



POHJOIS-POHJANMAAN LINTUTIETEELLINEN YHDISTYS RY (PPLY)

PL 388

90101 OULU

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

PL 35

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausunto YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnista

Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry (jatkossa PPLY) haluaa seuraavassa lausua mielipiteensä syksyllä 2010 julkaistusta YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnista (Jantunen ja Hokkanen, SY 18/2010) ja esittää yleisiä YVA-käytäntöjen ja niitä ohjaavan lainsäädännön kehitysehdotuksia. PPLY:n näkökanta asiaan on lukuisia lähinnä energiantuotantoon liittyneitä hankkeita Pohjois-Pohjanmaalla kommentoineen luontojärjestön. Käytännön kokemuksia näistä hankkeista on yhdistykselle kertynyt paljon, mutta näkökulmamme aiheeseen on kokonaisuudessaan toki maantieteellisesti, aiheellisesti ja ajallisesti rajoittunut. PPLY:n erikoisosaaminen liittyy YVA-hankkeiden luontoselvityksiin, erityisesti lintututkimuksiin sekä paikallisten luonnonolosuhteiden tuntemukseen.

Yleisesti ottaen YVA-lainsäädäntöä voitaneen pitää merkittävänä askeleena kohti luonnon monimuotoisuus ja muut ympäristöarvot paremmin huomioivaa luonnonvarojen hyödyntämistä ja maankäyttöä. YVA-käytäntöjä ja lainsäädäntöä tulee tätä taustaa vasten kehittää, ei heikentää. Vaatimukset esimerkiksi YVA:n ohjelmakerroksen lakkauttamisesta tai YVA-lainsäädännön yhdistämisestä ympäristönsuojelulainsäädäntöön ovat PPLY:n mielestä huonosti perusteltuja ja näiden vaatimusten mukaan toimiminen heikentäisi YVA-lain tavoitteiden toteutumista merkittävästi.

Hankevastaavan ja konsultin lähtökohtaisesti vaikea suhde

Riittävän kattavat ja laadukkaasti tehdyt luontoselvitykset ovat YVA-menettelyn kulmakivi. Jos jotakin erityistä luontoarvoa ei havaita tai ilmoiteta YVA:n luontoselvityksessä, on hyvin todennäköistä, ettei sitä huomioida itse hankkeen suunnittelussa ja rakentamisessa.

PPLY:n kokemusten mukaan yksi YVA-menettelyn suurimmista ongelmista on arviointityön lähtökohta: Johonkin hankkeeseen huomattavan taloudellisen intressin omaava hankevastaava tilaa YVA-selvityksen luontoselvityksineen konsultilta, jolla puolestaan on taloudellinen intressi miellyttää työn tilaajaa. Taloudelliselta kannalta katsottuna hankevastaavan ei kannata teettää YVA:aan liittyviä selvityksiä yhtään vähimmäisvaatimuksia paremmin. Perusteellisuus kasvattaisi todennäköisyyttä siihen, että hankealueelta löytyisi jokin hankkeen toteutumista muuttava, vaikeuttava tai jopa sen kokonaan estävä luontoarvo.

Koska myös konsulttien toimintaa ohjaavat liiketaloudelliset periaatteet, ei heidänkään kannata tehdä yhtään sen perusteellisempaa työtä, kuin mitä hankevastaava tai yhteysviranomaisen heiltä odottaa. Tämä "siunatun tietämättömyyden" periaate asettaa yhteysviranomaisen erityisasemaan. Usein laatu- ja kattavuusvaatimusten esittäminen näyttäisi jäävän lähes yksinomaan yhteysviranomaisen tehtäväksi. Tehtävä on kuitenkin hankala, sillä YVA-lainsäädäntö antaa paljon tilaa tulkinnoille, eikä yhteisiä kriteerejä ole. Kuten toimivuusarvioinnin kappaleesta 5.7 käy ilmi, pitävät monet YVA-selvitysten kanssa ruohonjuuritasolla töitä tekevät eri alueiden yhteysviranomaisten vaatimuksia tasoltaan vaihtelevina.

