EDUSKUNNAN YMPÄRISTÖVALIOKUNTA 28.2.2017/HE 259/2016 vp/Asiantuntijalausunto

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/ympäristönsuojelupäällikkö Päivi Kentala

Ympäristövaikutusten arviointihankkeet Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa on ELY-keskusten hallinnon aikana eli vuoden 2010 alusta lukien ollut vireillä YVA-hankkeita 68 kpl eli keskimäärin 10 hanketta vuosittain. YVA-ohjelmista on annettu lausuntoja 43 kpl ja YVA-selostuksista 52 eli lausuntoja on tehty keskimäärin 14 kpl vuodessa. Harkinnanvaraisia päätöksiä YVA-menettelyn tarpeesta on tehty 136 kpl. Tuulivoima-aallon hieman hiljennyttyä on viime aikoina tullut tai on tulossa vireille isoja keskenään erilaisia hankkeita kuten kaivos, rikastamo, biojalostamo, pyrolyysilaitos, maailmanperintötie ja satamatie. Turvetuotantoaluieita ja maatalouden suuryksiköitä löytyy usein työlistalta.

Päällekkäisten menettelyjen vähentäminen

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä tarkastellaan hankkeen eri toteutusvaihtoehtoja ja niiden ympäristövaikutuksia. Eri toteuttamisvaihtoehdot eivät tavallisesti tarkoita täysin eri sijoituspaikkoja vaan tyypillisesti sijoittuvat liki samalle alueelle tai niiden ero on kapasiteetissa tai toimintaprosessissa. Lain uudistus vastaa tähän tosiasiaan vähentämällä menettelyjen päällekkäisyyksiä, kun ympäristövaikutusten arviointi sallitaan muun menettelyn yhteydessä ilman erillistä arviointimenettelyä esim. hankekohtaisella kaavalla ja luonnonsuojelulain mukainen Natura-arviointi yhdistetään YVA-menettelyyn. Lisäksi päällekkäisyyttä voidaan vähentää mm. kuulemismenettelyjen yhdistämisellä ja yhteisten selvitysten käyttämisellä. Kansalaisten on ollut vaikea tunnistaa omien vaikuttamiskeinojen käyttämistä päällekkäisissä prosesseissa.

Ennakkoneuvottelut 8 §

Hankkeesta vastaavan ja keskeisten viranomaisten yhteistyötä on tarkoitus tiivistää käymällä ennakkoneuvotteluja aikaisessa hankkeen suunnittelun vaiheessa. Hankkeen aikataulutuksen lisäksi erityisen tärkeää on hankevastaavan saama tieto mitä lupia hän tarvitsee toiminnalleen, ja mitä selvityksiä sitä ennen pitää tehdä.

YVA-menettelyssä ei anneta ratkaisua siitä, mikä hankevaihtoehto valitaan toteutettavaksi eikä ennakkoneuvotteluissa ratkaisua siitä, saako toiminta luvan. Viranomaiset eivät voi esittää hankkeesta sellaisia itseään sitovia kannanottoja, etta asiassa esitettävillä mielipiteilla ja lausunnoilla ei olisi enää mitään merkitystä. Ennakkoneuvotteluista ei saisi niiden lakiin kirjaamisesta huolimatta tulla kuitenkaan niin määrämuotoisia, että minkäänlaisia hankkeen toteuttamista koskevia reunaehtoja ei voitaisi avata ja mahdollinen kielteinen päätös tulisi hanketoimijalle täytenä yllätyksenä.

Toimintojen sujuvoittamisen yhteydessä syntyy yhteisesti käytettäviä selvityksiä, joista yksityiskohtaisinta tietoa tarvitaan vasta lupavaiheessa. YVA-prosessiin kuuluvien merkittävien ympäristövaikutusten esiin tuominen laajasta aineistosta onkin haasteellinen tehtävä niin YVA-selostuksen laatijalle kuin yhteysviranomaiselle.

