

Asia: VN/27126/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunto

Huomiot hallituksen esityksen yleisperusteluihin (esityksen luvut 1-5 ja 8-12)

ET kannattaa ehdotetun uuden käsittelylain säätämistä ja sen tavoitteita. Lähtökohtaisesti kaikki ehdotuksen elementit ovat kannatettavia. Näitä ovat mm. ennakollisen ohjauksen varmistaminen, hankekohtainen koordinointi viranomaisten välillä, käsittelyaikojen seuraaminen, sähköisen asioinnin asettaminen pääsäännöksi, etusijamenettely sekä viranomaiselta vaadittava asiantuntemus. Myös YVA-menettelyyn ehdotettujen muutosten tavoitteet ovat pääosin kannatettavia.

Säätelyn selkeys ja yhtenäisyys

Ehdotuksen mukaan YM:n ns. yhden luukun laki (764/2019) kumottaisiin ja sisällytettäisiin osin ehdotettuun lakiin. Kaksi muuta nykyistä "yhden luukun lakia" jäisivät kuitenkin voimaan (Laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä 684/2014, Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä 1145/2020 eli ns. RED-lupalaki). Lisäksi eräistä lupamenettelyistä säädettäisiin suoraan EU-asetuksilla, kuten kriittisten raaka-aineiden asetuksella ja nettonollateknologiaa koskevalla asetuksessa.

Kansallista RED-lupalakia muutettaisiin Lupa- ja valvontaviraston perustamisen myötä vain siltä osin, että nykyisin yhteispisteviranomaisena toimivan Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen sijaan yhteispisteviranomainen olisi jatkossa virasto. RED-lupalakiin jäisi säätelyä mm. sähköisestä asioinnista, hakijan neuvonnasta ja käsittelyn sitovista määräajoista. Edellä mainitut EU-asetukset sisältävät myös vastaavaa säätelyä.

Jatkossa sovellettavana olisi siten useita menettelyä sääteleviä säädöksiä, joiden sääntely on osin päällekkäistä ja koskisi joltain osin samoja hankkeita. Kaikkien näiden säädösten tavoitteet hankkeiden luvituskokonaisuuden edistämiseksi ovat yhtenevät. Nyt käsillä olevassa uudessa käsittelylaissa säädettäisiin etusijamenettelystä ja siihen liittyvästä tavoiteajasta, mutta muista säännöksistä olisi luettava lupamenettelyn sitovat kokonaisajat.

ET ymmärtää luvitussääntelyn kokonaisuuden monitahoisuuden sekä myös Lupa- ja valvontaviraston käynnistämiseen liittyvän kiireellisyyden. Myös uusiutuvan energian direktiivin muutoksen (ns. RED III-direktiivi) täytäntöönpano on valmistelussa. Lupalainsäädännön selkeyden näkökulmasta on harmillista, että menettelysääntely tulisi jatkossa hajautumaan eri säännöksiin.

Olisikin tavoiteltavaa, että kansallisesti olisi yksi kattava menettelylaki. Toiminnanharjoittajien, sekä myös viranomaisten ja muiden sidosryhmien, näkökulmasta useat ”yhdenluukunlait” eivät edesauta selkeyttä eikä sujuvuutta.

1 luku Yleiset säännökset

ET näkee, että 1 §:ään kirjattu lain tarkoitus; lupamenettelyjen edistäminen sekä sähköisten asiointijärjestelmien hyödyntämisen ja vuorovaikutteisiin edistäminen ovat tärkeitä ja oleellisia tavoitteita.

Lain 2 §:ään on kirjattu lupa- ja valvontaviraston koordinoititehtävä hankevastaavan ja viranomaisen kanssa sisältäen arviointi-, selvitys- ja lupamenettelyjen kokonaisuuden. Osittain tätä täydentää lain 6 §:ssä tarkoitettu laaja ennakkotapaaminen sekä virastolle asetettu velvollisuus huolehtia tarvittavasta yhteydenpidosta muihin viranomaisiin koko lupamenettelyn ajan. Lisäksi laissa täytäntöönpannaan eräiden EU-säädösten tarkoittama yhteyspisteviranomaistehtävä. Yhteyspisteviranomaisen tehtävät on kuitenkin luettava pääsääntöisesti muista säädöksistä.

