

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)

Suomen Satamat ry kannattaa käynnissä olevaa uudistusta ympäristöllisten lupien yhden luukun sähköistä menettelyistä.

Satamatoiminnalta edellytetään AVI:n myöntämää ympäristölupaa YSA (713/014) 1 § 12 a-kohdan mukaisissa satamissa sekä vesirakennushankkeilta hankelupaa vesilain perusteella. Satamatoiminta ja vesirakennushankkeet käsittävät tyypillisesti laissa esitetyn yhteiskäsittelyn piiriin tulevien lakien asioita, mutta myös ympäristövaatimuksia sisältävää sektorilainsäädäntöä: jätelakia, merenkulun ympäristönsuojelulakia, lakia vaarallisten aineiden kuljetuksista, öljyvahinkojen torjuntalakia, ym.

1 luku Yleiset säännökset

Uuden lain yleistä tavoitteista

Valtakunnallisessa, verkostoituneesti toimivassa virastossa tehtävässä ja digitalisaatiota hyödyntävässä menettelyssä on edellytykset koota yhteen tarvittavaa osaamista ja kehittää sitä sekä luvituksessa että valvonnassa nykyisen alueellisen luvituksen ja valvonnan sijaan. Sen myötä on mahdollista yhdenmukaistaa eri puolilla maata toimivien satamien ympäristölupia ja niiden valvontaa, mikä on erittäin tärkeää satamien kilpailuedellytysten yhdenmukaisuuden kannalta.

Suunniteltu sähköinen yhden luukun menettely auttaa tehostamaan prosessia, esim. hyödyntämällä kielimalliohjelmia määrättyihin osiin lupapäätöstä tai automatisoimalla menettelyyn sisältyvää tiedottamista esim. kuulemisjakson alkamisesta.

Ennakollisella ohjauksella on erityisen suuri merkitys hyvälle luvitukselle, koska se tekee siitä kokonaisuudessaan paremmin valmisteltua ja tarvittavaan tietoon perustuvaa. Tuloksena voidaan odottaa mm. vähemmän lupapäätöksiin kohdistuvia valituksia. Esitys kuvaa ennakollista ohjausta lupamenettelyä laajemmaksi ja kattavammaksi tiedonvaihdoksi asiakkaan ja viranomaisten välillä.

Ennakoivalle tiedonvaihdolle on kysyntää, sillä ympäristölupiin liittyy myös satamatoimialalla moninaisia huomioitavia piirteitä, joiden käsittely hakemuksen valmisteluvaiheessa säästää työltä ja valitusmenettelyltä myöhemmin.

Soveltamisalan suhde muihin lakeihin 3 §:ssä on sinällään ytimekkäästi kuvattu. Sen kokonaisvaikutusta hankkeille on kuitenkin vaikea arvioida, koska sekä satamien vesirakentaminen että toiminnalliset ympäristöluvut sisältävät tyypillisesti myös lain yhteispäätösmenettelyn ulkopuolelle jääviä viranomaisia ja lakeja, joista jätelaki on epäilemättä tavallisin ja laajin. Koska laki painottaa ennakkollista ohjausta, vaikuttaa siltä, että uudelle valtakunnalliselle virastolle muodostuu uudistuksessa iso rooli koko luvitustoimintoon eri hallinnon tasoilla ja eri sektoriviranomaisten (esim. SYKE, TUKES) kesken.

2 luku Yhteyspisteviranomainen

Yhteyspisteviranomaisen rooli liittyy laissa nimettyihin EU:lle omavaraisuudelle ja ilmastotavoitteille kriittisen tuotannon hankkeisiin ja niiden lupien käsittelyn määräaikoihin ja viranomaistehtäviin EU:n suuntaan. Mikäli kriittiset hankkeet ovat sen kaltaisia, että esim. merikuljetukset ovat niiden tavoitteille ja toiminnalle keskeisiä, tulisi mahdolliset kuljetuksiin liittyvät satamanäkökulmat tulla käsitellyksi samassa yhteydessä.

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Asiakaslähtöisyys on uuden lupaprosessin keskeinen arvo. Suomen Satamat näkee sille useita ulottuvuuksia. Lupaprosessin ennakoitavuutta voi luonnehtia asiakkaalle suoraan ja välillisesti tärkeimmäksi. Asiakkaan hankkeen tarvitseman luvituskokonaisuuden sisällön ja laajuuden kartoittaminen alkuvaiheessa on onnistuessaan niin kattava, että loppuosa luvituksesta sujuu ilman lisäselvitystarpeita, viranomaisen tekemä aika-arvio pitää paikkansa ja päätöksestä ei tehdä valituksia. Hyvä ennakointi säästää työtä, aikaa ja rahaa ja tukee merkittävästi investointien valmistelua.