YVA-menettelyn aikataulut

YVA-menettely kestää tyypillisesti 1-1,5 vuotta, ajasta suuri osa kuluu selvitysten hankkimiseen. Laissa on annettu yhteysviranomaiselle määräajat YVA-menettelyn hoitamiseen. Siksi ELY-keskus pitää YVA-ohjelmasta annettavien lausuntojen ja mielipiteiden esittämiselle varatun määräajan lyhentämistä 60 päivästä 30 päivään kohtalaisen merkityksettömänä YVA-prosessin kestoa ajatellen. Säädös mahdollistaa määräajan pidentämisen erityisestä syystä 60 päivään. 30 päivän määräajan noudattaminen on haasteellista esim. kuntien päätöksentekoelimille, minkä vuoksi määräajan pidentämishakemuksista saattaa tulla tapa, joka lisää työtä kaikille osapuolille.

YVA-tehtävien vaatima resurssi

YVA-prosessissa kertyvä aineisto on laaja, tyypillisesti asiakirjat käsittävät satoja sivuja, pelkästään yhteysviranomaisen lausunnot ovat kymmeniä sivuja pitkiä. YVA-hankkeiden vaikutusalueet ulottuvat usein laajalle ja esimerkiksi tuulivoimahankkeet jopa useiden kuntien alueelle. Vuoden 2010 alun jälkeen annetuista yhteismäärältään 231 asiakirjasta Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa noin puolet on käännetty toiselle kotimaiselle kielelle, samoin kuin niihin liittyvät kuulutukset ja muut oheisasiakirjat.

Harkintapäätökset 13 §

Hankeluetteloon kuulumattomien hankkeiden YVA-tarpeen harkinta kohdistuu useimmiten hankkeisiin, jotka jäävät vähän alle hankeluettelon rajan tai on kyseessä laajennus, jolloin on tarve selvittää, onko YVA-menettely erityisistä syistä kuitenkin tarpeen. Useimmiten harkintapäätösten lopputulos on, että YVA-menettelyä ei tarvita. Asioiden käsittelyä helpottaa, että jatkossa yhteysviranomaisen ei tarvitsisi kuulla muita viranomaisia, jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Harkintapäätöstä tehtäessä olisi esityksen mukaan mahdollista ottaa huomioon hankkeen vaikutuksia lieventävät toimet. Jos hankkeesta vastaava voi osoittaa pystyvänsä välttämään tai ehkäisemään hankkeen todennäköisesti merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, YVA-velvollisuuden aikaansaava seikka poistuisi. Uudistus on hyvä ja lisää joustavuutta. Lieventävien toimien toimeenpanon toteutumisen valvonta jää kuitenkin epäselväksi ainakin sellaisten ympäristövaikutusten osalta, joista ei anneta sitovia määräyksiä sektorikohtaisessa lupamenettelyssä.

Perusteltu päätelmä 23 §

Voimassa olevan lain mukaan yhteysviranomainen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävyydestä. Lausunnossa on esitettävä yhteenveto muista lausunnoista ja mielipiteistä.

Säädösehdotuksen perustelujen mukaan nykyinen lausunto korvattaisiin perustellulla päätelmällä (s. 54). Sivulla 56 todetaan, että perusteltu päätelmä SISÄLTÄISI yhteysviranomaisen perustellun johtopäätöksen hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. Säädösehdotuksen 2 § 8 kohdan mukaan perustellulla päätelmällä tarkoitetaan hankkeen MERKITTÄVISTÄ YMPÄRISTÖVAIKUTUKSISTA tekemää perusteltua johtopäätöstä, joka on tehty arviointiselostuksen, siitä annettujen mielipiteiden ja lausuntojen sekä YHTEYSVIRANOMAISEN TARKASTELUN pohjalta.

Säädös- ja esittelytekstin perusteella jää hieman avoimeksi, tarkoittaako perusteltu päätelmä vain johtopäätökset merkittävistä ympäristövaikutuksista vai vastaako se asiallisesti ottaen nykyistä lausuntoa ympäristöselostuksesta, joka sisältää laajan yhteenvedon koko hankkeesta.

Perustellun päätelmän merkitys käsitteenä on tärkeä, koska YVA-arvioinnin tulokset tulisi entistä paremmin ottaa huomioon ja perusteltu päätelmä on kirjattava lupapäätökseen. Laajan perustellun päätelmän kirjaaminen lupaan tuntuu hankalalta varsinkin kun YVA-menettelyssä kertyy paljon sellaista tietoa, jota ei kaikkien sektorilakien mukaisissa menettelyissä voida ottaa huomioon. ELY-keskus pitäisi hyvänä ratkaisua, jossa säilytettäisiin nykyinen lausunto ja perusteltu päätelmä olisi lausunnon osa.

