Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Neuvotteleva virkamies Seija Rantakallio 13.11.2018

Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain liitteen 1 muuttamisesta (HE 102/2018 vp)

Ympäristövaliokunta on saanut hallituksen esityksestä asiantuntijalausunnot maa- ja metsätalousministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, Bioenergia ry:ltä, INFRA ry:ltä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:ltä, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:ltä, Suomen kiertovoima KIVO ry:ltä, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä, Suomen Tuulivoimayhdistys ry:ltä ja Vapo Oy:ltä. Ympäristövaliokunnassa nousi lisäksi esiin tuulivoimalahankkeista aiheutuvan infraäänen vaikutukset. Ympäristöministeriö vastaa asiantuntijalausunnoissa esitettyyn seuraavasti.

Eläinten pito ja kalankasvatus

MTK ry:n näkemyksen mukaan hankeluetteloon esitettyihin YVA-menettelyn piiriin harvoin tuleviin kalankasvatuslaitoksiin tulisi soveltaa yksittäistapauspäätöstä. Suomen luonnonsuojeluliitto ry puolestaan pitää hankeluetteloon esitettyjen eläinten pitoa ja kalankasvatusta koskevia kokorajoja niin korkeina, etteivät ne todennäköisesti useinkaan tulisi sovellettavaksi.

Ympäristöministeriö toteaa, että yksittäistapauksella YVA-menettelyn piiriin tulleet kalankasvatushankkeet ovat olleet kokoluokaltaan hankeluetteloon esitettyjen hankkeiden suuruisia. Kun kalankasvatuslaitoksia koskeva kokoraja on linjassa yksittäistapauspäätösten käytännön kanssa, sujuvoittaa hankeluetteloon esitetty lisäys menettelyä myös hankkeesta vastaavien näkökulmasta, kun YVA-menettelyn soveltamisesta ei näin isojen hankkeiden osalta tarvitse erikseen tehdä yksittäistapauspäätöstä. Kalankasvatushankkeita koskeva hankeluettelon laajentaminen tuotiin esille yhtenä meriviljelyn luvitusta sujuvoittavana toimenpidesuosituksena meriviljelyn luvituspilotteja koskeneen VN TEAS –hankkeen loppuraportissa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 38/2018).

Turkiseläinten pitoa koskeva kokoraja on määritelty niin, että se vastaa ympäristönsuojelulain mukaisilla eläinyksikkökertoimilla laskettuna 3 000 sian sikalaa. Turkiseläinten pitoa koskevat YVA-menettelyn soveltamista edellyttäneet yksittäistapauspäätökset ovat koskeneet 2 884, 6060 ja 25 000 eläinyksikön hankkeita tai hankkeen muutoksia. Ympäristöministeriö toteaa, että 3 000 eläinyksikköä pienemmät turkistuotantohankkeet voivat jatkossakin tulla YVA-menettelyyn yksittäistapauspäätöksellä. Hallituksen esitys on tältä osin perusteltu.

Luonnonvarojen otto ja käsittely

Kiven, soran ja hiekan otto

INFRA ry vastustaa kiven, soran ja hiekan oton soveltamisalaa koskevan määritelmän muutosta (louhinta- tai kaivualue muutettaisiin ottamisalueeksi). Se katsoo, että muutos madaltaisi hankkeiden YVA-rajaa jopa 25 prosentilla.

Ympäristöministeriö toteaa, että kiven ottoa koskeva hankeluettelon kohta perustuu YVA-direktiiviin, jonka vastaava kohta koskee Euroopan komission tulkinnan mukaan itse ottamistoiminnan lisäksi sille keskeisiä ja siihen erottamattomasti yhteydessä olevia tukitoimintoja. Tällaiset tukitoiminnot sisältyvät ottamisalueeseen mutta eivät louhinta- tai kaivualueeseen, minkä takia termimuutos on tarpeellinen YVA-direktiivin velvoitteiden täyttämiseksi. Soran ja hiekan otto on sisällytetty hankeluetteloon kansallisina lisäyksinä, sillä niiden ympäristövaikutukset rinnastuvat kiven oton vaikutuksiin. Määritelmän muutos on tarkoituksenmukainen myös niiden osalta. YVA-yhteysviranomaisina toimivien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) edustajien arvion mukaan muutoksen vaikutus hankkeiden määrään on lähempänä 10–15 prosenttia. Ottamisalueen määritelmä on jo käytössä maa-aineslainsäädännön järjestelmässä ja ottamisalue tulee määritellä lupahakemuksessa. Muutos siis selkeyttää YVA- ja lupalainsäädännön välistä suhdetta.