YVA-prosesseja tarkasti seuranneen ja niihin ajoittain osallistuneenkin luontojärjestön näkökulmasta tilanne näyttäytyy usein eräänlaisena kissa ja hiiri -leikkinä, jossa hankevastaavat ja konsultit kokeilevat, kuinka kevyt selvitys voisi mennä yhteysviranomaiselta läpi. Asetelma lisää myös luontojärjestöjen epäsuoraa vastuuta selvitysten tasosta. Moni selvitysten puute jäisi yhteysviranomaiselta huomaamatta ja nostamatta lausunnoissa esille, mikäli luontojärjestöt muut asiantuntijatahot eivät niistä huomauttaisi. Usein vaikuttaisi olevan myös niin, että yhteysviranomaisen ei uskalla olla lausunnoissaan kovin kriittinen mikäli luontojärjestöt ja muut asiantuntijatahot eivät ole olleet erityisen kriittisiä omissa kannanotoissaan.

PPLY ei voi yhtyä toimivuusarvioinnin johtopäätökseen, jonka mukaan "YVA-menettelyn keskeisillä toimijoilla, hankkeesta vastaavalla ja yhteysviranomaisella, on selkeät ja toimivat roolit ja vastuut. Yhteysviranomaisen rooli arviointimenettelyn ohjaajana ja laadunvarmistajana on osoittautunut toimivaksi." (s. 73). Järjestömme mukaan erityisesti konsultin ja hankevastaavan roolit vaikuttavat usein sekoittuvan ja erityisesti konsultin rooli aiheuttaa voimakkaiden taloudellisten kytkentöjen vuoksi toistuvia epäilyjä.

Konsultin korostunutta asiantuntijaohjaajan roolia ja YVA-hankkeisiin liittyvän periaatteellisen keskustelun tukahduttamista käsitellään Oulun yliopiston Thule instituuttiin valmistumassa olevassa väitöskirjatyössä, jonka päätulokset PPLY toivoo otetavan huomioon YVA-lainsäädännön tarkistamisen yhteydessä (Hannah Strauss: *For the Good of Society. Public participation in the licensing of nuclear and hydro power projects in Finland* (työotsikko), ks. myös osatyö Strauss 2010).

Menetelmäosaamisessa ja laadunvarmistuksessa kehitettävää

Valitettavan usein YVA-hankkeiden luontovaikutuksiin liittyvien tutkimusten ja selvitysten menetelmällinen taso on heikko. Pahimmissa tapauksissa voidaan puhua vähintäänkin älyllisestä, jos ei jopa liiketaloudellisesta epärehellisyydestä. Selvityksessä saatetaan kertoa vakuuttavan oloisesti esimerkiksi hankealueen läpimuuttavasta linnustosta tai siellä kasvavasta kasvillisuudesta, vaikka näitä koskevat tiedot on kerätty etupäässä satunnaishavainnoinnilla, väärin ajoitetuin maastotöin tai vaikkapa toissijaisista, tarkoitukseen soveltumattomista kirjallisuus- tai arkistolähteistä.

Pahimmissa PPLY:tä vastaan tulleissa tapauksissa on selvitetty jonkin merkittävän hankkeen luontovaikutuksia käymättä alueella kertaakaan. Usein on kartoitettu esimerkiksi hankealueen pesimälinnustoa yhden tarkoitukseen kyseenalaisesti soveltuvalla menetelmällä tehdyn laskennan keinoin. Tilastollisesti tarkasteltuna tällaisten selvitysten luotettavuus on olematon: jos näissä tapauksissa selvitysten tuloksille haluttaisiin laskea luottamusvälit, ulottuisivat ne usein nolosta äärettömään.

YVA-selvitysten menetelmäosaamiseen ja yleisen tutkimuksellisen laadun varmistamiseksi tulisi Suomessa vakavasti harkita riippumattoman tieteellisen asiantuntijaelimen perustamista. Tällaisen esimerkiksi Hollannissa käytössä olevan mallin mukaisen elimen (ks. http://www.eia.nl/netherlands/default.asp?type=en_home) tehtävänä olisi arvioida ainoastaan selvitysten tieteellistä tasoa, ei ottaa kantaa hankkeiden toteuttamiskelpoisuuteen.

