

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta (YVA -direktiivin muutos)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 21 päivänä joulukuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta (YVA -direktiivin muutos) (U 74/2012 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla mää-

rännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Seija Rantakallio ja neuvotteleva virkamies Lasse Tallskog, ympäristöministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Muutosehdotuksella on tarkoitus parantaa ympäristövaikutusten arvioinnin laatua ja kehittää ympäristövaikutusten arviointia vastaamaan paremmin muun muassa ilmastomuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen aiheuttamiin haasteisiin. Ehdotuksella pyritään myös YVA-direktiivin ja muiden EU-lainsäädännön edellyttämien ympäristövaikutusten arviointia koskevien velvoitteiden parempaan yhteensovittamiseen ja menettelyiden yksinkertaistamiseen.

Ehdotus sisältää muutoksia lähes kaikkiin direktiivin artikloihin ja liitteisiin. Keskeisimmät

ehdotukset koskevat epäjohdonmukaisuuksien välttämistä YVA-direktiivin ja muun EU:n lainsäädännön asettamien ympäristövaikutusten arviointivelvoitteiden välillä, hankkeesta tehtävän ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuuden yhdenmukaisempaa ja tarkempaa selvittämistä, YVA:n sisältöä ja laatua sekä YVA:n päättämistä ja arvioinnin tulosten huomioon ottamisen vahvistamista lupaa koskevassa päätöksenteossa.

Ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 192 artiklan 1 kohta (ympäristö) ja se hyväksytään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Direktiivin 2 artiklan muutoksella edellytettäisiin, että hankkeisiin, joissa velvoite tehdä ympäristövaikutusten arviointeja johtuu samanaikaisesti sekä YVA-direktiivistä että EU:n muusta lainsäädännöstä sovellettaisiin yhteen sovitettuja tai vaihtoehtoisesti yhteisiä menettelyitä. Yhteen sovitetussa menettelyssä toimivaltaisen viranomaisen olisi sovitettava yhteen eri viranomaisten tekemät EU:n lainsäädännön edellyttämät arvioinnit. Yhteisessä menettelyssä sisällytettäisiin yhteen ympäristövaikutusten arviointiin yhden tai useamman viranomaisen tekemät arvioinnit. Komission mukaan muita ympäristövaikutusten arviointivelvoitteita sisältyy ainakin tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun direktiiviin 2001/42/EY, luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettuun direktiiviin 2009/147/EY, yhteisön vesipolitiikan puitteista annettuun direktiiviin 2000/60/EY, teollisuuden päästöistä annettuun direktiiviin 2010/75/EU sekä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettuun direktiiviin 92/43/ETY.

Lisäksi ehdotetaan, että jäsenvaltioiden on nimettävä yksi viranomainen, joka vastaa yksittäisten hankkeiden lupamenettelyn helpottamisesta (engl. facilitating).

Direktiivin 4 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi hankkeen toteuttajan velvollisuus antaa tiettyjä tietoja toimivaltaiselle viranomaiselle YVA:n tarpeellisuutta koskevan päätöksenteon perustaksi. Tiedot koskisivat kuvausta hankkeesta ja sen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista sekä toimenpiteistä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään taikka vähentämään merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Yksityiskohtaiset perusteet päätökselle esitettäisiin muutetussa liitteessä III. Artiklassa säädettäisiin myös toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuus tehdä päätös YVA:n tarpeellisuudesta kolmen kuukauden kuluessa luvan hakemispäivästä. Määräaikaa voitaisiin pidentää kolmella kuukaudella tietyillä perusteilla. Lisäksi esitetään, että mikäli hankkeeseen tulee soveltaa YVA:a, päätöksen tulee sisältää ehdotukseen sisältyvän

muutetun 5 artiklan mukainen arvioinnin sisällön rajauspäätös.

Direktiivin 3 artiklaan ja liitteeseen IV ehdotetuilla muutoksilla ympäristövaikutuksen arvioinnin sisältöä täsmennettäisiin ja laajennettaisiin liittyen ajankohtaisiin ympäristöhaasteisiin, kuten luonnon monimuotoisuuden köyhtymiseen, ilmastonmuutokseen, katastrofiriskeihin ja luonnonvarojen käyttöön.