INFRA ry katsoo lisäksi, että hankeluettelosta tulisi poistaa siihen kansallisesti sisällytetty otettavan aineksen kokonaismäärä. Sen näkemyksen mukaan kiviainestuotannon merkittävimmät vaikutukset eivät olisi riippuvaisia vuosittaisesta volyymistä, ja volyymirajan vaikutukset olisivat negatiivisia niin toiminnanharjoittajan kuin häiriintyneiden kohteiden näkökulmasta. Edelleen se katsoo, että hankeluettelon päivittämistarpeesta teetetty esiselvitys tukisi otettavan aineksen kokonaismäärän poistamisen harkintaa.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan kokonaismäärän poistaminen johtaisi väistämättä YVA-menettelyn soveltamista koskevien yksittäistapauspäätösten lisääntymiseen, minkä ei voida katsoa olevan tarkoituksenmukaista myöskään hankkeesta vastaavien näkökulmasta. Hankeluettelon päivitystarpeista teetetty esiselvitys ei tue volyymirajan poistamista, vaan toteaa asian harkitsemisen olevan mahdollista. Ympäristöministeriö katsoo, että otettavan aineksen kokonaismäärällä on yhteys ympäristövaikutuksiin, ennen kaikkea liikenteen määrään sekä melu- ja pölyvaikutuksiin. On lisäksi huomioitava, että ottomäärä määritellään lupahakemuksessa ja maa-ainesluvassa, joten se on tarkoituksenmukainen mittari myös YVA-lain soveltamisessa. Hallituksen esitys on tältä osin perusteltu.

Turvetuotanto

Bioenergia ry ja Vapo Oy vastustavat hankeluettelon turvetuotantoa koskevaan kohtaan esitettyä tuotantopinta-alan yhtenäisyyttä koskevan vaatimuksen poistamista. Ne katsovat, että kyseessä on kansallisesti määritelty olennainen tarkennus YVA-direktiivin määritelmään. Niiden näkemyksen mukaan ”yhtenäiseksi katsottava” -lisämääreen poistaminen johtaisi epämääräisyyteen lakia tulkittaessa niin, että tuotantopinta-alaan voitaisiin jatkossa laskea esimerkiksi ympäristönsuojelurakenteita, tiealueita tai muita tuotantoalaan kuulumattomia pinta-aloja tai YVA-menettelyä voitaisiin alkaa soveltaa toisiaan lähellä oleviin, mutta erillisiin hankkeisiin. Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n asiantuntijalausunnossa kansallisen tarkennuksen poistamista kannatetaan. Lisäksi siinä esitetään, että pinta-alan kokoraja tulisi laskea 150 hehtaarista 100 hehtaariin.

Ympäristöministeriö toteaa, että turvetuotantoa koskeva kohta esitetään yhtenäistettäväksi YVA-direktiivin sanamuodon kanssa. YVA-direktiivi on Suomea velvoittavaa lainsäädäntöä, josta voidaan kansallisesti poiketa ainoastaan direktiivin velvoitteita tiukentavalla tavalla. Se, että kuullut tahot katsovat sanamuodon yhtenäistämisen YVA-direktiivin kanssa johtavan voimassa olevaa sanamuotoa tiukempaan lain soveltamiseen, voidaan jo tulkita osoitukseksi siitä, että voimassa olevaa sanamuotoa on tulkittu EU-velvoitteiden vaatimuksia lieventävästi. Hallituksen esityksen perusteluosiossa on selitetty turvetuotannon pinta-alaan laskettavia toimintoja, mikä on omiaan selkeyttämään lainkohdan tulkintaa ja soveltamista. Myös YVA-lakia soveltavat ELY-keskukset ovat lausuntokierroksella kannattaneet sanamuodon yhtenäistämistä YVA-direktiivin kanssa pitäen sitä lain soveltamista selkeyttävänä toimenpiteenä. Mikäli kansalliseen hankeluetteloon jätettäisiin kyseinen tuotantoalueen yhtenäisyyttä koskeva tarkennus, voitaisiin sitä tulkita ainoastaan YVA-direktiivin

tavoitteita tiukentavalla tavalla, minkä ei voida katsoa olevan lausunnonantajien edun mukaista. Euroopan komission antaman tulkinnan mukaisesti turvetuotannon pinta-alan tulee sisältää ottamistoiminnan lisäksi sille keskeiset ja siihen erottamattomasti yhteydessä olevat tukitoiminnot. Hallituksen esitys on tältä osin perusteltu.

Kemianteollisuus

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kemianteollisuutta koskeva hankeluettelon kohtaa tulisi edelleen yhtenäistää ympäristönsuojelulain kanssa.