Toinen asia on harkita, tarvitseeko YVA-selvityksen yhteydessä selvittää jonkin eliöryhmän esiintymistä hankealueella lainkaan. Rehellisempää olisi joissakin tapauksissa todeta, ettei esimerkiksi alueen linnustoa tai kasvillisuutta katsottu aiheelliseksi selvittää lainkaan, kuin koota satunnaisista lähteistä täydellisen näennäinen selvitys aiheesta.

YVA-selvitysten laatua nostaisi oletettavasti myös se, jos YVA:n kaatuminen kattavuus- ja menetelmäpuutteisiin olisi nykyistä todennäköisempää. Toimivuusarvioinnissa todetaan, että toistaiseksi vain yksi YVA on pitänyt tehdä kokonaan uudestaan puutteellisen tarkastelun vuoksi. Arvioinnin johtopäätös ”YVA-menettelyn täydentämistä sen päättymisen jälkeen on syytä selkeyttää ja yhdenmukaistaa tähän liittyvää yhteysviranomaistoimintaa (voidaan edistää myös ohjauksella)” on oikean suuntainen, mutta käytössä olevien keinojen pitäisi riittävän voimakkaita, jotta vaaditut selvitykset tulisivat todellakin tehtyä ennen päätöksentekoa.

Harrastaja-aineistot

Toimivan YVA-selvityksen perusta on, että arviointia varten on käytössä kaikki olemassa oleva olennainen tieto. Suomessa – harrastajien suorittamien luontoseurantojen luvatussa maassa – on paljon tällaista olennaista tietoa luontoharrastajilla ja luontoharrastusjärjestöillä. On sinänsä positiivista, että tämä tiedostetaan ja harrastajilta sekä järjestöiltä pyydetään usein tietoja YVA-selvityksiä varten.

Järjestön kannalta ideaalitalanteessa tietoja käytettäisiin vastuullisesti tarkoituksena tehdä mahdollisimman hyvä selvitys. PPLY:n kokemusten mukaan tietoja kuitenkin pahimmillaan käytetään suorastaan väärin, kun ne taloudellisten ja resurssinäkökohtien ohjaamina tulkitaan konsultin toimesta epäasiallisesti. Harrastajien työ, jonka motivaationa on useimmiten ollut ympäristön hyvinvoinnin edistäminen, kilahtaa tällöin taloudellisena hyötynä konsultin kassaan. PPLY onkin joutunut kieltäytymään lukuisista YVA-aineistopyyntöinnöistä väärinkäytön aiheuttaman luottamuspulan vuoksi.

YVA-menettely tarvitsee rinnalleen perustutkimusta

YVA-menettelyn tarkoituksena on arvioida riittävällä tavalla hankkeesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia eikä sen näin ollen ole tarkoituksenmukaista tuottaa varsinaista tieteellistä tietoa. Kuitenkin käytettyjen selvitysmenetelmien tulisi jo intuitiivisesti olla tieteellisesti riittävän päteviä päätelmien tekemiseen – tämä

ei nykyisellään valitettavan usein toteudu, kuten edellä on mainittu. PPLY:ssä on huolestuneena todettu myös, ettei YVA-menettelyssä hankevastaava välttämättä ollenkaan esitä seurantatutkimuksia hankkeen ympäristövaikutuksista eikä yhteysviranomaisenaan niitä vaadi. YVA-menettely johtaa siis vain arvioon hankkeen ympäristövaikutuksista, mutta ei tuota tietoa millaisia laadullisia ja määrällisiä ympäristövaikutuksia toteutuneesta hankkeesta aiheutuu. Näin ei voida verrata arvioituja ja toteutuneita ympäristövaikutuksia eikä hyödyntää vertailusta saatua tietoa muiden samankaltaisten hankkeiden YVA-menettelyssä.

YVA-selvitysten taustalle tarvitaan riippumattomaa perustutkimusta, jonka menetelmiä ja tuloksia voitaisiin soveltaa selvityksissä. Erityisesti luontoselvitysten tietopohjaksi tarvitaan usein paikallisissa olosuhteissa tehtyä tutkimusta, mutta käytettävissä on monesti vain varsin kaukana Suomesta ja suomalaisista olosuhteista tehtyjen tutkimusten tuloksia. Todellisten ympäristövaikutusten arvioiminen edellyttää vuosia jatkuvia seurantatutkimuksia, joten seuranta ei ole realistista säilyttää kokonaan hankevastaavalle tai yhteysviranomaiselle. YVA-selvitysten laadun ja luotettavuuden parantamiseksi tulisikin kehittää valtiollisten tutkimuslaitosten ja suomalaisen yliopistotutkimuksen roolia YVA-menettelyssä hyödynnettävän tiedon tuottajina.