Esittelytekstin mukaan ympäristövaikutusten arviointiin tulisi sisällyttää todennäköisesti merkittävien vaikutusten lisäksi myös sellaiset vaikutukset, joiden merkittävyyden arviointi vaati lisäselvityksiä. Selvästi vähäisiksi arvioidut vaikutukset voitaisiin perustellusti jättää arvioinnin ulkopuolelle. Nämä täsmennykset ovat omiaan helpottamaan niin YVA-selostuksen kuin perustellun päätelmän rakentamista.

Perustellun päätelmän ajantasaisuuden arvioiminen 27 §

Säädösehdotuksen mukaan lupaviranomaisen tulisi varmistaa perustellun päätelmän ajantasaisuus ja pyytää yhteysviranomaiselta näkemyksensä sen ajantasaisuudesta, lisäksi lupaviranomainen esittäisi täydennyspyynnön hankkeesta vastaavalle. Esityksen perustelukohdan alussa (s. 65) on todettu, että lupaviranomainen tarkistaa mutta seuraavassa virkkeessä, että varmistaa ajantasaisuuden. Säädösesityksen ja sen perustelujen valossa jää hieman epäselväksi, tekeekö lupaviranomainen tässä asiassa lopullisen ratkaisun YVA-menettelyn tarpeesta, toisin kuin muissa harkintatilanteissa. Lakiehdotuksen mukaan hankevastaava voisi pyytää yhteysviranomaisen käsityksen asiasta myös suoraan. Kyseessä on kannanotto, joka muistuttaa YVA-menettelystä yksittäistapauksessa tehtävää harkintapäätöstä (12 §) ja ennen uudistusta vanhojen YVA-selostusten ajantasaisuudesta on ollut tapana tehdä harkintapäätös, josta on ollut valitusoikeus, mitä nyt ei ole suunniteltu.

Yhteysviranomaisen tulisi saada näkemyksensä tekemiseksi riittävä tieto hankkeen muuttuneesta tilanteesta. Ehdotuksessa jää avoimeksi, pyytääkö lupaviranomainen hankevastaavalta riittävät tiedot ja kuulee muita viranomaisia vai onko se yhteysviranomaisen tehtävä. Voisiko olla tarpeen säätää hankkeesta vastaavalta edellytettävistä tiedoista samaan tapaan kuin on säädetty harkinnanvaraista YVA-menettelyä koskevassa säädöksessä.

Lopuksi

Hallituksen esitys ympäristövaikutusten arviointimenettelystä selkeyttää YVA-menettelyä ja antaa ratkaisuja käytännössä esiintyneisiin ongelmiin, joista edellä mainittujen lisäksi mainittakoon vielä mahdollisuus puutteellisen arviointiselostuksen täydentämiseen. Lain esittelytekstissä on todettu, että muutosten käytännön vaikutukset ovat oleellisesti riippuvaisia lain soveltamis- ja tulkintakäytäntöjen kehittymisestä, joita on osin vaikea ennakoida ja siksi vaikutusten arvointiin liittyy useissa yksityiskohdissa merkittävää epävarmuutta. ELY-keskus on lausunnossaan pyrkinyt tuomaan muutamia niistä esille.

Hankeluettelon nostaminen lain säädökseen on hyvä parannus. ELY-keskus toivoo, sen päivittäminen otetaan jatkotyön alle. Ympäristövaikutuksia aiheuttavien toimintojen joukkoon on tullut uudenlaisia toimintoja ja nykyisen lain säätämisen jälkeen on syntynyt tulkintakäytäntöjä, jotka voidaan ottaa säädökseen.

Suomen perustuslain mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Muidenkin säädettävien lakien kannalta voisi pohtia, tuleeko perustuslain määräykselle lisäarvoa lakiehdotuksen 33 § 2 momentin toteamuksella siitä, että yhteysviranomaisessa YVA-tehtäviä hoitavalla henkilöstöllä tulee olla riittävä asiantuntemus.

ELY-keskus pitää myönteisenä sitä, että uudistuksen mukanaan tuomia sujuvoittamismenettelyjä ei ole säädetty pakottaviksi. Menettelyjen yhteensovittaminen ja ennakkoneuvottelut eivät kaikissa tapauksissa sovi niihin aikatauluihin, joiden puitteissa toiminnanharjoittajan on mahdollista toteuttaa hankkeensa.