kokouskutsu lähetetään aina ydinjoukolle sekä tiedoksi muille viranomaisille, joiden tehtävät liittyvät hankkeeseen. Viranomaiset voivat itse arvioida osallistumisensa tarpeen. Vaihtoehtona osallistumiselle voi olla *kirjallinen kannanotto*, jonka kyseessä oleva viranomainen lähettää etukäteen koolle kutsujalle.

YHTEISNEUVOTTELUN ASIALISTA (YVA-VAIHE)

1. Kokouksen avaus

- Läsnaolijoiden esittäytyminen
- Neuvottelun tarkoitus
- Asialistan hyväksyminen
- Muistion laatijasta sopiminen

2. Hankkeen esittely (toiminnanharjoittaja/konsultti)

- Lyhyt hanke-esittely (hankekokonaisuus ja mahdolliset liitännäishankkeet)
- Vaikutusalue
- Hankkeen vaihtoehdot
- Suunnitellun toiminnan keskeiset ympäristövaikutukset
- Kaavatilanne
- Arvio tarvittavista luvista, selvityksistä ja viranomaismenettelyistä sekä mahdolliset kaavamuutostarpeet

3. YVA-menettely ja sen aikataulu (yhteysviranomainen/toiminnanharjoittaja)

- YVA-menettelyn ja sen aikataulun lyhyt kuvaus
- Tarvittavat selvitykset
- Mahdollinen tarve Natura-arviolle ja muut erityiskysymykset

4. Kaavoitus (kunnan kaavoittaja)

- Hankkeen suhde kaavoihin ja mahdolliset kaavoitus-/kaavamuutostarpeet
- Kaavamenettelyn ja sen aikataulun lyhyt kuvaus
- Tarvittavat selvitykset

5. Tarvittavat luvat ja niiden aikataulu (AVI, Tukes, mahdollinen muu lupaviranomainen)

- Tarvittavat luvat
- Lupamenettelyjen ja niiden aikataulun lyhyt kuvaus
- Lupahakemusten sisältövaatimukset ja tarvittavat selvitykset

6. Viranomaismenettelyjen yhteensovittaminen ja toimenpiteistä sopiminen

- YVA- ja lupamenettelyjen sekä kaavoituksen aikataulujen yhteensovittaminen
- Hankkeen eri vaiheissa tehtävien selvitysten yhteensovittaminen
- Menettelyihin liittyvien kuulemisten yhdistäminen, yhteiset lehti-ilmoitukset jne.
- Menettelyjen yhteiset yleisötilaisuudet

7. Yhteydenpito ja jatkoneuvottelut

- Yhteydenpito hankkeen aikana eri osapuolten kesken
- Seuraava(t) neuvottelu(t), niissä käsiteltävät asiat ja osallistujat
- Tehtävät ja vastuut neuvottelujen välissä

8. Muut asiat

9. Kokouksen päättäminen

Liite 1 Hankekuvaus

Liite 2 Mahdollinen YVA-ohjelmaluonnos

Osallistujan on kutsun saadessaan syytä tarkistaa, puuttuuko kutsuttavien listalta keskeisiä tahoja ja ilmoittaa mahdollisista täydennystarpeista koolle kutsujalle. Osallistujan on lisäksi tärkeä

- tutustua asialistaan ja hankekuvaukseen etukäteen,
- ilmoittaa koolle kutsujalle osallistumisestaan ja toimittaa näkemyksensä etukäteen, jos osallistuminen neuvotteluun ei ole mahdollista,
- varmistaa ennakkoon edustamansa tahon kanta keskeisiin asioihin (esim. aikataulu, tarvittavat selvitykset, asian käsittelijä),
- tarvittaessa valtuuttaa joku taho tai henkilö edustamaan itseään/näkemyksiään kokouksessa.

Hankkeissa, joihin liittyy YVA- ja kaavoitusmenettely, voidaan hyödyntää yhteensovittamisen apuna liitteiden 3 ja 4 kaavioita YVA- ja lupamenettelyistä sekä YVA- ja kaavoitusmenettelyistä. Kaavioissa on havainnollistettu yhteisneuvottelujen mahdollista ajoittumista ja jälkimmäisessä kaaviossa myös niiden suhdetta muihin menettelyissä järjestettäviin neuvotteluihin.

YHTEISNEUVOTTELUUN OSALLISTUMINEN

Onnistuneen lopputuloksen saavuttaminen on kaikkien osallistujien vastuulla.

Puheenjohtajan tehtävänä on varmistaa, että neuvottelun painopiste on viranomaismenettelyjen yhteensovittamisessa, kaikki osallistujat kertovat näkemyksensä ja neuvottelussa ehditään käsitellä ja sopia tarvittavat asiat. Neuvottelun – ja koko hankkeen – tavoitteet ja tarkoitus on tärkeä kirkastaa heti alussa.

Toiminnanharjoittajan rooli on keskeinen neuvotteluissa ja niiden järjestämisessä. Yhteistyön ja viranomaismenettelyjen yhteensovittamisen edellytyksenä on hyvin valmisteltu hanke, jossa toiminnanharjoittaja tuottaa laadukkaat dokumentit ajallaan.

Viranomaisten tehtävänä on palvella hyvin asiakasta eli toiminnanharjoittajaa – lainsäädännön ja ympäristön reunaehdot huomioon ottaen. Viranomaisten on tärkeä kertoa näkemyksistään ja hankkeen kannalta olennaisista seikoista aktiivisesti ja avoimesti, neuvoa viranomaismenettelyissä ja antaa hallussaan olevia tietoja toiminnanharjoittajan käyttöön. Näkökulman laajentaminen oman tehtävänkuvan ulkopuolelle, edistää yhteistyötä, helpottaa muiden viranomaisten työtä, välttää päällekkäisyyksiä ja hyödyntää eri viranomaismenettelyissä tuotettua tietoa.

8. Kirjallisuus

Belinskij, A., Warsta, M. ja Ekroos, A. 2016: Yhden luukun periaate ympäristöllisissä ennakkovalvonta- ja suunnittelumenettelyissä. Itä-Suomen yliopisto & Enlawin Consulting Oy. Väliraportti 15.1.2016. 50 s.

Energiavirasto 2014: Käsikirja PCI-hankkeisiin sovellettavista menettelyistä ja yleisön osallistumisesta. Perustuu Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista annettuun Euroopan unionin asetukseen N:o 347/2013. 1958/502/2014. 28.8.2014. 39 s.

Haapanala, A. 2010: YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde. Ympäristöministeriön raportteja 16/2010. Ympäristöministeriö, Helsinki. 23 s.

Hautala, S. 2015: Ennakkoneuvottelumenettely ympäristölupaa edellyttävissä hankkeissa - Nykytila ja kehittämistarpeet. Pro Gradu -tutkielma 30.12.2015. Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteen laitos. 78 s.

Mäenpää, O. 2014: Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä. Muistio ympäristöministeriölle 11.9.2014. 19 s.

Pölonen, I. 2015a: Ennakkoneuvottelusta suurissa ympäristönkäyttöhankeissa. Taustaselvitys ympäristöministeriölle 27.2.2015. 11 s.

Pölonen, I. 2015b: Ympäristövaikutusten arviointien sujuvoittaminen. Taustaselvitys ympäristöministeriölle 27.2.2015. 46 s.

Rönn, R., Riivari, A. ja Junnila, J. 2014: Ennakkoneuvottelut lupa-asioissa – toimintamalleja; käyttöönoton perusperiaatteet. 14.3.2014. Ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö. 2 s.

Rönn, R. 2014: Ennakkoneuvottelumenettely ja muu yhteydenpito; aluefoorumien ryhmätöiden kooste 17.6.2014. Ympäristöministeriö. 2 s.

Soininen, N. 2015: Eräiden ympäristöoikeudellisten lupien edellytysuhteet ennakoitavuuden ja käsittelyn sujuvoittamisen näkökulmasta. Taustaselvitys ympäristöministeriölle. 4.3.2015. 26 s.

Suomen ympäristökeskus 2015: Kohti parempaa ympäristösääntelyä. Näkökulma ympäristöpolitiikkaan. SYKE Policy Brief. 25.6.2015. 4 s.

Ympäristöministeriö 2015a: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen - Arvio toteuttamisvaihtoehtoista. Maaliskuu 2015. 75 s.

Ympäristöministeriö 2015b: YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen, työryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 8 | 2015. Ympäristöministeriö, Helsinki. 54 s.

Ympäristöministeriö 2015c: Kokemuksia Metsä Fibre Oy:n Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta. Ympäristöministeriön raportteja 21/2015. 29 s.

9. Liitteet

Sisältö

Liite 1. Yhteisneuvottelun asialista (YVA-vaihe).....	40
Liite 2. Yhteisneuvotteluun kutsuttavat tahot	41
Liite 3. YVA- ja lupamenettelyt, neuvottelujen ajoittuminen	42
Liite 4. YVA- ja kaavamenettelyjen liittymäpinnat, neuvottelut ja vuorovaikutus	43
Liite 5. Ennakkoneuvottelu, yhteenveto tehdyistä selvityksistä.....	44
Liite 6. Haastattelukysymykset ja haastatellut henkilöt.....	51
Liite 7. Kyselylomake (yhteysviranomaiset ja Y-johtajat).....	54
Liite 8. Kyselytuloksia	56
Liite 9. Kyselylomake, palautekysely.....	59
Liite 10. Keskustelutilaisuuden ohjelma	60

Liite 1. Yhteisneuvottelun asialista (YVA-vaihe)

(Muokataan hankkeeseen ja sen vaiheeseen sopivaksi tapauskohtaisesti!)

Tämä liite on saatavilla muokattavana dokumenttina osoitteesta doria.fi > ELY-keskus

1. Kokouksen avaus ja läsnäolijoiden esittäytyminen

2. Kokouksen avaus

- Läsnäolijoiden esittäytyminen
- Neuvottelun tarkoitus
- Asialistan hyväksyminen
- Muistion laatijasta sopiminen

3. Hankkeen esittely (toiminnanharjoittaja/konsultti, max 15 min)

- Lyhyt hanke-esittely (hankekokonaisuus ja mahdolliset liitännäishankkeet)
- Vaikutusalue
- Hankkeen vaihtoehdot
- Suunnittelun toiminnan keskeiset ympäristövaikutukset
- Kaavatilanne
- Arvio tarvittavista luvista, selvityksistä ja viranomaismenettelyistä sekä mahdolliset kaavamuutostarpeet

4. YVA-menettely ja sen aikataulu (yhteysviranomainen/ELYn asiantuntija, max 10 min)

- YVA-menettelyn ja sen aikataulun lyhyt kuvaus
- Tarvittavat selvitykset
- Mahdollinen tarve Natura-arviolle ja muut erityiskysymykset

5. Kaavoitus (kunnan kaavoittaja)

- Hankkeen suhde kaavoihin ja mahdolliset kaavoitus-/kaavamuutostarpeet
- Kaavamenettelyn ja sen aikataulun lyhyt kuvaus
- Tarvittavat selvitykset

6. Tarvittavat luvat (AVI, Tukes, mahd. muu lupaviranomainen, max 10 min/lupa)

- Tarvittavat luvat
- Lupamenettelyjen ja niiden aikataulun lyhyt kuvaus
- Lupahakemusten sisältövaatimukset ja tarvittavat selvitykset

7. Viranomaismenettelyjen yhteensovittaminen ja toimenpiteistä sopiminen

- YVA- ja lupamenettelyjen sekä kaavoituksen aikataulujen yhteensovittaminen
- Hankkeen eri vaiheissa tehtävien selvitysten yhteensovittaminen
- Menettelyihin liittyvien kuulemisten yhdistäminen, yhteiset lehti-ilmoitukset jne.
- Menettelyjen yhteiset yleisötilaisuudet

8. Yhteydenpito ja jatkoneuvottelut

- Yhteydenpito hankkeen aikana eri osapuolten kesken
- Seuraava(t) neuvottelu(t), niissä käsiteltävät asiat ja osallistujat
- Tehtävät ja vastuut neuvottelujen välissä

9. Muut asiat

10. Kokouksen päättäminen

Liite 1

Hankekuvaus

Liite 2

Mahdollinen YVA-ohjelmaluonnos

Liite 2. Yhteisneuvotteluun kutsuttavat tahot

Tämä liite on saatavilla muokattavana dokumenttina osoitteesta doria.fi > ELY-keskus