Ympäristöministeriö toteaa, että kemianteollisuutta koskeva kohta perustuu YVA-direktiiviin, ja näin ollen se on yhtenäistetty YVA-direktiivin kanssa. Tällä varmistetaan, että kansallinen hankeluettelo täyttää YVA-direktiivin vaatimukset. Esitetty kemianteollisuuden kohta on monin osin yhtenäinen ympäristönsuojelulain laitosluettelon kanssa. Hallituksen esityksen perusteluosiossa on selvennetty kemianteollisuutta koskevan kohdan tulkintaa suhteessa ympäristönsuojelulakiin. Hallituksen esitys on tältä osin perusteltu.

Energian tuotanto

Tuulivoima

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tuulivoimaloiden YVA-menettelyn kynnystä tulisi pikemminkin madaltaa kuin korottaa. Se toteaa hyvin toteutetun YVA-menettelyn tukevan niin hankkeen valmistelua kuin sen hyväksyttävyyttä lähiasukkaiden keskuudessa. Lisäksi se esittää, että tuulivoimaloiden ympäristölupavelvollisuus ulotettaisiin aina teollisen mittakaavan (yli 1 MW) tuulivoimalahankkeisiin, joissa voimaloita on 1–9 kappaletta. Se katsoo, että mikäli tuulivoimalahankkeiden ympäristölupavelvollisuutta ei esitetyllä tavalla laajenneta, tulisi YVA-menettelyn kynnystä madaltaa edellytettäväksi hankkeilta, joissa yksittäisten tuulivoimaloiden lukumäärä on 5 kappaletta tai kokonaisteho vähintään 22 megawattia. Suomen Tuulivoimayhdistys ry puolestaan katsoo, että tuulivoimalahankkeita koskeva kokonaistehoraja tulisi poistaa hankeluettelosta kokonaan, tai ainakin korottaa se esitetystä 45 megawatista 70 megawattiin. Voimaloiden suurimmat negatiiviset ympäristövaikutukset, muutos maisemassa ja ääni, eivät sen näkemyksen mukaan riipu voimalan tehosta vaan muun muassa voimaloiden lukumäärästä ja korkeudesta. Yhdistys katsoo, että sekä maiseman muutoksen että äänen vaikutukset selvitetään kattavasti kaavoitusvaiheessa.

Ympäristöministeriö pitää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä keskeisenä työkaluna suurien tuulivoimaloiden sijoittamisen suunnittelujärjestelmässä, eikä tuulivoimaloiden YVA-velvollisuutta tulisi muuttaa ehdotettua enempää. Tuulivoimaloiden teho kasvaa tuulivoimateknologian jatkaessa kehitystään, mikä vaikuttaa voimalan teknisiin ominaisuuksiin, kuten roottorin halkaisijaan ja lähtöäänitasoon, ja sitä kautta myös ympäristövaikutuksiin. Tutkimuksissa ei ole yksiselitteisesti osoitettu, että tehon kasvulla ei olisi merkitystä ympäristövaikutuksiin. Tämän takia kokonaistehoa ei ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tule poistaa hankeluettelosta. Kokonaistehon korottamista puolestaan tulee arvioida niiden melupäästötietojen valossa, joita tuulivoimaloista on saatavilla. Kun tietoja on lähtökohtaisesti saatavilla 3–4,8 megawatin voimaloille, pitää ympäristöministeriö esitettyä 45 megawatin kokonaistehoa saatavilla olevan tiedon ja ympäristöoikeudellisen varovaisuusperiaatteen valossa tarkoituksenmukaisena. Ympäristöministeriö ei kannata Suomen Tuulivoimayhdistys ry:n tuulivoimaloiden tehorajan poistamista tai vaihtoehtoisesti korottamista koskevaa esitystä.

Ympäristöministeriö ei kannata sosiaali- ja terveysministeriön esitystä hankeluettelon tuulivoimaloita koskevan kokorajan laskemisesta viiteen voimalaan ja 22 megawattiin. Hankeluettelon tuulivoimaloita koskeva kohta on tarkoitettu koskemaan suuria tuulivoimalahankkeita (Espoon YVA-yleissopimuksen hankeluettelon velvoite),

jonka kappalemääräksi on Suomessa määritelty 10 voimalaa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaista tuulivoimaloiden 10 kappaleen kokorajaa on pidetty soveltamiskäytännössä toimivana. Hankeluettelon kokorajaa pienemmät tuulivoimalahankkeet voivat tulla YVA-menettelyyn yksittäistapauksessa tehtävän soveltamispäätöksen nojalla, mikäli hankkeen katsotaan aiheuttavan todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Hallituksen esitys on kokorajan ja kokonaistehon osalta perusteltu.

Ympäristöministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriön esitys tuulivoimalahankkeiden ympäristöluvanvaraisuuteen tehtävistä muutoksista ei kuulu käsittelyssä olevan hallituksen esityksen alaan. Asiaa on aiemmin käsitelty muun muassa tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston asetuksen (1107/2015) valmistelun yhteydessä, jolloin on päädytty pysymään voimassa olevan lainsäädännön mukaisessa menettelyssä, jossa tuulivoimalahanke ei lähtökohtaisesti edellytä ympäristölupaa, vaan ympäristöluvanvaraisuus perustuu naapuruussuhdelain mukaiseen tapauskohtaiseen harkintaan. Tähän on päädytty siksi, että kaavoituksen kautta tapahtuvaa sijainninohjausta on pidetty lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisempana tapana melun haittavaikutuksien vähentämisessä.

Infraäänivaikutuksiin liittyen ympäristöministeriö viittaa työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2017 tuulivoimaloita koskevaan julkaisuun (28/2017), jossa on tarkasteltu tuulivoimaloiden tuottaman äänen vaikutuksia terveyteen. Sen mukaan ei ole olemassa tieteellistä näyttöä siitä, että tuulivoimaloiden läheisyydessä esiintyvät infraäänitasot aiheuttaisivat terveyshaittaa, eikä oireilun ole havaittu olevan yleisempää lähellä tuulivoimaloita. Koska asiaa on tutkittu varsin vähän, selvitetään meneillään olevassa VN TEAS -tutkimushankkeessa tuulivoimatuotantoalueella esitettyjen ympäristö- ja terveyshaittojen yhteyttä tuulivoimaan ja haittojen syntymisen mekanismeja.

Energian ja aineiden siirto sekä varastointi

Uudenmaan ELY-keskus pitää öljyn, petrokemian tuotteiden ja kemiallisten tuotteiden varastoja koskevaa 50 000 kuutiometrin kokorajaa teollisuusalueille tehtävien maanalaisten säiliöiden osalta alhaisena, ja ehdottaa maanalaisten säiliöiden kokorajan nostamista 100 000 kuutiometriin.

Ympäristöministeriö katsoo, että maanalaisia varastoja koskevan oman kokorajan määrittämiselle ei ole riittäviä perusteluja. Hankkeista ei ole niin paljon tietoa, että voitaisiin varmistua niiden vähäisistä ympäristövaikutuksista.

Liikenne

Suomen luonnonsuojeluliitto ry kiinnittää huomiota siihen, että hankeluettelon 9 kohdan e alakohdan mukainen lentokentän kiitotien pituus on lentokentän ja sen aiheuttaman liikenteen vaikutusten kannalta epäolennainen kriteeri. Se katsoo, että lentokenttien laajennushankkeet ja uudet lentokentät tulisi lisätä hankeluetteloon, jotta vältytään tilanteelta, jossa lentokentän perustamista ei ohjaa myöskään maakunta- tai kuntakaava.

Ympäristöministeriö toteaa, että lentokenttiä koskeva hankeluettelon 9 kohdan e alakohta on YVA-direktiivin hankeluettelon mukainen, eikä sitä näin ollen ole hallituksen esityksessä tarkasteltu tarkemmin, sillä valmistelusta on lähtökohtaisesti rajattu ulkopuolelle ne hankkeet, jotka voimassa olevassa laissa vastaavat YVA-direktiivin hankeluettelon sanamuotoa. Hallituksen esitys on tältä osin perusteltu.

Jätehuolto

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:n näkemyksen mukaan YVA-direktiivissä YVA-menettelyä vaaditaan vain jätteen loppukäsittelytoimilta, mutta Suomessa myös hyödyntämiseltä. Ympäristöministeriö toteaa, että Euroopan komission YVA-direktiivin liitteiden tulkinnasta julkaiseman ohjeen (Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, 05/2015) jätehankkeita koskevassa kohdassa mainitaan nimenomaisesti, YVA-direktiiviä tulkittaessa termin loppukäsittelyn katsotaan pitävän sisällään myös hyödyntämisen. Tästä tulkintaohjeen kohdasta on maininta myös käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä.