Lain selkeyden vuoksi koordinoititehtävä ja sen sisältö voisi olla tarpeen kirjoittaa kootummin ja täsmällisemmin. Olisi myös tutkittava lainsäädäntöratkaisua, jossa yhteyspisteviranomaisen kaikki tehtävät olisi kuvattu uudessa laissa ja nämä tehtävät kattaisivat lähtökohtaisesti kaikki hankkeet - eivät vain hankkeita, joille EU-lainsäädäntö velvoittaa yhteyspisteviranomaisen nimeämistä.

Lainsäädännössä tulee painottaa sitä, että yhden luukun palvelujen tulee hyödyttää hanketta, vaikka toiminnanharjoittaja hakisi lupia eri aikoina. Eri lupien eriaikaisuudelle on useimmiten hankekehityksen aikataulutukseen liittyvät perusteet.

2 luku Yhteyspisteviranomainen

ET tukee ehdotusta siinä, että virasto toimii useamman EU-säännöksen tarkoittamana yhteyspisteviranomaisena. Tällä hetkellä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle on osoitettu uusiutuvan energian edistämistä koskeva direktiivin mukainen yhteyspisteviranomaistehtävä.

Määräaikojen seuranta koskevassa 5 §:ssä on mainittu ainoastaan kriittisten raaka-aineiden asetuksen ja nettonollateknologia-asetuksen mukaisten määräaikojen seuranta. Myös uusiutuvan energian direktiivissä ja sen täytäntöönpanemiseksi säädetyssä RED-lupalaissa on asetettu velvollisuus määräaikojen seuraamiselle. ET tulkitsee, että tältä osin sääntely jää kansalliseen RED-lupalakiin. Kuten aiemmin todettu, lainsäädännön selkeyttä ja yhtenäisyyttä tulee parantaa.

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Ehdotuksessa säädettäisiin viraston järjestämästä tapaamisesta hakijan sekä muiden tahojen ja viranomaisten kesken. Säännös on erittäin kannatettava ja käytännössä toimivaksi todettu menettely.

Ehdotuksen mukaan viraston olisi esitettävä ja julkaistava arvionsa lupapäätöksen antamisajankohdasta sekä päivitettävä arviointia tarvittaessa. Säännös on kannatettava ja, vaikkakin ET esittää sitovia käsittelyaikoja sekä etusijahankkeille että muillekin hankkeille. ET pitää tämän säännöksen perusteluita puutteellisina. Perusteluissa viitataan lähinnä lupien yhteiskäsittelyyn (TUKES:n lupien kanssa) sekä moniulotteisiin ja oikeudellisesti haastaviin lupa-asioihin. Luvan myöntämisaikakohta on useimmiten hyvin olennainen tieto toiminnanharjoittajalle koko hankekehityksen, kuten tarkentuvan suunnittelun, hankintamenettelyiden sekä lopullisen investointipäätöksen näkökulmasta.

ET tukee lain 8 §:n säännöstä riittävän laaja-alaisen oikeudellisen, teknisen ja luonnontieteellisen asiantuntemuksen turvaamisesta. Myös omaisuudensuojakysymykset ovat joissakin asioissa keskeisiä ja niiden osaaminen on turvattava. ET painottaa tässä yhteydessä sitä, että viraston ympäristöosaston osaaminen tulee olla käytettävissä valtakunnallisesti kaikkien asioiden käsittelyyn hankkeen sijainnista riippumatta.

Laissa asetettaisiin sähköinen asiointi lupa-asioissa pääsäännöksi, mitä ET pitää hyvänä. Säännöksen kirjaus koskee ainoastaan lupahakemuksia. Lupahakemusasioiden lisäksi toiminnanharjoittajat asioivat viraston kanssa monissa muissakin asioissa. Sähköistä asiointia on kehitettävä ja laajennettava edelleen kaikkeen asiointiin noudattaen periaatetta siitä, että jo toimitettua tietoa (esim. valvontatiedot) ei tarvitse toimittaa uudelleen.