Sektorilakien kehittäminen

PPLY kannattaa lämpimästi kehitysehdotusta, jonka mukaan sektorilakeja tulisi kehittää siten, että YVA-selvityksen tulokset kyettäisiin ottamaan paremmin huomioon lupapäätöksiä tehtäessä (s. 75). Muun muassa turvetuotantoon liittyvissä YVA-selvityksissä tulee ilmi paljon sellaisia luonto-, ympäristö- ja muita arvoja, joita ei huomioida itse ympäristö- ja toiminnanaloittamislupaa koskevassa päätöksenteossa. Tavanomainen (ei-uhanalainen) suolajisto on esimerkki luontoarvoista, joita ei lupaprosessissa juurikaan huomioida. Tärkeää olisi kehittää sektorilakeja kohti kokonaisvaltaisempaa harkintaa tai vaihtoehtoisesti vahvistaa YVA-menettelyn laillista vaikuttavuutta.

Vapaaehtoistyön parantunut ja vaikeutunut rooli

Luontojärjestön näkökulmasta YVA-menettely on yhtä aikaa sekä parantanut että vaikeuttanut sen toimintaa. Parannusta ovat etenkin YVA:n yhteydessä tarjotut kommentointimahdollisuudet sekä niin ikään usein tarjottu mahdollisuus osallistua hankkeiden seurantaryhmän toimintaan.

Vaikeaksi tilanteen tekee vapaaehtoistyön määrän voimakas kasvu. Tilanteessa, jossa yhteysviranomaisen työhön ei voi muun muassa resurssipulan ja kompetenssikysymysten vuoksi täysin luottaa, lankeaa kansalaisjärjestöille merkittävä osa luontoselvitysten riittävän tason varmistamisesta ja vaatimisesta. Vapaaehtoistyöhön perustuvien järjestöjen työtaakka on kasvamassa kohtuuttomaksi. Myös konsulttien ja hankevastaavien suhtautuminen kansalaisjärjestöihin ei tunnu useinkaan ottavan huomioon sitä, että niiden toiminta pohjautuu korvauksettomaan vapaaehtoistyöhön.

Jatkossa pitäisi harkita esimerkiksi palkkion maksamista kansalaisjärjestöille seurantaryhmien työhön osallistumisesta tai muita keinoja niiden kansalaisjärjestöjen työn tukemiseen YVA-hankkeiden yhteydessä. Osallistumisen lisääntymisen käänköpuoli on se, että yhteiskunta alkaa olettaa joidenkin asiantuntijatehtävien hoituvan korvauksetta.

Yhteysviranomaisen resurssit

PPLY on huolissaan oman alueensa ELY-keskuksen resurssien riittävydestä. Nykytilanteessa ELY-keskuksen resurssit eivät näytä riittävän YVA-hankkeiden riittävään ohjaamiseen ja kommentointiin. Oletettavasti tilanne on sama muullakin kuin Pohjois-Pohjanmaalla.

Vakavasti otettavien vaihtoehtojen esille tuominen hankkeissa

Toistuva ongelma YVA-hankkeissa on niissä esitettyjen vaihtoehtojen voimakas rajoittuneisuus. Harvassa YVA-selvityksessä näkee laajempaa pohdintaa hankkeen tarpeellisuudesta tai saman luonnonvarojen hyödyntämistarpeen vaihtoehtoisista tyydyttämistavoista. Kuitenkin vaihtoehtojen laajempi tarkastelu olisi kansalaiskeskustelun kannalta keskeistä. Myös ekosysteemipalvelukäsitteen juurruttaminen YVA-hankkeisiin olisi tähdellistä. Tällöin voitaisiin paremmin keskustella siitä, mikä ratkaisu on yhteiskunnan ja luonnon kokonaisedun mukaan perustelluin.