Ydinjoukko (osallistuu, jos käsitellään näiden tahojen viranomaismenettelyjä)

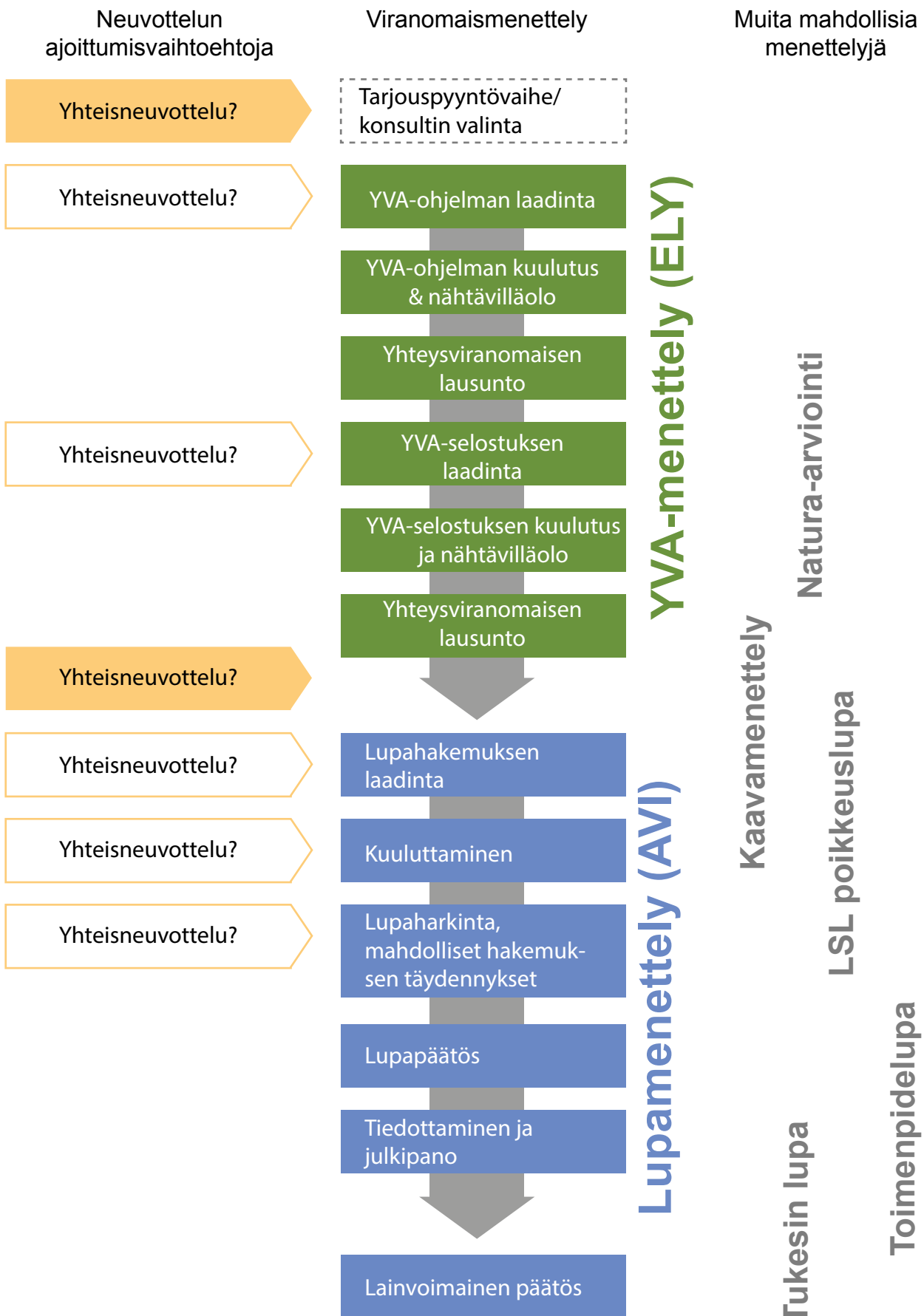
- Toiminnanharjoittaja, konsultti
- YVA-yhteysviranomainen, ELY
- Lupaviranomainen, AVI, Tukes, kunta (lupamenettelyjen soveltamisen mukaan)
- Valvoja, ELY
- Kaavoitusasiantuntija, kunta, ELY

Tarvittaessa kutsuttavat viranomaiset ja muut tahot

- ELY-keskuksen asiantuntijat (melu-, vesistö-, pohjavesi-, maaperä-, luonnonsuojelu- ja/tai liikenneasiantuntija)
- Kunnan ympäristötoimi
- Kunnan johto
- Maakunnan liitto (jos hankkeella ylikunnallisia vaikutuksia tai tarvitaan maakuntatason kaavatarkastelua)
- Museoviranomaiset (Museovirasto ja /tai maakuntamuseo tarpeen mukaan)
- Pelastuslaitos (hankkeet, joihin voi liittyä kemikaali-/turvallisuusriskejä ja Tukesin valvomat laitokset)
- Vesilaitos (esim. liittyminen vesi- ja viemäriverkkoon, merkittävät vaikutukset veden laatuun ja määrään, häiriötilanteiden aiheuttamat päästöriskit)
- Liikenneviranomaiset (etenkin, kun suunnitellaan merkittäviä, liikenneväyliin vaikuttavia muutoksia)
- Fingrid Oyj, paikalliset sähköverkkoyhtiöt (esim. jos hankkeeseen liittyy sähköntuotanto ja siirto sekä liittyminen valtakunnan verkkoon)
- Työ- ja elinkeinoministeriö (esim. jos hankkeeseen liittyy talousvyöhykelupa)
- Ympäristöministeriö (etenkin kansainvälisissä YVA-hankkeissa)
- Energiavirasto (etenkin PCI-hankkeissa)
- Saamelaiskäräjät, paliskunnat (jos hankkeella vaikutuksia poronhoitoon)

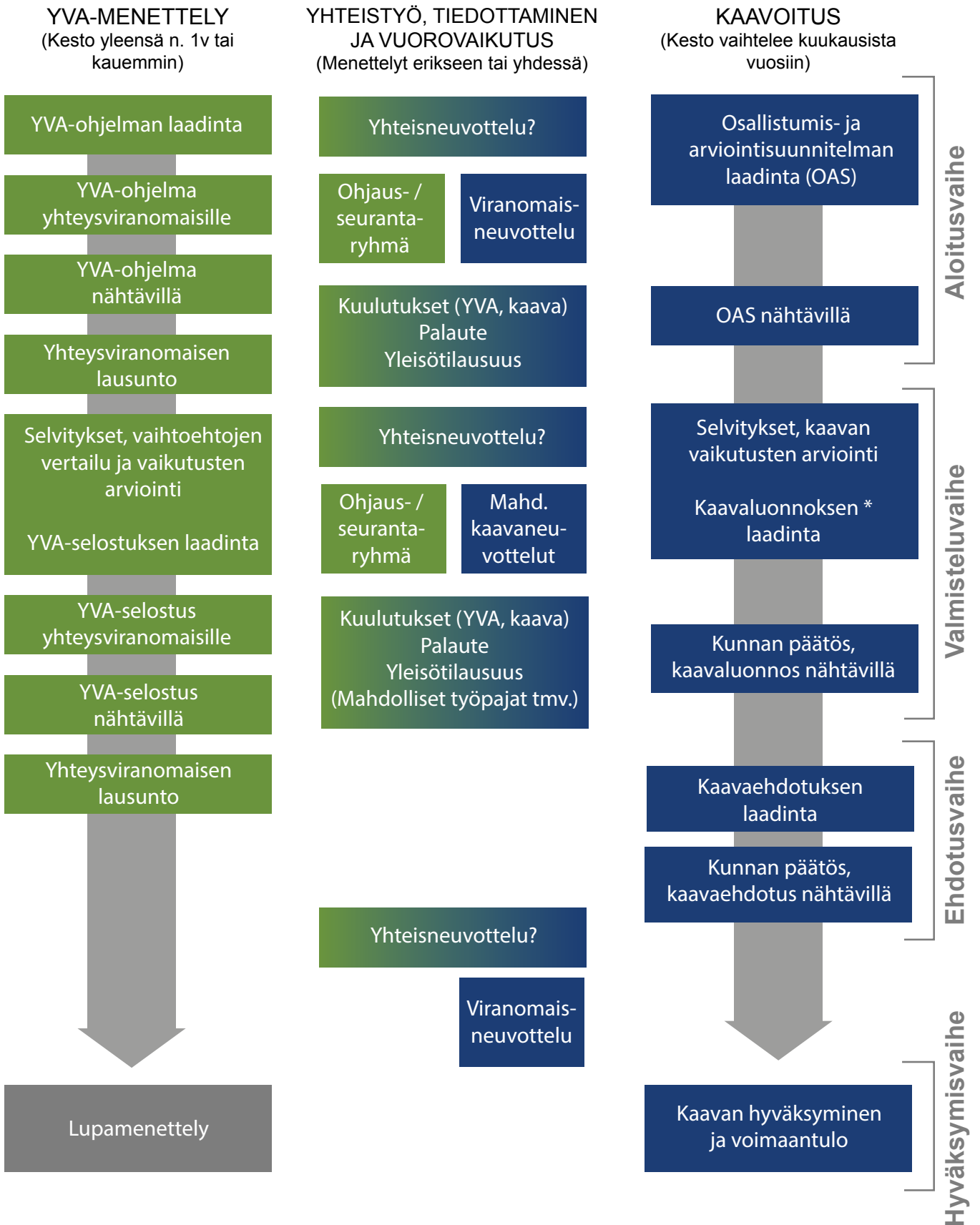
Liite 3. YVA- ja lupamenettelyt, neuvottelujen ajoittuminen

Tämä liite on saatavilla muokattavana dokumenttina osoitteesta doria.fi > ELY-keskus



Liite 4. YVA- ja kaavamenettelyjen liittämät, neuvottelut ja vuorovaikutus

Tämä liite on saatavilla muokattavana dokumenttina osoitteesta doria.fi > ELY-keskus



* Eli kaavan valmisteluaineiston

Liite 5. Ennakkoneuvottelu, yhteenveto tehdyistä selvityksistä



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Närings-, trafik- och miljöcentralen
Centre for Economic Development, Transport and the Environment

Liite 5 Ennakkoneuvottelu, kooste tehdyistä selvityksistä

Projektikoordinaattori Liisa Nyrölä ja projektipäällikkö Eija Lehtonen
Uudenmaan ELY-keskus

YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen -hanke,
Uudenmaan ELY-keskus ja Etelä-Suomen AVI

Maaliskuu 2016



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Närings-, trafik- och miljöcentralen
Centre for Economic Development, Transport and the Environment

Sisältö

- Tehdyt selvitykset ja raportit
- Kooste ennakkoneuvotteluihin liittyvistä näkökohdista em. raporteissa ja selvityksissä
 - Neuvottelun tavoite ja tarkoitus
 - Minkälaisissa hankkeissa? Missä vaiheessa?
 - Ketkä osallistuvat?
 - Käytännön toimeenpanosta ja säädösperustasta



Tehtyjä selvityksiä, joissa ennakkoneuvottelua käsitelty:

Lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (YM), hallitusneuvos Antti Riivari (TEM) ja hallitussihteeri Jaana Junnila (YM) : Ennakkoneuvottelut lupa-asioissa – toimintamalleja; käyttöönoton peruseriaatteet 14.3.2014
<http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B0A24B4A6-7FEA-4D07-B690-B4B35B615BF7%7D/101694>

Lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (YM): Ennakkoneuvottelumenettely ja muu yhteydenpito; aluefoorumien ryhmätöiden kooste 17.6.2014 <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B3C71666C-C824-43F1-87C2-AAD15DD531F8%7D/101643>

Professori Olli Mäenpää, Helsingin yliopisto: Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä, luku 1. ennakkoneuvottelu, 11.9.2014
<http://www.ym.fi/download/noname/%7BB1DE41ED-9846-4E0A-9CD4-593BB75C1115%7D/103244>

Ympäristöoikeuden dosentti Ismo Pölönen, Itä-Suomen yliopisto: Ennakkoneuvottelusta suurissa ympäristönkäyttöhankkeissa 27.2.2015 <http://www.ym.fi/download/noname/%7B88E29F20-8E9F-4925-A73C-49F711E2E1F%7D/107653>