Laissa säädettäisiin lupakäsittelyn etusijasta. Pysyvä etusija annettaisiin erälle kriittisten raaka-aineiden asetuksen ja nettonollateknologia-asetuksen mukaisille tietyille hankkeille. Määräaikainen, vuoden 2030 loppuun saakka voimassa oleva, etusija annettaisiin tietyille vihreän siirtymän

hankkeille. Menettely ja hankelistaus vastaisivat pääosin nykyistä, ns. AVI-käsittelylakiin sisältyvää, vuoden 2026 loppuun asti voimassa olevaa etusijasääntelyä.

ET pitää erittäin tervetulleena, että säädöskohtaisissa perusteluissa on nimenomaisesti todettu pumppuvoimalaitosten kuuluvan uusiutuvan energian määritelmään sisältyviksi vesivoimalaitoksiksi.

Ydinenergialla on tärkeä rooli vihreässä siirtymässä. Puhtaan energian Suomi tarvitsee lisää ydinenergiaa tuottamaan ennakoitavaa ja päästötöntä sähköä, lämpöä, prosessihöyryä ja vetyä. Suomessa voimme olla edelläkävijöitä pienydinvoiman hyödyntämisessä esimerkiksi kaukolämmön ja puhtaan teräksen tuotannossa. Näistä syistä ET pitää erittäin tärkeänä, että ydinenergia lisätään vihreän siirtymän hankkeiden etusijamenettelyn hankeluutteloon. ET näkee tämän tarpeelliseksi myös teknologianeutraalisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Etusija on määräaikainen vuoteen 2030 asti ja koskee vesi- ja ympäristölupien käsittelyä. Useat yritykset ovat ilmaisseet kiinnostuksensa uusia ydinenergiainvestointeja kohtaan, ja osa hankkeista voi edetä vesi- ja ympäristölupavaiheeseen jo 2020-luvun aikana. Vesi- ja ympäristölupien käsittely valitusprosesseineen voi ilman etusijamenettelyä viedä useita vuosia ja näin huomattavasti hidastaa hankkeen etenemistä.

Vihreän siirtymän hankkeiden käsittelyssä olisi pyrittävä 12 kk käsittelyaikaan hakemuksen kuulutuksesta lukien. ET toteaa, että ”on pyrittävä” ilmaus ei ole riittävä, vaan käsittelyajan sitovuuden tulee ilmetä täsmällisemmin. Ehdotuksen mukaan 12 kk käsittelyaika laskettaisiin siitä lukien, kun lupahakemus kuulutetaan. Aika hakemuksen jättämisen ja kuuluttamisen välillä jäisi siten tavoitteen ulkopuolelle, mikä heikentää jo muutoinkin perusteettoman vaatimatonta tavoiteaikaa. ET esittää, että sitova käsittelyaika tulee olla 6 kk huomioiden em. ehdotuksen mukainen ajanlaskentatapa.

Käsittelyaikasäännös ei kuitenkaan koskisi hankeluuttelon 1) kohtaa, joka kattaa uusiutuvan energian tuotantolaitokset sekä merituulivoimalat ja niihin liittyvät vesitaloushankkeet. Tätä erittäin epätoivottavaa rajausta on perusteluissa perusteltu sillä, että näitä hankkeita koskee ns. RED-lupamenettelylain mukaiset sitovat määräajat. ET painottaa, että RED-lupamenettelylain määräajat koskevat lupamenettelyn kokonaisuutta kattuen myös siis muiden toimivaltaisten viranomaisten myöntämät luvat. Tämä ei estä asettamasta erillistä tavoiteaikaa lupa- ja valvontaviraston käsittelemille luvulle. Lisäksi RED-lupamenettelylain mukaiset sitovat määräajat koskevat ainoastaan voimalaitoksia, jotka on laissa määritelty tuotantolaitoksiksi, jonka tuottamasta energiasta vähintään osa on sähköä. Näin ollen nyt käsillä oleva ehdotus jättäisi ainoastaan lämpöä tuottavat laitokset täysin määräaikasääntelyn ulkopuolelle.