Ehdotuksella muutettaisiin 5 artikla perusteellisesti. Ympäristövaikutusten arvioinnin sisällön rajaaminen tulisi pakolliseksi. Ehdotuksessa säilytetään keskeinen vaatimus, jonka mukaan hankkeen toteuttajan on annettava ympäristötietoja, mutta ne tulisi jatkossa esittää ympäristöraportin muodossa. Muutetussa artiklassa määriteltäisiin ympäristöraportin sisältö ja se täsmennettäisiin muutetussa liitteessä IV. Ympäristöraportin tulisi sisältää muun muassa kohtuullisten vaihtoehtojen arviointi. Lisäksi esitetään säännöksiä, joilla pyritään takaamaan ympäristöraportin kattavuus ja riittävä laatu. Vaihtoehtoisia keinoja laadun varmistamiseen olisivat arvioinnin tekijöiltä edellytettävä akkreditointi tai vaihtoehtoisesti ympäristöraportin todentaminen akkreditoitujen asiantuntijoiden ja/tai kansallisista asiantuntijoista koostuvan komitean toimesta.

Ehdotuksella muutettaisiin 8 artiklaa ensinnäkin siten, että siinä asetettaisiin toimivaltaiselle viranomaiselle kolmen kuukauden määräaika siitä, kun viranomaiselle on annettu kaikki tarvittavat ympäristövaikutusten arvioinnit ja kun tarvittavat kuulemiset on toteutettu, saattaa hankkeen ympäristövaikutusten arviointi päätökseen. Määräaikaa voitaisiin pidentää kolmella kuukaudella tietyillä perusteilla. Toiseksi edellytettäisiin, että toimivaltaisen viranomaisen olisi sisällytettävä luvan myöntämispäätökseen muun muassa toimivaltaisen viranomaisen tekemä ympäristöarviointi ja päätökseen liitetyt ympäristöehdot sekä tärkeimmät syyt hyväksytyn hankkeen valinnalle ottaen huomioon muut tarkastellut vaihtoehdot, mukaan lukien ympäristön nykytilan todennäköinen kehitys ilman hankkeen toteuttamista. Luvan myöntämispäätöksen olisi myös sisällettävä lausunto, jossa esi-

tetään, miten ympäristönäkökohdat ja kuulemisen tulokset on otettu huomioon luvassa. Kolmanneksi jälkikäteisseuranta tehtäisiin pakolliseksi niille hankkeille, joilla toteutettujen kuulemisten ja myös ympäristöraportin mukaan on merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Neljänneksi toimivaltaisen viranomaisen olisi tarkistettava, että ympäristöraportin tiedot ovat ajantasaiset ennen kuin se myöntää tai epää luvan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen tavoitteita pääpiirteiltään kannatettavina ja YVA-menettelyn kehittämistä tärkeänä sekä Euroopan unionin että kansallisella tasolla.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa (SEUT 192 artiklan 1 kohta) asianmukaisena. Ehdotus on myös toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä on tärkeää pyrkiä yhtenäistämään ympäristövaikutusten arvioinnin periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia koko EU:n tasolla. Neuvotteluissa on kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota ehdotetun EU:n sääntelyn yksityiskohtaisuuteen ja pyrkiä jättämään jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa tavoitteiden toteuttamisessa niiden kansalliseen järjestelmään parhaiten soveltuvalla tavalla.

Ehdotuksen ympäristövaikutusten arvioinnin sisältöön liittyvät ajankohtaisia ympäristöhaasteita, kuten luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä ja ilmastomuutosta, koskevat tarkennukset ovat perusteltuja.