Ministeri Lauri Tarastin työryhmän raportti ” Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, arvio toteuttamisvaihtoehdoista” maaliskuu 2015 <http://www.ym.fi/download/noname/%7B3958E753-B749-440E-8777-D71DD405BE87%7D/107681>

YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen, työryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 8 | 2015, maaliskuu 2015 https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153636/YMra_8_2015.pdf?sequence=1

Ympäristölakimies Elina Linnove / yhteistyöryhmä: Kokemuksia Metsä FibreOy:n Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta. Ympäristöministeriön raportteja 21 | 2015, kesäkuu 2015: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/155062>



Riitta Rönn ym.: Ennakkoneuvottelut lupa-asioissa – toimintamalleja; käyttöönoton peruseriaatteet 1/2

■ Neuvottelun tavoite ja tarkoitus

- Tavoitteena tehostaa yritysten tiedonsaantia ja lupa-asoiden samanaikaista hoitamista (Rakennepoliittinen ohjelma)
- Parantaa hankkeen vaatimien lupa- ja muiden hyväksymismenettelyiden kokonaisuuden hallintaa
 - *Toiminnanharjoittajan edut:* Lisää luvanhakuvaiheen kustannustehokkuutta, parantaa hakemusten laatua, edistää lupaprosessin sujuvuutta.
 - *Viranomaisten edut:* parantaa lupaprosessin kustannustehokkuutta ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja viranomaisten ymmärrystä omasta roolista eri hankekokonaisuuksissa → edellytyksiä lupaharkinnan ja -prosessien yhteensovittamiselle ja kehittämiselle
 - *Muiden asianosaisten edut:* hyvin pohjustettu hakemuksen valmistelu parantaa myöhempää, lupaprosessin aikaista osallistumista ja sen vaikuttavuutta
- Ennakkoneuvottelussa ei oteta kantaa luparatkaisuun => ei heikennä asianosaisten myöhempiä vaikutusmahdollisuuksia.

■ Minkälaisissa hankkeissa? Missä vaiheessa?

- Merkittävät investointihankkeet, jotka edellyttävät useiden viranomaistahojen päätöksiä niin keskushallinnon, aluehallinnon kuin kunnallishallinnon tasolla.
- Hankkeet, joissa tarpeen käydä yhdessä läpi esim. viranomaisten toimivaltajakoa ja sitä, mitä eri lupia hanke edellyttää
- Soveltuu myös niihin investointihankkeisiin, jotka sivuavat muiden ministeriöiden toimialoja (kuten maatalouden investointihankkeet, infrastruktuurihankkeet sekä ympäristöterveydenhuollon vaatimukset).

Riitta Rönk ym.: Ennakkoneuvottelut lupa-asioissa – toimintamalleja; käyttöönoton peruseriaatteen 2/2

■ Mitkä tahot osallistuvat?

- Ennakkoneuvotteluprosessia johtava viranomais voi olla mikä tahansa niistä viranomaisista, joilla on roolia myöhemmissä lupa- ja muissa hyväksymisprosesseissa.
- 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*).

■ Käytännön toimeenpanosta ja säädöserustasta

- Ennakkoneuvottelu vakiinnutetaan osaksi lupa-asioiden kokonaisprosessia.
- YM ja TEM varmistavat tulosohjauksen kautta käyttöönoton => AVI:n ja ELY:n tulosneuvotteluihin 2014, TEM:n kirje Tukesille ennakkoneuvottelujen käyttöönotosta.
- Seuranta: Vaikuttavuutta seurataan osana tuloseurainta: *lupien käsittelyajat, täydennyspyyntöjen tarve, toteutuminen (% lupa-asioista)*. Myöhemmin selvitetään: *toiminnanharjoittajien palaute, toimintatavan vaikutus asianosaisten kannalta* => toimintamallin hienosäätö palautteen perusteella
- Hallintolain (434/2003) säännökset, kuten 1 ja 2 § hyvän hallinnon perusteet, 8 § neuvonta ja 10 § viranomaisten yhteistyö, edellyttävät viranomaisilta toimintatapoja, joihin ennakkoneuvottelut perustuvat
- Myös lupamenettelyjä koskeviin säädöksiin kuten ympäristönsuojeluasetukseen sisältyy säännöksiä, jotka korostavat viranomaisten yhteistyön tärkeyttä.



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Närings-, trafik- och miljöcentralen
Centre for Economic Development, Transport and the Environment

Riitta Rönk: EK:n ja YM:n aluefoorumien kooste 1/2

■ Neuvottelun tavoite ja tarkoitus

- Palvelun parantaminen ja ajansäästö, keskusteluyhteyden avaaminen ja ymmärryksen lisääminen
- Lupaprosessin sujuva ja nopea läpimeno, lähtötiedot riittävän kattaviksi
- Eri viranomaisten näkökulmien esiintulo riittävän aikaisessa vaiheessa
- Eri intressien esille tulo (*elinkeinoelämä, luonnonsuojelu, kalatalous, tieliittymät ja –linjat, loma-asukkaat*)
- Keskustellaan: *Kaavatilanne, tarvittavat selvitykset (luontoselvitykset, lausunto YVA:n tarpeesta, Natura-selvitys), toimialan kehittyminen (mm. BAT ja BREF), aikataulut, hankkeen suunnittelu ja toteutus, viranomaisten roolien selkeyttäminen ja eri lakien samanaikaisen soveltamisen välttäminen (esim. AVI ja TUKES), viestinnän koordinointi (toiminnanharjoittajan tiedottaminen, viralliset kuulemiset, tiedonvaihto uusille henkilöille henkilöstövaihdosten yhteydessä), hyvä prosessinhallinta => valituksien väheneminen*

■ Minkälaisissa hankkeissa? Missä vaiheessa?

- Tarpeen mukaan sekä suurissa että pienissä.
- Ennen ympäristölupahakemuksen jättämistä & tarpeen mukaan sen jälkeen ja ennen lupapäätöksen tekemistä.



Riitta Rönn: EK:n ja YM:n aluefoorumien kooste 2/2

■ Mitkä tahot osallistuvat?

- Useimmiten: toiminnanharjoittaja, keskeiset lupa- ja valvontaviranomaiset: AVI, TUKES, ELY
- Tarpeen mukaan: kaavoituksesta vastaavan kunnan tai maakunnan liiton edustus, ELY eri rooleissa (YVA-yhteysviranomainen, luonnonsuojeluviranomainen, kalatalousviranomainen, liikenne, elinkeinotoiminta), kunnan rakennusvalvonta (rakennuslupa), palo- ja pelastusviranomaiset, terveydensuojeluviranomaiset, Säteilyturvakeskus.
- Neuvottelut lupahakemuksen jättämisen jälkeen, *täydennyspyyntöjen perustelu, kuulutukset, luonnokset lupamääryksistä?* Mukana toiminnanharjoittaja, luvittaja, tarpeen mukaan valvontaviranomainen
- Jotta ennakkoneuvottelusta ei tulisi tarpeettoman laaja, on tapauskohtaisesti arvioitava, mitkä tahot ovat kulloinkin keskeisiä

■ Käytännön toimeenpanosta ja säädösperustasta

- Ennakkoneuvottelu lähtee liikkeelle toiminnanharjoittajan aloitteesta (ei pakolliseksi), yhteys hankkeesta ja sen vaiheesta riippuen ELY, kunta, TUKES, AVI,
- Määrämuotoisuutta vieroksuttiin => saattaisi jäykistää tarpeettomasti yhteistyötä.
- Ennakkoneuvottelu-veloitteesta säätämiseen suhtauduttiin kriittisesti.



Olli Mäenpään selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä

■ Minkälaisissa hankkeissa? Missä vaiheessa? (lähde: Ennakkoneuvottelumuistio Rönn ym. 14.3.2014)

- Merkittävät investointihankkeet, jotka edellyttävät useiden viranomaistahojen päätöksiä keskus-, alue- ja kunnallishallinnossa
- Myös hankkeet, joissa on tarpeen käydä läpi esim. viranomaisten välistä toimivaltajakoa ja mitä eri lupia hanke edellyttää.
- Katsottu soveltuvan erityisesti aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien merkittävien ympäristö- ja vesilupien käsittelyyn.
- Järjestetään ennen kuin lupa-asia tulee vireille viranomaisessa.

■ Mitkä tahot osallistuvat? (lähde: Ennakkoneuvottelumuistio Rönn ym. 14.3.2014)

- Lupaviranomainen järjestää tarvittaessa etukäteisneuvottelun ja johtaa sitä, osallistuvat luvanhakija ja tarpeen mukaan keskeisiä valvontaviranomaisia.

■ Oikeudellinen arviointi

- Ennakkoneuvottelua määritteleviä säännöksiä ei sisälly ympäristönsuojelulakiin tai hallintolakiin
- 1) Ennakkoneuvottelun suhde viranomaisessa vireille tulevan lupa-asian käsittelyyn:
 - Ennen lupa-asian vireille tuloa, ennakoiva menettelyvaihe lupa-asian käsittelyssä.
 - Voi olla käsittelyä suuntaavaa ja koordinoivaa merkitystä
 - 2) Ennakkoneuvottelun ohjaava tai sitova merkitys lupa-asian käsittelyssä
 - Ei mitään osin korvaa lupahakemuksen käsittelyyn hallintolain mukaan kuuluvia menettelyvaiheita, esim. asianosaisen kuulemisesta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista tai asian selvittämistä.
 - Ennakkoneuvottelussa ei voida lupa- tai valvontaviranomaista ja lupa-asian ratkaisua sitovalla tavalla sopia tai muuten sitoutua yhteisymmärrykseen lupapäätöksen sisällöstä
 - 3) Uuden lainsäädännön tarve
 - Ennakkoneuvottelu toteuttaa hallintolaissa määriteltyjä veloitteita, kuten hallinnon palveluperiaatetta, viranomaisten yhteistyötä ja hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä.
 - Koska ennakkoneuvottelu ei korvaa lupa-asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa noudatettavia menettelyvaatimuksia, neuvottelua ei välttämättä tarvitse erikseen säännellä lailla.



Ismo Pölösen selvitys 1/3

■ Neuvottelun tavoite ja tarkoitus

- Tiedonvaihto ja neuvonta:
 - Yritysten ja viranomaisten välinen sekä viranomaisten keskinäinen tiedonvaihto. Parantaa tiedonvaihdon laatua.
 - Arviointimenettelyjen ja lupien kokonaisuuden hallinta ja sujuvoittaminen: tarvittavat menettelyt, miltä viranomaiselta lupia haetaan, menettelyjen keskinäiset suhteet.
 - Arviointi- ja hyväksymismenettelyihin liittyvät selvitystarpeet, lausuntojen pyytämistarpeet sekä yleisön kuulemisten järjestäminen.
 - Viranomaisten tehtävät ja toimivalta hankkeen arviointi- ja luvituskokonaisuudessa hahmottuu ja selkeytyy,
- Hankkeesta vastaavalle ja viranomaisille aiheutuvien kustannusten vähentäminen.
- Sovittaa yhteen arviointi- ja lupamenettelyjä ja parantaa lupahakemusten laatua.
- Tarvittavat ympäristöselvitykset tehdään jo YVA-vaiheessa, mikäli tiedossa riittävän konkreettiset tekniset ratkaisut → Parantaa lupa-asiakirjojen laatua, nopeuttaa lupakäsittelyä, parantaa tiedonsaantimahdollisuuksia (kansalaiset, järjestöt)
- Varautua lupa-asian käsittelyyn → Hankkeiden ympäristölliset luvat käsitellään joutuisasti, yhteiskunnallisesti hyväksyttävästi ja ympäristönsuojelun kannalta korkeatasoisesti.



Ismo Pölösen selvitys 2/3

■ Minkälaisissa hankkeissa? Missä vaiheessa?

- Etenkin hankkeissa, joissa merkittävä mittakaava, uusi hanketyyppi, erityisherkkä alue tai voimakas vastustus (hyväksyttävyyssvaje).
- Ei yleensä tarvita, kun hankkeesta vastaavalla on jo kokemusta vastaavista hankkeista ja aikaisemmista arviointi- ja luvitusmenettelyistä
- YVA-arviointiohjelman valmisteluvaiheessa. Ei kuitenkaan ole perusteltua aloittaa ennen kuin on selvinnyt, mille alueelle lupahakemukset kohdistuvat.
- Suurimmissa tai ympäristöllisesti haastavimmissa hankkeissa neuvotteluja voi olla perusteltua pitää sekä arviointiohjelman valmisteluvaiheessa että myöhemmin hankesuunnitelman konkretisoituessa.