Yleisesti ET näkee ongelmallisena sen, että joillekin hankkeille annetaan pysyvä etusija, joillekin ehdollinen (DNSH-kriteerit täyttävät) väliaikainen etusija ja osa hankkeista ei ole etusijamenettelyssä. Lähtökohtaisesti lainsäädännön tulisi turvata riipeä ja yhdenmukainen

lupamenettely kaikille lupa-asioille - erityisesti sellaisille hankkeille, joissa on kysymys toiminnanharjoittajan suunnittelemaasta investoinnista.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Ehdotuksen mukaan yhteensovittaminen koskisi viraston käsittelemiä YSL:n ja vesilain mukaisten lupahakemusten yhteensovittamista TUKES:n lupien, kuten kemikaalilain mukaisen luvan, kanssa. Yhteensovittaminen tarkoittaisi hakemusten täydentämisen, tiedoksi antamisen, kuulemisen sekä lupapäätösten antamisen ajallista yhteensovittamista sekä näiden menettelyllisten toimien päällekkäisyyksien osittaista karsimista. Hakemukset ja päätökset olisivat nykyiseen tapaan edelleen erilliset.

Laki velvoittaisi viraston ja TUKES:n tekemään yhteistyötä lupamääräysten yhteensopivuuden varmistamiseksi. ET katsoo, että yhteensopivuuden varmistamisen lisäksi myös päällekkäisiä lupamääräyksiä tulee velvoittaa välttämään. Lähtökohtaisesti TUKES voisi lupapäätöksessä huolehtia kaikista kemikaalien varastointiin ja käsittelyyn liittyvistä määräyksistä. Tällä hetkellä sekä YSL:n että kemikaalilainsäädännön nojalla annetaan määräyksiä esimerkiksi samalle kemikaalivarastolle. Hieman erilaisesta lakien näkökulmasta huolimatta lupamääräykset ovat usein päällekkäisiä ja pahimmillaan muodostavat epä johdonmukaisen kokonaisuuden. Nykytilanteessa kahden luvan kemikaalimääräyksiä valvoo myös kaksi viranomaista. Päällekkäisten määräysten poistaminen tehostaisi ja selkeyttäisi myös valvontaa.

Ehdotuksen mukaan yhteensovittaminen, mukaan lukien lupamääräysten yhteensopivuuden varmistaminen, on käytettävissä vain kuin lupia haetaan ja ne ratkaistaan samanaikaisesti. ET katsoo, että määräysten yhteensopivuuden varmistaminen on tehtävä myös tilanteessa, jossa luvat haetaan eriaikaisesti.

5 luku Yhteiskäsittely

ET kannattaa ehdotuksen mukaista ajatusta siitä, että pääsääntöisesti luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusasiat käsitellään YSL:n ja vesilain mukaisten lupa-asioiden yhteydessä. Näin näissä kokonaisuuksissa muodostuisi yksi valituskelpoinen päätös. Mikäli vesien- ja merenhoidon lakiin lisätään hankekohtainen poikkeaminen osaksi YSL ja VL lupamenettelyjä, muutos tulee huomioida myös tässä hallituksen esityksessä. Kun luonnonsuojelulain mukaisista asioista ei enää annettaisi erillistä ratkaisua, tulee yhteiskäsittelypäätöksen perusteluissa kiinnittää erityistä huomiota päätöksen eri osa-alueisiin harkinnan läpinäkyvyyden turvaamiseksi.

6 luku Asioiden ratkaiseminen

-

7 luku Erinäiset säännökset

-

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

-

Laki vesilain muuttamisesta

-

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

-

Laki ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain muuttamisesta, VN asetusmuutosluonnos ympäristövaikutusten arvioinnista ja asetusmuutoksen muistio

Ehdotus sisältää lukuisia muutoksia YVA-lakiin sekä YVA-asetukseen, joilla pyritään tarttumaan YVA-menettelyn sujuvoittamiseen eri tavoin. ET tukee pääosin ehdotettuja muutoksia ja tarkennuksia. Erittäin kannatettavaa on pyrkimys YVA-ohjelman ja selostuksen laajuuden rajaamiseen. Samoin erillinen säädös siitä, että virastossa ei pyydetä sisäisiä lausuntoja, on perusteltu.

Ehdotuksella tarkennetaan YVA-selostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuulemista. ET kannattaa vaihtoehtoa, jossa yhteiskuuleminen olisi mahdollista kaikille hankkeille. ET pitää tärkeänä sitä, että toiminnanharjoittajalla on edelleen mahdollisuus toteuttaa YVA-menettely erillään lupa-asiasta.