Komission ehdotus sisältää useita säännöksiä, jotka vaativat vielä tarkempaa selvittämistä muun muassa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja muuhun EU-tason sääntelyyn. Erityisesti ehdotusta, jossa edellytetään YVA-direktiivin ja EU:n muun lainsäädännön mukaisten ympäristövaikutusten arviointien, kuten Natura-arviointien, yhteensovittamista tai yhdistämistä toisiinsa, on tarkasteltava käytännön toteuttamisen kannalta. Ehdotukseen liittyvissä neuvotteluissa tulisikin pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara eri ympäristövaikutusten arviointivelvoitteiden toteuttamisessa siten, että jäsenvaltioiden on mahdollista myös jatkos-

sa soveltaa eri arviointien yhteensovittamisessa kansallista menettelytapansa ja päättää eri viranomaisten tehtävänjaosta. Valtioneuvosto pitää myös epäselvänä ja Suomen viranomaisjärjestelmän kannalta mahdollisesti ongelmallisena tähän liittyvää ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi nimettävä yksi viranomainen vastaamaan yksittäisten hankkeiden lupamenettelyjen helpottamisesta (engl. facilitating).

Valtioneuvosto katsoo, että ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten huomioon ottamisen vahvistaminen lupamenettelyissä on lähtökohteisesti kannatettavaa, mutta se ei saa johtaa eri lupamenettelyjen ja -päätösten monimutkaistumiseen tai eri lupien soveltamisalan hämartymiseen.

Valtioneuvosto ei pidä kannatettavina ehdotuksia, joilla ympäristövaikutusten arvioinnin tekemiseen liittyviä vastuita ja tehtäviä siirretäisiin hankkeesta vastaavalta toimivaltaiselle viranomaiselle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että hankkeesta vastaavan ja viranomaisten välinen nykyinen selkeä työnjako ja vastuut säilyvät myös jatkossa ja että arvioinnin sisältöä ja hankkeesta vastaavan vastuuta laadukkaan ympäristövaikutuksia koskevan tiedon tuottajana kehitetään.

Valtioneuvosto pitää ympäristövaikutusten arvioinnin laadun ja laadunvarmistuksen kehittämistä lähtökohteisesti kannatettavana. Valtioneuvosto pitää ehdotusta kuitenkin siltä osin ongelmallisena, että se ei näyttäisi jatkossa mahdollistavan YVA-yhteysviranomaisen toimimista laadun varmistajana, sillä ympäristöraportin laadunvarmistuksen tulisi ehdotuksen mukaan tehdä akkreditoitu ja teknisesti pätevä asiantuntija ja/tai kansallisista asiantuntijoista koostuva komitea.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena ehdotukseen sisältyvää säännöstä siitä, että mikäli hankkeeseen tulee soveltaa YVA:a menettelyn tarpeellisuuden selvittämistä koskevan päätöksen nojalla, tulee tämän päätöksen sisältää myös arvioinnin sisällön rajaamista koskeva päätös. Säännöksen mukainen arvioinnin rajaaminen menettelyn tarpeellisuuden selvittämistä koskevan päätöksen yhteydessä käytännössä estäisi nykyi-

seen kansalliseen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn sisältyvän nk. arviointiohjelma-vaiheen kyseisten hankkeiden arviointimenettelyissä. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa voisi tulla esiin, että direktiiviehdotuksen mukaisen arvioinnin sisällön rajausvaiheen kuulemisen tulisi käsittää muiden viranomaisten lisäksi myös yleisön kuulemisen, mikä parantaisi YVA:n laatua.

Ehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin valta direktiivin tiettyjen liitteiden (liitteet II.A,

III ja IV) muuttamiseen delegoiduilla säädöksillä tieteen ja tekniikan kehityksen mukaisiksi. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää tältä osin huomiota säädösvallan siirtämisen laajuuteen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että voimassa olevan direktiivin sisältämää maanpuolustukseen liittyvää poikkeamismahdollisuutta ei kaivenneta direktiivin uudistamisen yhteydessä.

Kannanmuodostus yksittäisiin ehdotuksiin on vielä kesken.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ympäristövaikutusten arviointia (YVA) koskevan direktiivin muutosehdotuksen tarkoituksena on parantaa ympäristövaikutusten arvioinnin laatua ja kehittää arvioinnin sisältöä siten, että ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen otetaan paremmin huomioon. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin 25 vuotta vanhan direktiivin tarkistamista tarpeellisenä YVA:n vaikuttavuuden kehittämiseksi.