■ Mitkä tahot osallistuvat?

- Hankkeesta vastaavan aloite.
- YVA-hankkeissa ELY-keskus vastaa järjestämisestä. ELY-keskuksella useita eri ympäristösäädöksiin perustuvia valvonta- ja asiantuntijatehtäviä, lisäksi elinkeinohankkeiden asiantuntemus.
- Neuvotteluprosessia voi johtaa lähtökohtaisesti mikä tahansa toimivaltaisista viranomaisista.
- Voimakas vastustus (paikallinen tai alueellinen hyväksyttävyyssvaje) => Saattaa olla perusteltua, että laajennetaan koskemaan myös kolmansia osapuolia



Ismo Pölösen selvitys 3/3

Käytännön toimeenpanosta ja säädösperustasta

- Tapauskohtaisen harkinnan tarve (neuvottelun käynnistäminen, sisältö, ajoitus ja neuvottelujen määrä).
- Ennakkoneuvottelu-instrumenttia voidaan kehittää joko nykyainsäädännön puitteissa tai säätämällä menettelyä nimenomaisesti laissa.
- Nykytilanteessa:
 - Hallintolaki: neuvonta, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus sekä viranomaisten välinen yhteistyö (7, 8 ja 10 §, myös hallintolain 23 §:n mukainen hallintoasian viivytyksetön käsittely)
 - Viranomaisten yhteistyö: YSA (713/2014) 39 §: lupa- ja valvontaviranomaisten on oltava keskenään riittävässä yhteistyössä. YVAL 3 §: otettava huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sovitettava yhteen mahdollisuuksien mukaan YVA-laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset.
- Säätämällä ennakkoneuvottelun perusteista laissa:
 - Voitaisiin parantaa toimintamallin systemaattista, yhdenmukaista ja tehokasta soveltamista sekä toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua
 - Hankkeesta vastaavalle mahdollisuus esittää ELY-keskukselle ennakkoneuvottelun käymistä, neuvotteluun kutsutaan hankkeesta vastaava ja tarpeen mukaan ne viranomaiset ja muut tahot, joiden toimialaan asia liittyy.
 - Ei yksityiskohtaisia säädöksiä: neuvottelujen sisällöstä, ajoituksesta (hankkeen oltava riittävän konkretisoitunut), määrästä (saatetaan tarvita useampia neuvotteluja)



Lauri Tarastin työryhmän raportti

- **Neuvottelun tavoite ja tarkoitus** Ks. Ismo Pölösen taustaselvitys. Pääkohdat samoja.
 - Toimintamalli, jolla Suomen arviointi- ja lupajärjestelmää voidaan kehittää koordinoitumpaan ja integroidumpaan suuntaan. Ennakkoneuvottelumenettelyn kehittäminen voidaan nähdä myös askeleena kohti yhdenmukaista tai koordinoitua lupajärjestelmää (yhden luukun periaate).
- **Minkälaisissa hankkeissa? Missä vaiheessa?** Ks. Ismo Pölösen taustaselvitys. Pääkohdat samoja.
 - YVA-velvollisten hankkeiden edellyttämät lupia ja niiden säädösperusta listattu raportissa, yhteensä 13 eri lain piiriin kuuluvia lupia.
 - Onko ennakkoneuvottelumenettelyn käyttöala ulotettava kaikkiin YVA-hankkeisiin vai vaan niihin, joissa vaaditaan ympäristölupa? Ryhmä ehdottaa, että kaikkiin hankkeisiin, kuten rata-, voimajohto-, tie-, tuulivoimalahankkeet.
 - Viranomaiset voivat pitää yhteyttä keskenään ja hankkeesta vastaavaan ilman ennakkoneuvottelumenettelyäkin.
- **Mitkä tahot osallistuvat?** Ks. Ismo Pölösen taustaselvitys. Pääkohdat samoja.
- **Käytännön toimeenpanosta ja säädösperustasta** Säädösperusta nykytilanteessa, ks. Ismo Pölösen taustaselvitys.
 - Harkitaan, lisätäänkö ennakkoneuvottelua koskevat säännökset YVA-lakiin, YVA-lain ohella viittaussäädännös hankkeita koskeviin erityislakeihin.
 - Hankkeesta vastaava voi pyytää ELY-keskusta aloittamaan ennakkoneuvottelumenettelyn hankkeesta vastaavan ja niiden viranomaisten kesken, joiden toimialaa hanke koskee.
 - Jollei pyyntöä pidetä epätarkoituksenmukaisena, ELY-keskuksen on viivytyksettä käynnistettävä menettely.
 - Neuvottelujen sisällöstä, ajoituksesta tai lukumäärästä ei olisi perusteltua säätää yksityiskohtaisesti laissa.
 - YM:n tulosohjauksessa täydentävät tavoitteet ELY-keskuksille sekä aluehallintovirastoille.
 - Viranomaisten resurssit ja myös asiantuntijuus tulee ottaa huomioon ennakkoneuvottelumenettelyä kehitettäessä.
 - Maksullisuutta voidaan harkita.



YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen -raportti

Huom: raportissa ei käytetä ennakkoneuvottelu-termiä.

■ Neuvottelun tavoite ja tarkoitus

- Vaikuttaminen arvioinnin laatuun ja riittävyteen, toiminnanharjoittajan ohjaus / neuvonta ja / tai menettelyjen yhteensovittaminen.
- Käydä läpi YVA-lainsäädännön velvoitteet, suunnitellaan YVA-menettelyn kulku ja osallistumisen järjestäminen, tarkastellaan mahdollisuudet eri menettelyjen yhteensovittamiseen ja sovitaan yhteistyöstä.
- Työryhmän raportti sisältää kattavan luettelon, jota voidaan käyttää esimerkkinä yhteisen kokouksen asialistaksi.
- Ohjauskokouksessa (YVAn alkaessa) toiminnanharjoittajan ja konsultin kanssa sovittavia asioita mm.:
 - Aloituskokouksen järjestäminen tarvittaessa muista menettelyistä vastaavien viranomaisten kanssa, hankkeen arviointi-, kaavoitus- ja lupamenettelyt, menettelyjen yhteensovittaminen
 - Eri tahojen vastuu- ja yhdyshenkilöt yhteystietoineen
 - Lisäkokouksien ja yhteydenpidon tarve jatkossa

■ Minkälaisissa hankkeissa? Missä vaiheessa?

- Erityisesti tärkeää, mikäli YVA-menettely ei ole hankevastaavalle tuttu tai hankkeesta vastaavalla ei ole konsulttia.
- Ennen YVA-menettelyn virallista käynnistymistä tai arviointiohjelman laadintavaiheessa.

■ Mitkä tahot osallistuvat?

- Kyseessä voi aluksi olla vain yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavan välinen kokous ("ohjauskokous").
- Tarvittaessa kokous eri menettelyjen yhteensovittamisesta hankkeen kaavoitus-, lupa- ja/tai muiden mahdollisten viranomaisten kanssa.



Elina Linnove ym., Äänekosken raportti

■ Neuvottelun tavoite ja tarkoitus

- Kaikkien tarvittavien lupien ja muiden viranomaismenettelyiden tunnistaminen; merkittävässä hankkeissa luvituksen monialaisuus (mm. kaavoitusmenettelyt, ympäristö- ja rakennusluvut, jätevedenpuhdistamoiden luvitus, PIMA - ilmoitukset, TUKESin ja Trafirin luvat).
- Aikataulujen yhteensovittaminen, aikataulusta sopiminen ja siihen sitoutuminen
 - Pilotissa hankkeesta vastaava osasi hahmottaa tarvittavat lupaprosessit ennakkoneuvottelujen avulla, ja laati kokonaisuudesta tiukan prosessien tavoiteaikataulun. Aikataulu sovittiin yhteen viranomaisten tavoitteiden kanssa.
- Normaalia viranomaisohjausta ja neuvontaa laajempi ja monipuolisempi menettely. Tarvittavien viranomaismenettelyiden vaiheiden ja edellytysten ennakoiva huomioon ottaminen (mm. eri viranomaisprosessien kartoitus ja yhteensovittaminen, tavoiteaikataulut, tarvittavat selvitykset ja osallistumis-/tiedotuskäytänteet).
- Mahdollista säästää eri viranomaisten ja luvanhakijan resurssia prosessien myöhäisemmissä vaiheissa.
- Elinkeinoelämän näkökulmasta ensisijainen keino pilottihankkeen sujuvoittamisessa (yhteisiin aikatauluihin sitoutuminen). Lupaviranomaisen kannalta tärkeää, että hakijan vastuulla on laadukas lupahakemus.
- Edistää eri menettelyiden koordinoitua ja yhteensovittamista sekä prosessien suunnittelua ja aikatauluttamista, auttaa mahdollisten päällekkäisyyksien poistamista, helpottaa viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa, auttaa tarvittavien selvitysten hyödyntämistä laaja-alaisemmin eri prosesseissa sekä helpottaa tiedottamista ja sujuvoittaa lausuntojen antamista.
- Lupaviranomaisten näkökulmasta ennakkoneuvottelut sitovat työaikaa, joten niiden käyttöä ja määrää on syytä harkita tarkoin.

■ Mitkä tahot osallistuvat?

- Hankkeessa ennakkoneuvottelua käytiin useamman viranomaisen kanssa ja viranomaiset keskustelivat myös keskenään eri prosessien yhteensovittamisesta, aikataulutuksesta, mahdollisten päällekkäisyyksien poistamisesta, selvitysten hyödyntämisestä ja tietojen vaihdosta.
- Jos menettelyjä halutaan sujuvoittaa ja investointeja nopeuttaa, tarvitaan laajaa kaikkien hankkeen viranomaisten kattavaa ennakkollista suunnittelua ja neuvottelua sekä eri prosessien aikataulujen ja sisältöjen yhteensovittamista. Pelkästään ympäristölupamenettelyn ja -valvonnan tarkastelu ei ole riittävä.

Liite 6. Haastattelukysymykset ja haastatellut henkilöt

Haastattelijana kaikissa haastatteluissa toimi hankekoordinaattori Liisa Nyrölä ja toisina haastattelijoina joko Leena Eerola, Eija Lehtonen tai Sami Rinne Uudenmaan ELY-keskuksesta tai Marja-Terttu Parsama Etelä-Suomen AVIsta.

Haastattelukysymykset

I YVA-HANKKEISSA PIDETTÄVÄT TOIMINNANHARJOITAJAN JA ERI VIRANOMAISTEN YHTEISNEUVOTTELUT

KOKEMUKSET YHTEISNEUVOTTELUISTA

1. Minkälaisia kokemuksia teillä on YVA-hankkeissa pidetyistä neuvotteluista, joihin on osallistunut sekä YVA-yhteysviranomaisen että lupaviranomaisen/-viranomaisten edustajia (ELY, AVI, TUKES)? Mikä on ollut viranomaisneuvottelujen tarkoitus? Onko koolle kutsujana toiminut yhteysviranomainen?
2. Minkälaisia kokemuksia teillä on muissa kuin YVA-hankkeissa pidetyistä eri vaiheissa käydyistä neuvotteluista? Mitä viranomaistahoja niissä on ollut mukana ja mikä on ollut neuvottelujen tarkoitus? Olisiko pitänyt olla muita? Kuka neuvottelut on kutsunut koolle?

YHTEISNEUVOTTELUN/ENNAKKONEUVOTTELUN SISÄLTÖ JA AJOITTUMINEN

3. Mitä asioita neuvottelussa olisi hyödyllistä käsitellä ja mistä asioista sopia?
4. Miten neuvottelut tulisi dokumentoida? Olisiko dokumentti julkinen?
5. Missä YVA-/lupamenettelyjen vaiheissa neuvotteluja olisi järkevintä järjestää?
6. Kuinka monta neuvottelua on tarpeen järjestää?