Jätteiden biologinen käsittely

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:n mukaan jätteen biologisen käsittelyn kansallisista laajennuksista tulisi perusteettomina luopua ja että niiden tarpeellisuutta tulisi tarkastella säännöllisesti. YTP ry:n mukaan jätteenkäsittelyn parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) päästöjä koskevat tiukat raja-arvot säätelevät kaikkia jätteen biologisen käsittelyn kannalta merkityksellisiä päästöjä (metaanipäästöjä, mikrobipäästöjä, pölyä ja myös kansalaisten usein ongelmallisiksi kokemia ajoittaisia hajupäästöjä), eikä YVA-direktiivin hankeluettelon jätteen biologista käsittelyä koskevaan kansalliseen laajennukseen olisi perustetta. Suomen kiertovoima KIVO ry esittää, että jätettä biologisesti käsitteleviä laitoksia koskevan kansallisen lisäyksen tarpeellisuutta olisi hyvä jatkotarkastella.

Ympäristöministeriö toteaa, että jätteen biologisen käsittelyn voidaan katsoa rinnastuvan jätteen muuhun käsittelyyn, ja siihen liittyy todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, varsinkin hajuhaittaa. Ympäristövaikutusten arviointimenettely edistää hankkeen vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen ja toteuttamistapojen selvittämistä ja mahdollistaa lähiasukkaiden osallistumisen suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Jätteen biologinen käsittely on Suomessa muuta Eurooppaa yleisempi hanketyyppi, minkä takia sen sisällyttäminen kansalliseen hankeluetteloon on perusteltua siitä huolimatta, että sitä ei ole YVA-direktiivin hankeluettelossa. Jätteen biologisen käsittelyn jättäminen kansallisen hankeluettelon ulkopuolelle tulisi lisäämään yksittäistapauksessa tehtävien YVA-menettelyn soveltamista koskevien päätösten määrää. Hallituksen esitys on tältä osin perusteltu.

Maankaatopaikat

Uudenmaan ELY-keskus esittää, että hankeluettelon 11 kohdan b alakohdan mukainen kaatopaikkoja koskeva 50 000 tonnin kokoraja korotettaisiin maankaatopaikkojen osalta 200 000 tonniin. Maankaatopaikkojen kokorajan tulisi sen näkemyksen mukaan olla yhteneväisempi kiven, soran ja hiekan ottoa koskevan hankeluettelon 2 kohdan b alakohdan kokorajan kanssa, sillä maa- ja kiviainesten otossa aiheutuvat ympäristöhaitat ovat sen mukaan samatyyppisiä, mutta yleensä merkittävämpiä, sillä ottotoimintaan liittyy yleensä myös räjäytyksiä, louhintaa ja siten haitallisempia melu- ja pölyvaikutuksia.

Ympäristöministeriö toteaa, että kiven, soran ja hiekan otossa otettavan ainesmäärän kokoraja viittaa ottamistoiminnassa otettavaan ainekseen, joka lähtökohtaisesti kuljetetaan pois ottamisalueelta hyödynnettäväksi muussa toiminnassa. Maankaatopaikkojen osalta taas viitataan aineksen määrään, joka jätetään maankaatopaikalle. Ainesten kokorajat eivät näiden eri toimintojen osalta ole näin ollen verrattavissa. Ympäristöministeriö toteaa lisäksi, että myös maankaatopaikkojen osalta ympäristövaikutusten arviointi sijaintipaikkavaihtoehtoineen kaatopaikan perustamisen aikaisessa vaiheessa on oleellista. Hallituksen esityksestä järjestetyllä lausuntokierroksella ei ole muissa lausunnoissa noussut esille esityksiä maankaatopaikkoja koskevan oman kokorajan määrittelemiseksi. Hallituksen esitys on tältä osin perusteltu.

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Esitykset uusiksi hankkeiksi

Suomen luonnonsuojeluliitto ry esittää, että hankeluetteloon lisättäisiin nautojen pito, kauppakeskukset, matkailuhankkeet, suuret aurinkovoimala-alueet (esim. yli 10 ha), maastossa ja vesialueilla sijaitsevat moottorikilpa- ja harjoitteluradat sekä moottorikelkka- ja mönkijäreitit.

Ympäristöministeriö on selvittänyt hallituksen esityksen valmistelun aikana nautakarjaa koskevien hankkeiden lisäämistä hankeluetteloon. Lisäys selkeyttäisi nykyistä oikeustilaa, mutta hankeluetteloon määritettävän hankkeen kokoraja edellyttäisi lisäselvitystä, minkä takia hanketta ei ehdoteta lisättäväksi hankeluetteloon. Muiden uusia hankkeita koskevien esitysten osalta ei hankeluettelon päivitykseen ole ympäristöministeriön arvion mukaan tässä yhteydessä tarvetta ja YVA-lain järjestelmässä on kuitenkin tarvittaessa mahdollista soveltaa YVA-menettelyä myös mainittuihin hankkeisiin, mikäli niillä katsotaan olevan todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.