Tavallisesti vaihtoehtojen tarkastelu rajoittuu kuitenkin vain teknisiin yksityiskohtiin tai esimerkiksi hankkeen hieman laajempaan tai suppeampaan toteutukseen. Esimerkiksi tuulipuistoja suunniteltaessa pitäisi vaihtoehtojen käsittää kokonaan eri sijoituspaikkoja. Myös turvetuotantoon liittyvissä YVA-selvityksissä tulisi esittää eri suovaihtoehtoja tuotannon aloittamiselle, ei ainoastaan marginaalisesti toisistaan poikkeavia vesienkäsittelyvaihtoehtoja.

Toimivuusarvioinnin toteutus ja laajuus

Osaltaan YVA-menettelyjen ja lainsäädännön toimivuuden arvioimista Suomen ympäristö -sarjan julkaisun (Jantunen ja Hokkanen 2010) perusteella vaikeuttavat julkaistun arvioinnin puutteet. Toimivuusarviointi nojaa keskeiseltä osaltaan asiantuntijahaastatteluihin. Näiden haastattelujen menetelmäkuvausta ei kuitenkaan ole annettu. Haastattelutilanteiden ja -tapojen kuvausten ohella ei ole myöskään kuvattu sitä, miten haastatteluaineistoja on käsitelty. Haastatteluaineistosta nouseviin havaintoihin on näin ollen jokseenkin vaikea luottaa. On myös huomattava, että haastatteluaineisto on voimakkaasti vinoutunut viranomaistahojen ja hankevastaavien suuntaan. Ei siis ihme, että itse prosessia ohjaavien viranomaisten mielestä YVA-menettely toimii hyvin. Haastatteluaineistossa vain yksi taho, Suomen luonnonsuojeluliitto, joka edustaa YVA-lain tavoitteeseenkin kirjattuja kansalaisia, joiden tiedonsaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia lain tulisi edistää.

Arviointia olisi rikastuttanut myös suomalaisten käytäntöjen vertaileminen muiden maiden käytäntöihin. YVA-laki on tullut Suomeen maan rajojen ulkopuolelta ja lakia sovelletaan mm. kaikissa EU-maissa. Toimivuusarvioinnin johtopäätöksissä uskalletaan todeta, että Suomessa YVA-lain tavoitteet toteutuneet hyvin ja lain käytännön soveltaminen on mallikelpoista. Mutta mihin tämä arvio perustuu, kun vertailukohtia muihin maihin ei esitetä?

Toimivuusarvioinnissa ei varsinaisesti ole pyritty kvantifioimaan tai muuten erittelemään ja tilastoimaan YVA-menettelyn vaikutuksia itse hankkeiden toteutumiseen. Tämä kuitenkin olisi YVA-lainsäädännön toimivuuden keskeisimmistä mittareista: missä mielessä ja määrin YVA-menettely on vaikuttanut hankkeiden laajuuteen, toteutumistapaan jne.? Kysymys on keskeinen myös menettelyn uskottavuuden ja kansalaisten osallistumisen näkökulmasta. Onko YVA yritysten viherpesua vai onko menettely todella vaikuttanut hankesuunnitelmiin?

Lopuksi

Laajimmillaan YVA-lainsäädännön tarkistamisessa on kyse yhteiskunnan toimimallien kehittämisestä. Halutaanko Suomessa edistää avoimen kansalaisyhteiskunnan muodostumista ja kannustaa tavallisia ihmisiä osallistumaan heidän elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon? Otetaanko kansalaisten näkemykset aidosti huomioon? Vai onko YVA-menettely ulkoa annettu pakko, joka hoidetaan mahdollisimman nopeasti ja teknisrationalisesti voimakkaassa asiantuntijaohjauksessa kansalaisia lähinnä vain informoiden?

Oulussa 30.11.2010

Esa Aalto
Puheenjohtaja

Ari-Pekka Auvinen
Suojelutoimikunnan puheenjohtaja

Kirjallisuus

Strauss, Hannah (2010) Involving the Finnish public in nuclear facility licensing: participatory democracy and industrial bias. *Journal of Integrative Environmental Sciences* 7(3).