NÄKEMYKSET YVA-MENETTELYN YHTEYDESSÄ PIDETTÄVIEN YHTEISNEUVOTTELUJEN/ENNAKKONEUVOTTELUJEN OSALLISTUJISTA JA KOOLLE KUTSUMISESTA

7. Ketkä tulisi kutsua neuvotteluihin? Olisiko neuvotteluihin tarpeen kutsua ELYn ja AVIn/Tukesin lisäksi muita viranomaisia (esim. kuntien kaavoittajat ja ympäristöviranomaiset)? Minkälaisissa hankkeissa?
8. Kenellä tulisi voida olla aloite neuvottelujen käynnistämiseksi?
 - a) Hankkeesta vastaavan aloitteesta
 - b) YVA-yhteysviranomaisen päätöksellä
 - c) YVA-yhteysviranomainen tarjoaa menettelyä hankkeesta vastaavalle kaikissa YV:ssä
 - d) Muun viranomaisen aloitteesta

NEUVOTTELUN HYÖDYT JA MAHDOLLISET ONGELMAT

9. Mitä hyötyjä yhteis-/ennakkoneuvotteluun liittyy a) viranomaisen näkökulmasta ja b) toiminnanharjoittajan näkökulmasta?
10. Mitä ongelmia neuvotteluun liittyy a) viranomaisen näkökulmasta ja b) toiminnanharjoittajan näkökulmasta?

MENETTELYN KÄYTÄNTÖÖN VIEMINEN

11. Minkälaista ohjeistusta tai malleja (esim. asialista) tarvitaan, jotta neuvottelusta saataisiin paras hyöty?
12. Tulisiko yhteisneuvotteluista (ennakkoneuvotteluista) säätää lain tasolla? Jos, niin mitä asioita lakiin olisi tarpeen kirjata (sisältö, ajoitus tmv.)?

13. Miten ennakkoneuvottelut pitäisi sisällyttää YVA- ja lupaviranomaisten tulosohjaukseen?
14. Pitäisikö menettelyä soveltaa myös muissa kuin YVA-hankkeissa? Mikä taho voisi silloin ottaa koordinoivastuun?

II EHDOTUKSET YVA-, LUPA- JA KAAVOITUSMENETTELYJEN YHTEYDEN VAHVISTAMISEKSI

15. Minkälaista yhteistyötä nykyään tehdään eri viranomaisten välillä YVA- ja lupamenettelyihin sekä niiden sujuvoittamiseen liittyen? Miten hyvin YVAL:n yhteensovittamispykälä on hyödynnetty?
16. Miten viranomaisten välistä yhteistyötä olisi tarpeen kehittää?
17. YVA-menettelyn ja ympäristölupakäsittelyn yhdistäminen: olisiko mielestänne joissakin tilanteissa perusteltua yhdistää menettelyt ja jos niin millaisissa hankkeissa? Mitä seikkoja yhdistämisessä tulisi ottaa huomioon? Heikkoudet ja vahvuudet?
18. YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhdistäminen: olisiko mielestänne joissakin tilanteissa perusteltua yhdistää menettelyt ja jos niin millaisissa hankkeissa? Mitä seikkoja yhdistämisessä tulisi ottaa huomioon? Heikkoudet ja vahvuudet?

KYSYMYKSET/AVI JA MUUT LUPAVIRANOMAISET:

19. Miten YVA-selostusta tai YVAssa (tai kaavoituksen yhteydessä) tehtyjä selvityksiä on hyödynnetty lupamenettelyssä? Onko lupaviranomainen edellyttänyt uusia tai tarkempia selvityksiä ja miksi?
20. Miten YVA (arviointiselostus) ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto on otettu lupapäätöksissä huomioon?
21. Minkälaiset yhteysviranomaisen lausunnot palvelevat parhaiten lupaviranomaista? Miten lausuntoja voisi kehittää, jotta ne palvelisivat paremmin lupaviranomaista?

KYSYMYS/ELY:

22. Miten toivoisitte lupaviranomaisten osallistuvan YVA-menettelyyn?

Kansainvälisten YVA-hankkeiden erityispiirteet (kysymykset haastateltaville, joita tämä koskee)

23. Minkälaisia kokemuksia teillä on Espoon menettelystä ja siinä järjestetystä kansainvälisestä kuulemisesta? Mitkä asiat ovat onnistuneet hyvin ja mitä kehittämistarpeita tunnistatte?
24. Miten hyvin Espoon sopimuksen 6 artikla tunnetaan ja on otettu päätöksenteossa ja lupapäätöksissä huomioon?

NÄKEMYKSIÄNNE MUISTA KOKEILTAVISTA MENETTELYISTÄ

Edellä käsiteltyjen yhteis-/ennakkoneuvottelujen ja eri prosessien yhteyden vahvistamisen lisäksi hankkeessamme kokeillaan mahdollisuuksien mukaan seuraavia asioita:

- Yhteenvetopäätelmä YVA-selostuslausuntoon (perustellun päätelmän kokeilua)
- YVA-Natura-yhteyden tarkastelu
- Jälkiarviointi Espoon sopimuksen soveltamisesta
- Teoreettinen tarkastelu YVA:n soveltamista koskevassa päätöksessä:
 - lieventämistoimien vaikutus YVA-tarpeeseen?
 - edellytykset, joilla YVA voidaan sisällyttää lupakäsittelyn yhteyteen?

25. Kokemuksenne ja ajatuksenne näistä teemoista? Onko niitä mahdollista/ajankohtaista kokeilla? Jos on, niin evästyksenne kokeilulle?

Haastatellut henkilöt

Haastateltava		Organisaatio
Erävuori	Lauri	Gasum Oy
Haarajärvi	Tero	Pirkanmaan ELY-keskus, liikennevastuualue
Heikkilä	Hanna-Leena	Boliden Harjavalta Oy
Heikkinen	Sonja	Uudenmaan ELY-keskus, liikennevastuualue
Heinimaa	Tanja	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
Helin	Juha	Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
Hokkanen	Joonas	Ramboll Finland Oy
Holm	Olli	Liikennevirasto
Jantunen	Jorma	Suomen ympäristökeskus
Jaskari	Arto	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
Johansson	Arja	Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
Junnila	Jaana	Ympäristöministeriö
Järvinen	Mattias	FCG (Finnish Consulting Group)
Kallio	Timo	Gasum Oy
Kansonen	Juhani	Liikennevirasto
Kauppinen	Markus	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
Kivilaakso	Eija	Helsingin kaupunki, kaavoitus
Koivujärvi	Susanna	Liikennevirasto
Koivula	Leo	Uudenmaan ELY-keskus, liikennevastuualue
Koivunen	Kirsi	Pöyry Finland Oy
Kukkola	Timo	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
Kärkkäinen	Arto	Uudenmaan ELY-keskus, liikennevastuualue
Laamanen	Juha	Kaakkois-Suomen ELY-keskus, liikennevastuualue
Laine	Tarja	Vantaan kaupunki, kaavoitus
Lajunen	Sari	Liikennevirasto
Lehikoinen	Teemu	Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
Luukkonen	Hanna	Rudus Oy
Löytönen	Eero	Porvoon kaupunki, kaavoitus
Mäkinen	Tero	Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
Paajanen	Paula	Oulun kaupunki, kaavoitus
Petäjaniemi	Pekka	Liikennevirasto
Pirkanniemi	Kari	Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
Puhakka	Ari	Uudenmaan ELY-keskus, liikennevastuualue
Puska	Anne	Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
Pölönen	Ismo	Joensuun yliopisto
Rahnasto	Oili	Ympäristöministeriö
Rauhamäki	Terhi	Gasum Oy
Rissanen	Heli	Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
Rönn	Riitta	Ympäristöministeriö
Seppälä	Mika	Korkein hallinto-oikeus (KHO)
Sirkiä	Esa	Liikennevirasto
Talvitie	Timo	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
Talvitie	Maarit	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
Teräsmäa	Erkki	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
Vartia	Merilin	Sito Oy
Weurlander	Minna	Uudenmaan ELY-keskus, liikennevastuualue

Liite 7. Kyselylomake (yhteysviranomaiset ja Y-johtajat)

Kysely aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten Y-johtajille sekä ELY-keskusten ja työ- ja elinkeinoministeriön YVA-yhteysviranomaisille toteutettiin Webropol-ohjelmalla joulukuussa 2015.

Kysymykset

Edustamani taho:

ELY/Y-johto AVI/Y-johto ELY/yhteysviranomainen TEM/yhteysviranomainen

1. Onko teillä kokemusta toiminnanharjoittajan sekä lupa- ja muiden viranomaistahojen yhteis- / ennakkoneuvotteluihin osallistumisesta? Minkälaisissa hankkeissa? (vapaa vastaus)

2. Mikä on mielestänne merkittävin yhteisneuvottelulla tavoiteltava hyöty

- Aikataulujen yhteensovittaminen ja nopeutuminen
- Tuotettavien dokumenttien (YVA-raportit, lupahakemus) laadun parantuminen
- Tarvittavien selvitysten suunnittelu, jotta palvelevat eri prosesseja
- Muu, mikä?

3. Minkälaisissa hankkeissa eri viranomaistahojen yhteisneuvotteluille on mielestänne tarvetta

- Kaikissa YVA-hankkeissa
- Vain hankkeissa, jotka vaativat useita eri viranomaisprosesseja (YVA, eri luvat, kaava)
- Ei tarvetta viranomaisten yhteisneuvotteluille

Valikoiduissa YVA-hankkeissa, jotka edellyttävät AVIn luvan

- merkittävä mittakaava
- uusi hanketyyppi
- toiminnanmuutos-hanke (YVA+lupa)
- erityisherkkä alue

AVIn lupahankkeissa (ei YVAa)

- kaikissa
- valikoiduissa, minkälaisissa

4. Jotta viranomaisten yhteisneuvotteluista saataisiin paras mahdollinen hyöty, minkä tahojen olisi mielestänne perusteltua osallistua niihin

- YVA-yhteysviranomainen (ELY)
- Lupaviranomainen (AVI)
- Lupaviranomainen (TUKES)
- Valvova viranomainen (ELY)
- Kunnan kaavoittaja
- Kunnan ympäristöviranomainen
- Muu taho, mikä?

5. Kenen aloitteesta neuvottelu(t) järjestettäisiin

- Toiminnanharjoittajan
- YVA-yhteysviranomaisen
- Lupaviranomaisen
- Valvontaviranomaisen
- Muun viranomaisen aloitteesta, minkä?

6. Missä hankkeen vaiheessa neuvotteluja tulisi järjestää YVA-vaiheessa

- Ennen YVAn vireille tuloa
- YVA-ohjelmavaiheessa
- YVA-selostusvaiheessa
- YVA-selostuksesta annetun lausunnon jälkeen

Lupavaiheessa

- Ennen lupahakemuksen vireille tuloa, lupahakemuksen laadintavaiheessa
- Lupahakemuksen tultua vireille, kuulutusvaiheessa
- Lupapäätöksen luonnosvaiheessa
- Muussa vaiheessa

7. Miten neuvottelut tulisi dokumentoida

- Toiminnanharjoittaja tai konsultti laatii muistion osallistujien käyttöön
- Yhteysviranomainen tai lupaviranomainen laatii muistion
- Yhteistä muistiota ei laadita, jokainen tekee omat muistiinpanot
- Joku muu käytäntö, mikä?

8. Pidättekö yhteisneuvottelujen järjestämisessä tarpeellisena jo(i)takin seuraavista

- Malliasialista
- Tsekkilista neuvottelussa käsiteltävistä asioista
- Tsekkilista neuvotteluihin osallistuvista tahoista erityyppisissä hankkeissa
- Tulosohjaus (AVIt / ELYt)
- Säättäminen lailla

9. Kehitysehdotuksenne yhteisneuvotteluun liittyen

vapaa vastaus....