YVA-menettelyä sovelletaan lukumääräisesti harvoin, mutta ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpiin hankkeisiin. Menettelyn kesto ja kustannukset vaihtelevat hankkeesta riippuen, ja menettelyn joustavuus on tärkeää. Toisaalta menettelyn joustavuus korostaa sen toimeenpanon tuen merkitystä. Yhteisestä direktiiviperustasta riippumatta YVA-direktiivi on toimeenpantu eri EU-maissa varsin eri tavoin. Tämä korostaa tarvetta jättää direktiiviin riittävästi liikkumavaraa velvoitteiden toteuttamiseen kansallisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Valiokunta toteaa, että Suomessa vuonna 2010 tehdyn YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnin¹ tulosten valossa YVA-lakiin ei kohdistu merkittäviä muutostarpeita. YVA-lain katsottiin toimivan varsin hyvin ja arviointiproses-

sin eri osapuolilla olevan selkeät roolit ja vastuut. Arvioinnissa tunnistettiin kuitenkin eräitä muutostarpeita, jotka koskevat YVA-menettelyn yhteensovittamista kaavoituksen ja ympäristölupamenettelyn kanssa. Eri hankkeiden yhteisvaikutusten tarkastelu on vaikeaa. Valiokunta korostaa, että myös direktiiviuudistuksessa on tärkeää, ettei nykyinen selkeä työnjako hankkeesta vastaavan ja viranomaisen välillä heikkenä, eikä vastuita ylipäänsä tule siirtää hankkeesta vastaavalta viranomaiselle.

Suomessa on käytössä kaksivaiheinen YVA-menettely (ohjelma ja selostus), joka alkaa, kun hankkeesta vastaava toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle. Direktiiviehdotuksessa ei ehdoteta ohjelmavaiheen kuulemistä, mutta sitä on Suomessa pidetty YVA-menettelyn vaikuttavuuden ja kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisen kannalta tärkeänä. Arviointiohjelmavaiheessa määritetään selvitykset ja hankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä rajataan tarkasteluun tuleva vaikutusalue.

Arvioinnin laadun ja laadunvarmistuksen kehittäminen on kannatettavaa, ja eri menettelyjen parempi yhteensovittaminen voi myös edistää laadullista kehitystä, kunhan muutos ei johda erilupien ja menettelyjen soveltamisalan hämärtymiseen. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on mukauttaa ympäristövaikutusten arviointi nykyhaasteisiin, eli huomioon on otettava luonnon monimuotoisuus, ilmastonmuutos, katastrofiris-

¹ YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi; Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 18/2010. Ympäristöministeriö.

kit ja luonnonvarojen saatavuus. Komissio arvioi muutosten aiheuttavan kohtalaisia tai suuria kustannuksia, mutta samalla ekologisten ja sosioekonomisten hyötyjen ylittävän hallinnolliset kustannukset pitkällä aikavälillä. Lisäksi esimerkiksi kohtuullisten vaihtoehtojen arviointi tulisi pakolliseksi. Valiokunta toteaa, että vaihtoehtotarkastelua pidetään yleisesti ympäristövaikutusten arvioinnin keskeisenä osana, mutta nykyisin arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrässä hankkeen vaihtoehdot. Joissain hankkeissa mahdollisia vaihtoehtoja ei

kuitenkaan ole kovin montaa, jos vaihtoehtojen on oltava hankkeesta vastaavan itsensä toteutettavissa. Sääntelyyn tulee siis jäädä riittävästi joustoa tältäkin osin.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 21 päivänä helmikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Rakel Hiltunen /sd
jäs. Jouni Backman /sd
Tarja Filatov /sd
Christina Gestrin /r
Timo Heinonen /kok
Antti Kaikkonen /kesk
Pauli Kiuru /kok

Jukka Kärnä /sd
Jari Lindström /ps
Tapani Mäkinen /kok
Martti Mölsä /ps
Sari Palm /kd
Anni Sinnemäki /vihr
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.