Ehdotuksella säädettäisiin siitä, että yksittäistapauksissa YVA-menettelyn voi aloittaa ilman ELY:n päätöstä. Nykyisin ongelmaksi koetaan se, että toiminnanharjoittajat eivät uskalla edetä ilman YVA-päätöstä sellaisissa hankkeissa, jotka eivät ole suoraan YVA-velvollisia eli ovat YVA-kynnystä pienempiä tai hanketyyppejä, joita ei ole hankeluettelossa. Ehdotus arviointimenettelyn aloiteoikeudesta ei välttämättä ole oikea lainsäädäntöratkaisu ratkaisemaan yksittäistapausharkintaan kohdistuvaa epävarmuutta. Lainsäädännöstä tulee selkeämmin käydä ilmi, että yksittäisharkintaa ei tarvita, jos hankkeella on ilmeisen vähäiset ympäristövaikutukset. ET katsoo, että lähtökohtaisesti YVA-rajoja tulee kunnioittaa.

Ehdotuksella muutettaisiin tuulivoiman YVA-rajaa YVA-asetuksen hankeluetteloon tehtävällä muutoksella. Tällä hetkellä YVA-raja on 10 voimalaa tai 45 MW, kun raja olisi jatkossa 7 voimalaa tai 45 MW. ET painottaa, että tuulivoimaa tulee kohdella tasapuolisesti muiden energiantuotantomuotojen kanssa. Tuulivoimalle ei tule määrittää muita energiantuotantomuotoja pidemmälle meneviä vaatimuksia. Tuulivoimahankkeissa megawattit eivät kuvaa toiminnan vaikutuksia. Tuulivoimalan maisema-, luonto-, melu- tai muutkaan vaikutukset eivät riipu voimalan tehosta. Siksi ET ei pidä tehoon pohjautuvaa rajaa perusteltuna, vaan tuulivoiman osalta rajan tulisi määrittäytyä laitosten lukumäärän mukaan.

Muut lakiehdotukset

-

Muut kommentit

ET on suhtautunut hyvin varauksellisesti Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston yhteyteen perustettavaan yleisen edun valvontayksikköön. ET toistaa tässä yhteydessä, että erillisen yksikön sijaan yleisen edun näkökulmia voitaisiin tarvittaessa huomioida mm. tässä käsittelylaissa. Näkökulmaa voitaisiin painottaa esim. päätöksien perusteluiden avoimessa ja läpinäkyvässä kirjaamisessa, ratkaisukokoonpanoissa tai viimekädessä erillisellä yleisen edun tarkastelulla ennen lupapäätöksen antamista.

Luvituksen kokonaisuuden sujuvoittamiseksi ET ehdottaa, että tässä laissa säädettäisiin lupapäätösluonnoksen ennakkollisesta tarkastamisesta toiminnanharjoittaman toimesta. Menettely olisi tarpeen kertoelmaosan sekä päätöksen mahdollisten muiden selkeiden virheiden korjaamiseksi ennen kuin asia on virallisesti ratkaistu. Toisinaan toiminnanharjoittaja on joutunut joko valittamaan päätöksestä tai hakemaan muutosta päätökseen tilanteissa, joissa tosiasiaa on kysymys hakemukseen liittyvästä väärinymmärryksestä tai lupaviranomaisen huolimattomuudesta.

ET on jo pitkään esittänyt sitä, että hallinto tuottaisi toiminnanharjoittajien ja muiden tahojen käyttöön ajantasaisen lupapäätöksen. Lupapäätöksessä tulisi olla huomioituna lupapäätökset ja tuomioistuinratkaisut, joilla alkuperäistä lupaa on muutettu.

ET toteaa, että muutoksenhaku lupa-asioissa on merkittävä tekijä lupaprosessin kokonaiskäsittelyajassa. ET pitää hyvänä, että YSL:iin ja vesilakiin sisältyy edelleen säännökset, joiden mukaan käsittelylain mukaisesti etusijan luvituksessa saaneet hankkeet käsitellään tuomioistuimissa kiireellisenä.

Lettojärvi Heidi
Energiateollisuus ry