Yhteystiedot (vapaaehtoinen)

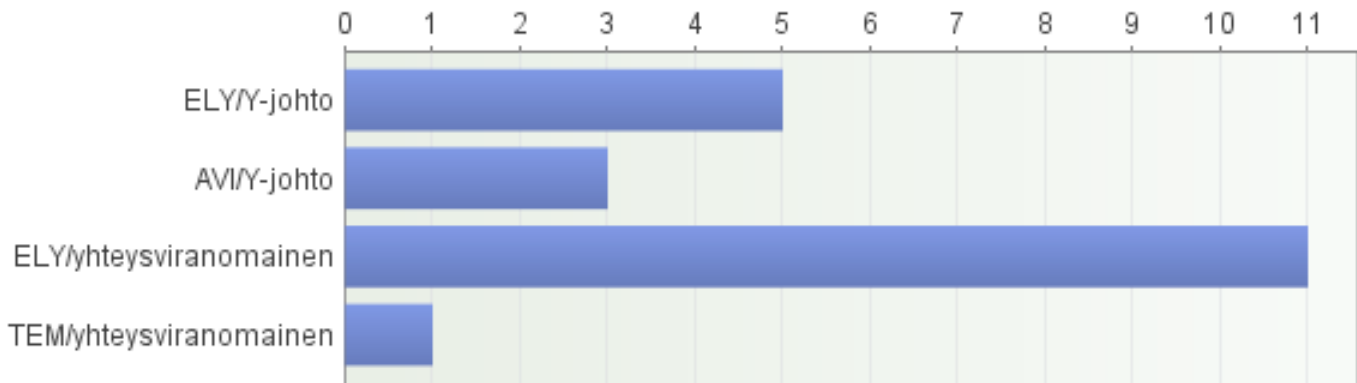
Nimi, edustamani taho, sähköpostiosoite

Liite 8. Kyselytuloksia

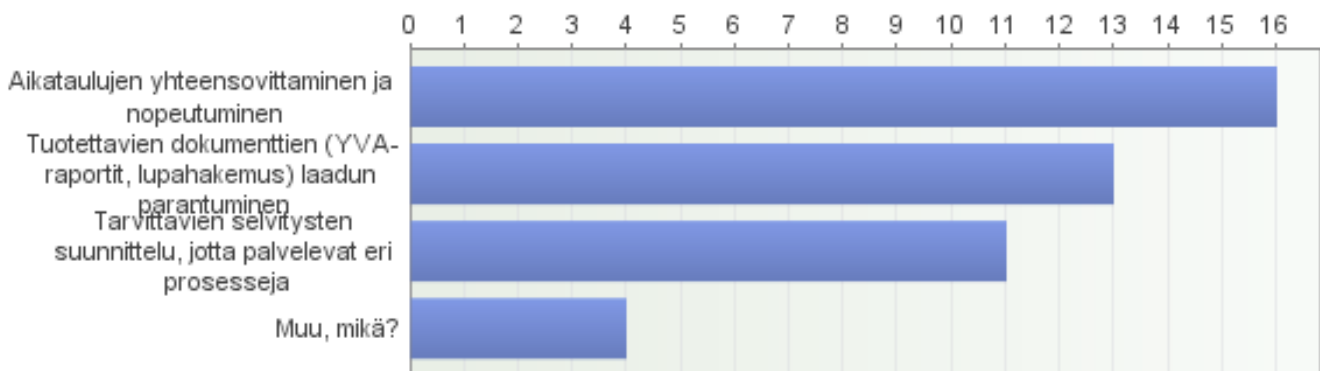
YVAN ja luvan yhteyden vahvistaminen, OHKE-hanke

Kysely yhteisneuvotteluihin liittyvistä näkemyksistä, graafit

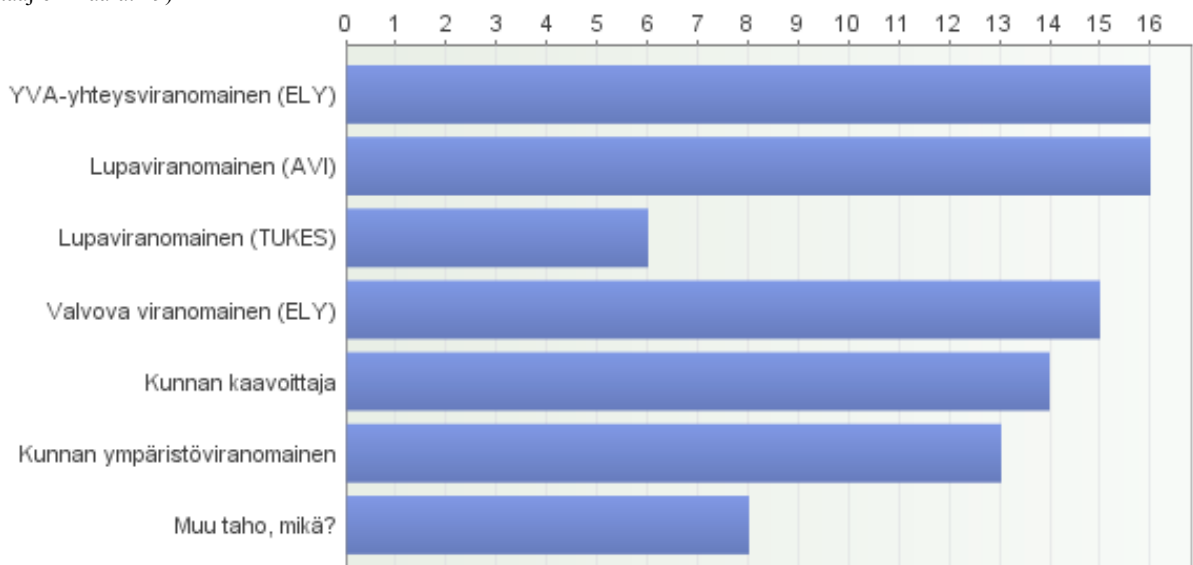
Vastaajien edustamat tahot (Vastaajien määrä: 20)



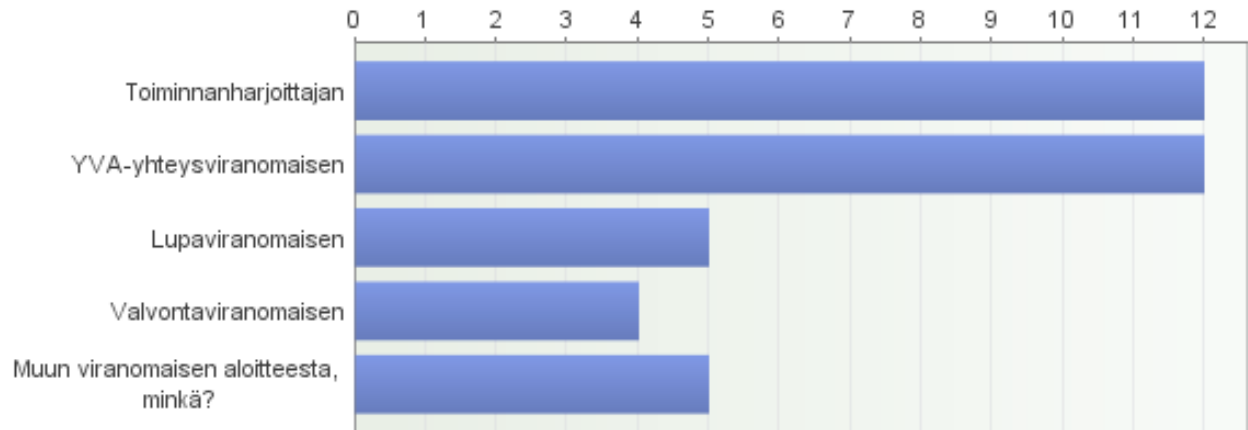
Mikä on mielestänne merkittävin yhteisneuvottelulla tavoiteltava hyöty (Vastaajien määrä: 20)



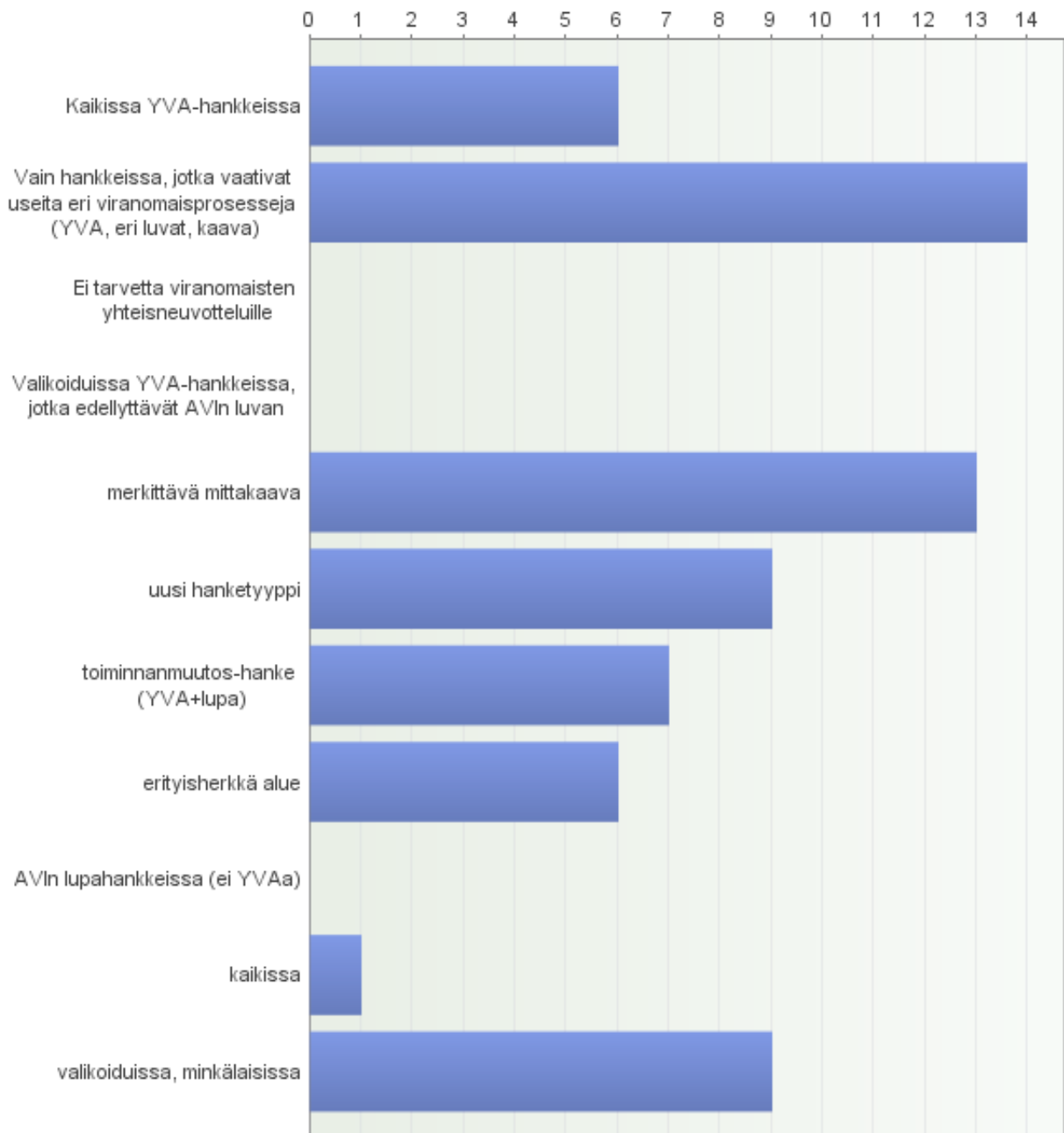
Jotta viranomaisten yhteisneuvotteluista saataisiin paras mahdollinen hyöty, minkä tahojen olisi mielestänne perusteltua osallistua niihin (Vastaajien määrä: 19)



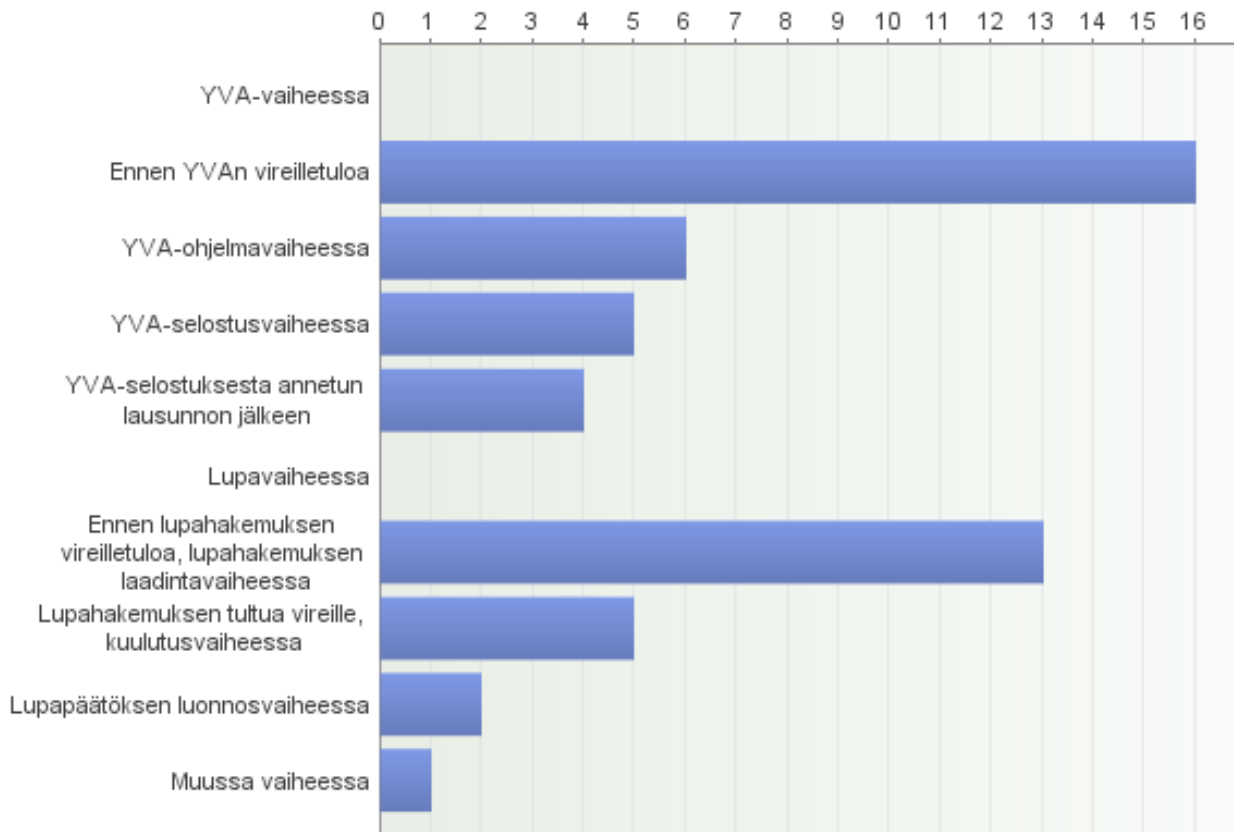
Kenen aloitteesta neuvottelu(t) järjestettäisiin (Vastaajien määrä: 19)



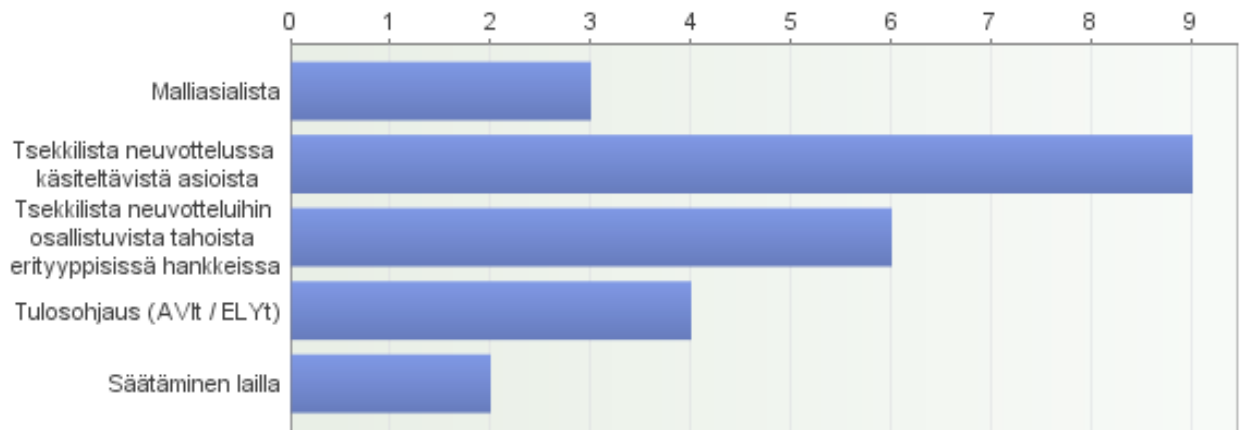
Minkälaisissa hankkeissa yhteisneuvotteluille on mielestänne tarvetta (Vastaajien määrä: 19)



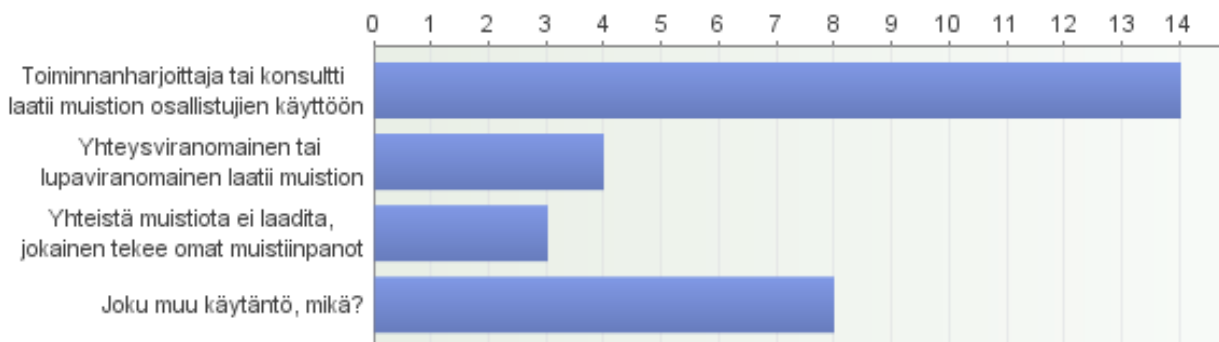
Missä hankkeen vaiheessa neuvotteluja tulisi järjestää (Vastaajien määrä: 20)



Pidättekö yhteisneuvottelujen järjestämisessä tarpeellisena jo(i)takin seuraavista (Vastaajien määrä: 14)



Miten neuvottelut tulisi dokumentoida (Vastaajien määrä: 20)



Liite 9. Kyselylomake, palautekysely

1. Tilaisuuden ajankohta

- 16.11. 24.11. 25.11.

2. Edustamani taho

- Hankkeesta vastaava
 Konsultti
 ELY / Yhteysviranomainen
 ELY / Valvoja
 AVI
 Tukes
 Kunta

3. Muu, mikä

Arvioi neuvottelun onnistumista

4. Neuvottelun hyödyllisyys

	Tarpeeton	Jossain määrin tarpeellinen	Keskinkertainen	Hyödyllinen	Erittäin hyödyllinen
YVA:n kannalta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lupamenettelyjen kannalta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankkeen etenemisen kannalta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Neuvottelun ajankohta oman työn kannalta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kokonaisarvio neuvottelusta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. Oliko tilaisuudessa oikeat viranomaiset läsnä?

Olisiko jonkun muun tahon ollut mielestäsi hyvä osallistua ja jos, niin kenen?

6. Kommenttini / kehittämissuositukseni yhteisneuvotteluihin ja niiden sisältöön liittyen

7. Yhteystiedot (vapaaehtoinen)

Keskustelutilaisuus 23.5.2016

YVA, lupa ja kaava – toimiiko yhteispeli?

Pankkisali, ympäristöministeriö, Aleksanterinkatu 7, Helsinki
Puheenjohtajana Satu Pääkkönen, Uudenmaan ELY-keskus

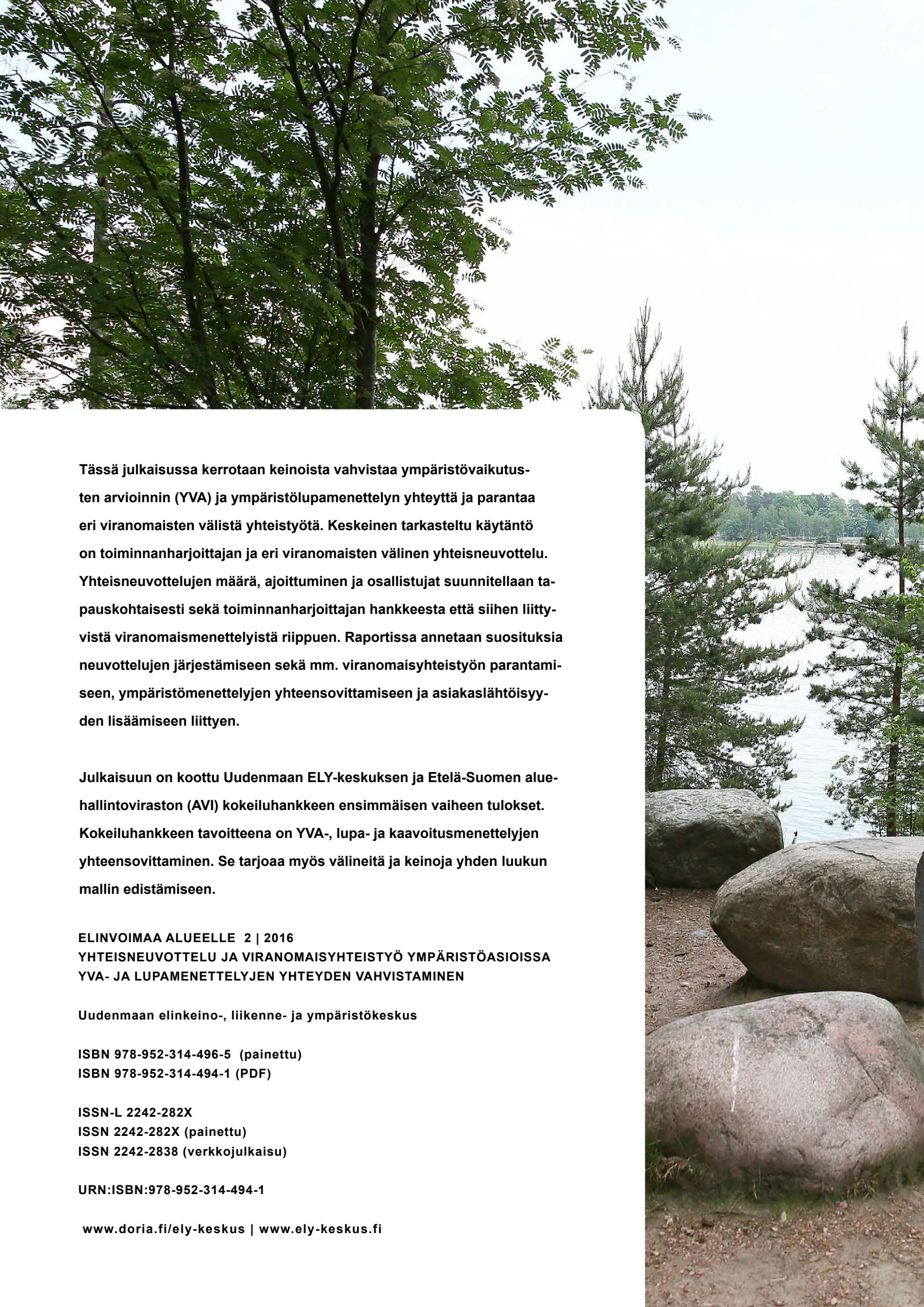
- 8.40 Aamukahvi
- 9.00 **Tilaisuuden avaus**, Eija Lehtonen, Uudenmaan ELY-keskus
- 9.10 **Tavoitteena menettelyjen yhteensovittaminen**, Riitta Rönn, Ympäristöministeriö
- 9.30 **Kokeiluhankkeen tuloksia yhteensovittamisesta ja yhteisneuvotteluista**, Liisa Nyrölä, Uudenmaan ELY-keskus
- 10.00 **YVAN ja luvituksen yhteensovittaminen**, Riitta Turunen, Hämeen ELY-keskus ja Marja-Terttu Parsama, Etelä-Suomen AVI
- 10.30 Tauko
- 11.00 **Kokemuksia ja kehittämissuhteita kaavoituksen näkökulmasta**, Brita Dahlqvist-Solin, Uudenmaan ELY-keskus
- 11.30 **Asiakasta palvelevat hyvät käytännöt – toiminnanharjoittajan parhaat vinkit**, Hanna-Leena Heikkilä / Boliden Oy
- 12.00 **Kohti toimivampaa yhteistyötä – kommentit päivän antiin lainsäädännön näkökulmasta ja loppukeskustelu**, Ismo Pölönen, Joensuun yliopisto
- 12.30 Tilaisuus päättyy

Julkaisusarjan nimi ja numero Elinvoimaa alueelle 2/2016				
Vastuualue Ympäristö ja luonnonvarat				
Tekijä Liisa Nyrölä		Julkaisu-aika Elokuu 2016		
		Kustantaja /Julkaisija Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus		
		Hankkeen rahoittaja / toimeksiantaja Ympäristöministeriö, Uudenmaan ELY-keskus, Etelä-Suomen aluehallintovi- rasto		
Julkaisun nimi Yhteisneuvottelu ja viranomaisyhteistyö ympäristöasioissa YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen				
Tiivistelmä Tähän raporttiin on koottu Uudenmaan ELY-keskuksen ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI) yhteisen, YVA- ja ympäristölupa- menettelyjen yhteyttä edistävän kokeiluhankkeen ensimmäisen vaiheen (9/2015–8/2016) tulokset. Tavoitteena on ollut mm. selvittää ympäristövaikutusten arviointia (YVA), ympäristölupaa ja mahdollista kemikaaliturvallisuuslupaa edellyttävien hankkei- den etenemis-tä nopeuttavia käytäntöjä sekä keinoja parantaa viranomaisten välistä yhteistyötä. YVA- ja lupamenettelyjen ohella tarkasteltiin kaavoitusmenettelyä ja kaavoituksen liittymäpintoja muihin ympäristömenettelyihin. Tiedonkeruumenetelminä käytettiin haastatteluja, kyselyjä ja käytännön kokeiluja. Keskeinen tarkasteltu käytäntö oli toiminnanharjoittajan ja eri viranomaisten välinen yhteisneuvottelu. Neuvottelun tavoitteena on toiminnanharjoittajan hankkeeseen liittyvien YVA-, lupa-, Natura-arviointi-, ja kaavoitusmenettelyjen yhteensovittaminen. Lisäksi neuvottelussa on tarkoitus tunnistaa hankkeeseen liittyviä (ympäristö)selvitystarpeita sekä mahdollisuuksia parantaa yhteistyötä ja tiedonvaihtoa hankkeen kanssa tekemisissä olevien tahojen välillä. Vastaavantyyppisistä neuvotteluista on aiemmissa selvityksis- sä käytetty termiä ennakkoneuvottelu. Yhteisneuvotteluja voidaan järjestää hankkeen ja siihen liittyvien viranomaisyhteistyöjen eri vaiheissa. Neuvottelujen määrä, ajoittuminen ja osallistajat suunnitellaan tapauskohtaisesti, hankkeen tarpeista ja siihen liittyvistä viranomaisyhteistyöistä riippuen. Kaikissa hankkeissa yhteisneuvotteluja ei välttämättä tarvita. Tulosten perusteella raportissa suositellaan viranomaisten välisen yhteistyön parantamista mm. verkostoitumisen ja tiiviimmän yhteydenpidon keinoin. Samoin suositellaan viranomaisyhteistyöjen yhteensovittamista yhteisneuvottelujen avulla, menettelyjen tiiviimmän yhdistämisen kokeiluja, toiminnan asiakaslähtöisyyden lisäämistä ja viranomaistiedon saatavuuden parantamista. Neuvot- telujen onnistumiseksi osallistujilta edellytetään luottamusta, yhteistyöhalukkuutta sekä vastuunottoa yhteensovittamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Lisäksi suositellaan, että yhteisneuvottelu säädetään lailla joustavaksi ja tapauskohtaisen harkinnan mahdollistavaksi. Kokeiluhankkeen toisessa vaiheessa (9/2016–2/2017) selvitetään tarkemmin YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistamista ja viranomaisyhteistyön parantamismahdollisuuksia lupavaiheen näkökulmasta. Hankkeen loppuraportti ilmestyy alkuvuodesta 2017.				
Asiasanat (YSA:n mukaan) ympäristövaikutukset, ympäristövaikutusten arviointi, ympäristöluvat, viranomaisyhteistyö, neuvottelut				
ISBN (painettu) 978-952-314-496-5	ISBN (PDF) 978-952-314-494-1	ISSN-L 2242-282X	ISSN (painettu) 2242-282X	ISSN (verkkojulkaisu) 2242-2838
www www.doria.fi/ely-keskus		URN URN:ISBN:978-952-314-494-1		Kieli Suomi
Sivumäärä 63				
Kustannuspaikka ja -aika Helsinki				

PRESENTATIONSBLAD

Publikationens serie och nummer Livskraft i regionen 2/2016				
Ansvarsområde Miljö och naturresurser				
Författare Liisa Nyrölä		Publiceringsdatum Augusti 2016		
		Utgivare / Förläggare Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland		
		Projektets finansiär/uppdragsgivare Miljöministeriet, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland, Regionförvaltningsverket i Södra Finland		
Publikationens titel Samråd och myndighetssamarbete i miljöfrågor Stärkandet av sambandet till MKB- och tillståndsförfaranden				
<p>Sammandrag</p> <p>Denna rapport beskriver resultaten av det första skedet (9/2015–8/2016) i försöksprojektet som genomförts i samarbete mellan NTM-centralen i Nyland och regionförvaltningsverket i Södra Finland (RFV) för att främja sambandet till MKB- och miljöstillståndsförfaranden. Man har haft som mål att bland annat utreda förfaranden som påskyndar förloppet av projekt som kräver en miljökonsekvensbedömning (MKB), ett miljöstillstånd och ett eventuellt kemikaliesäkerhetstillstånd samt metoder för att förbättra myndighetssamarbetet. Vid sidan av MKB- och tillståndsförfaranden har man undersökt planläggningsförfaranden och planläggningens gränssytor till andra miljöförfaranden. Informationen har samlats genom intervjuer, enkäter och praktiska försök.</p> <p>Ett viktigt förfarande som undersöktes var samråd mellan verksamhetsutövare och olika myndigheter. Målet med samråden är att samordna MKB-, tillstånds-, Naturabedömnings- och planläggningsförfaranden för verksamhetsutövares projekt samt deras tidtabeller. Därtill är det meningen att man under samråden identifierar (miljö)utredningsbehov inom projektet och möjligheter för att förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan projektdeltagarna. I tidigare utredningar har man för motsvarande samråd använt termen förhandssamråd. Samråd kan ordnas under de olika skeden under projektet och myndighetsförfarandena i samband med projektet. Antalet samråd, deras tidpunkter och deltagare planeras från fall till fall, beroende på projektets behov och dess myndighetsförfaranden. Man behöver inte hålla samråd för alla projekt.</p> <p>Utifrån resultaten rekommenderar man i rapporten att förbättra samarbetet mellan myndigheterna bland annat genom nätverkande och närmare kontakter. På samma vis rekommenderar man att myndighetsförfarandena samordnas genom samråd, försök med att tätare sammanfläta förfaranden, en ökad kundorientering inom verksamheten och en förbättrad tillgång till myndighetsinformation. För att samråden ska lyckas förutsätts av deltagarna tillit, samarbetsvillighet och ansvarstagande för att uppnå samordningsmålen. Därtill rekommenderas det att samråden genom lag görs flexibla och prövningsbara från fall till fall.</p> <p>Under försöksprojektets andra skede (9/2016–2/2017) utreds närmare stärkandet av sambandet till MKB- och tillståndsförfarandena och möjligheterna att förbättra myndighetssamarbetet med tanke på tillståndsskedet. Slutrapporten för projektet publiceras i början av året 2017.</p>				
Nyckelord (enligt Allärs) miljöeffekter, miljökonsekvensbedömning, miljöstillstånd, myndighetssamarbete, förhandlingar				
ISBN (tryckt) 978-952-314-496-5	ISBN (PDF) 978-952-314-494-1	ISSN-L 2242-282X	ISSN (tryckt) 2242-282X	ISSN (webbpublikation) 2242-2838
www www.doria.fi/ely-keskus		URN URN:ISBN:978-952-314-494-1		Språk Finska
Förläggningsort och datum Helsingfors 2016		Sidantal 63		

Publication serie and number Regional Viability 2 2016				
Area(s) of responsibility Environment and Natural Resources				
Author Liisa Nyrölä		Date August 2016		
		Publisher Centre for Economic Development, Transport and the Environment for Uusimaa		
		Financier/commissioner Ministry of the Environment, Centre for Economic Development, Transport and the Environment for Uusimaa, Regional State Administrative Agency (AVI) Southern Finland		
Title of publication Joint Negotiations and Cooperation between Authorities in Environmental Issues Strengthening the connection between EIA and permit processes				
Abstract This report presents the results of the first phase (9/2015–8/2016) of the joint pilot project of ELY Centre for Uusimaa and Regional State Administrative Agency (AVI) Southern Finland for promoting the connection between EIA and environmental permit processes. The aim has been to determine practices to accelerate the progress of projects that require environmental impact assessment (EIA), environmental permits and possible chemical safety permits as well as to find out ways to improve cooperation between the authorities. In addition to EIA and permit processes, the land use planning process and interfaces between land use planning and other environmental processes were examined. Interviews, questionnaires and practical experimentations were used as the data collection methods. Joint negotiating between the operator and different authorities was the key process examined. The aim of the negotiation is to coordinate EIA, permit, Natura assessment and land use planning processes related to the operator's project as well as their time-tables. In addition, the negotiations aim to recognise (environmental) survey needs related to the project and opportunities to improve cooperation and exchange of information between the actors involved in the project. The term 'preliminary negotiation' has been used in previous reports when referring to similar negotiations. Joint negotiations can be organised at the different phases of the project and related processes by the authorities. The number, timing and participants of the negotiations are decided on a case-by-case basis, depending on the needs of the project and related processes by the authorities. Joint negotiations may not be necessary for all projects. Based on the results, the report recommends boosting the cooperation between the authorities, e.g. through networking and more frequent communication. Coordinating administrative procedures using joint negotiations, experimenting with connecting the processes closer together, increasing the customer-orientation of activities and enhancing the availability of information from the authorities is also recommended. In order to guarantee the success of the negotiations, participants are required to have trust in and be willing to cooperate with one another as well as to take responsibility in meeting the objectives set for coordinating the processes. Providing by law that joint negotiations be flexible and allowing case-by-case consideration is also recommended. The second phase of the pilot project (9/2016–2/2017) will involve more detailed investigation of strengthening the connection between EIA and permit processes and improving cooperation between the authorities from the perspective of the permit stage. The final report of the project will be published at the beginning of 2017.				
Keywords environmental effects, assessment of environmental effects, environmental permits, cooperation between authorities, negotiation				
ISBN (print) 978-952-314-496-5	ISBN (PDF) 978-952-314-494-1	ISSN-L 2242-282X	ISSN (print) 2242-282X	ISSN (online) 2242-2838
www www.doria.fi/ely-keskus		URN URN:ISBN:978-952-314-494-1		Language Finnish
Place of publication and date Helsinki 2016		Number of pages 63		



Tässä julkaisussa kerrotaan keinoista vahvistaa ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) ja ympäristölupamenettelyn yhteyttä ja parantaa eri viranomaisten välistä yhteistyötä. Keskeinen tarkasteltu käytäntö on toiminnanharjoittajan ja eri viranomaisten välinen yhteisneuvottelu. Yhteisneuvottelujen määrä, ajoittuminen ja osallistujat suunnitellaan tapauskohtaisesti sekä toiminnanharjoittajan hankkeesta että siihen liittyvistä viranomaismenettelyistä riippuen. Raportissa annetaan suosituksia neuvottelujen järjestämiseen sekä mm. viranomaisyhteistyön parantamiseen, ympäristömenettelyjen yhteensovittamiseen ja asiakaslähtöisyyden lisäämiseen liittyen.

Julkaisuun on koottu Uudenmaan ELY-keskuksen ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI) kokeiluhankkeen ensimmäisen vaiheen tulokset. Kokeiluhankkeen tavoitteena on YVA-, lupa- ja kaavoitusmenettelyjen yhteensovittaminen. Se tarjoaa myös välineitä ja keinoja yhden luukun mallin edistämiseen.

ELINVOIMAA ALUEELLE 2 | 2016

YHTEISNEUVOTTELU JA VIRANOMAISYHTEISTYÖ YMPÄRISTÖASIOISSA
YVA- JA LUPAMENETTELYJEN YHTEYDEN VAHVISTAMINEN

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

ISBN 978-952-314-496-5 (painettu)

ISBN 978-952-314-494-1 (PDF)

ISSN-L 2242-282X

ISSN 2242-282X (painettu)

ISSN 2242-2838 (verkkojulkaisu)

URN:ISBN:978-952-314-494-1

www.doria.fi/ely-keskus | www.ely-keskus.fi