Asiakaslähtöisyyttä on myös ajallinen katkeamattomuus. Valtakunnallisessa virastossa henkilöresurssit voidaan järjestää siten, että kunkin hankkeen luvitus voi edetä tauotta ympäri vuoden. Myös sähköinen lupaprosessi tarjoaa mahdollisuuksia automaatioon ja muuhun koko prosessin tehostamiseen.

Valtakunnallisen lupa- ja valvontaviraston verkostomaisuus tukee mahdollisuutta toteuttaa asiaosaamisen keskittymiä sen sisällä. Satamatoiminnan ja -toimijoiden monimuotoisuus sekä hyvin erilaiset sijainnit yhdyskuntarakenteessa tuovat monenlaisen osaamisen kysynnän sekä luvitukseen että valvontaan.

Suomen Satamat pitää tärkeänä, että uudistuksen myötä uusi virasto muodostaa sen puitteissa lisää eri toimialojen osaamistiimejä tai -verkostoja, jotka varmistavat lakiluonnoksen 8 §:n edellyttämän riittävän laaja-alaisen oikeudellisen, teknisen ja luonnontieteellisen asiantuntemuksen.

Eriyisen tärkeitä osaamistiimit/-verkostot olisivat uusien toimintojen ja ilmiöiden tullessa lupakäsittelyyn. Silloin niiden ympäristövaikutuksiin liittyviä tekijöitä voitaisiin tarkastella ja

alkumetreillä perustellun ja yhdenmukaisen lupakäytännön muodostamiseksi. Niiden resursseja voitaisiin painottaa jo vakiintuneisiin laitoksiin ja toimintoihin nähden. Viraston sisällä toimiva valvonta voisi puolestaan tuoda omat havaintonsa toiminnasta ja niissä ilmenevistä haasteista suoraan samaan valtakunnalliseen yhteistyöhön, jolloin myös sitä kautta päästään tarvittaessa vaikuttamaan yhdenmukaisesti asioiden hoitamiseen.

3 luvun 10 ja 11 §:t sisältävät säännökset eräiden EU-hankkeiden sekä määrättyjen vihreän siirtymän hankkeiden etusijasta luvituksessa. Tavoite ja ajatus on ymmärrettävä omavaraisuuden, ilmasto- ja kestävyystavoitteiden näkökulmasta, ja hyväksyttävissä silloin kun se ei hidasta muiden hankkeiden ympäristöluvutusta.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Ei huomioita.

5 luku Yhteiskäsittely

Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitettut, samaa toimintaa tai hanketta koskevat lupahakemukset sekä niihin olennaisella tavalla liittyvät luonnonsuojelulain 66 tai 83 §:ssä tarkoitettut poikkeusta koskevat hakemukset: Suomen Satamat kannattaa esitettyä yhteiskäsittelyä. Prosessin alkupään arviointi- ja neuvontavaiheen tehtävänä olisi tunnistaa ennakkoon luvussa esitetyn kaltaisia yhteiskäsittelyyn liittyviä organisoinnin ja aikataulutuksen tilanteita.

6 luku Asioiden ratkaiseminen

Ei huomioita.

7 luku Erinäiset säännökset

Ei huomioita.

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

44 a § Lupahakemuksesta ja arviointiselostuksesta kuuleminen.

Satamat kannattaa vaihtoehtoa 2, joka on kattavampi kuin vaihtoehto 1.

Laki vesilain muuttamisesta

11 a § Lupahakemuksesta ja arviointiselostuksesta kuuleminen

Satamat kannattaa vaihtoehtoa 2, joka on kattavampi kuin vaihtoehto 1.

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

Ei kommenttia.

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

Ei kommenttia.

Muut lakiehdotukset

Ei kommenttia.

Muut kommentit

Suomen Satamat ry - yhdistyksestä ja satamatoiminnasta

Yhdistys edustaa kauppamerenkulun satamanpitoa harjoittavia yhteisöjä, valtaosaan osakeyhtiömuotoisesti toimivia, jotka tarjoavat liikenneinfrastruktuuria, alus- ja turvallisuuspalveluita hallitsemallaan satama-alueella. Lastinkäsittelyä kaikelle yrityksille avoimissa yleisissä satamassa hoitavat satamaoperaattoriyhtiöt. Alueella toimii myös muita aluksille ja lastinantajille palveluita tarjoavia yrityksiä. Yhdistyksen 27 jäsensataman kautta kulkee n. 85 %:ia Suomen ulkomaankaupan merikuljetuksista ja 100 % meritse kulkevasta matkustajaliikenteestä. Satamat ovat osa yhteiskunnalle ja elinkeinoelämälle kriittistä infrastruktuuria.

Ympäristöluvituksesta satama- ja liikennealalla sekä huoltovarmuuden ja luvituksen yhteensovittaminen

Ympäristöluvituksella toimeenpannaan mm. EU:n eri ympäristösäädöksiä, niistä yhtenä keskeisenä tuotantolaitosten päästöjen haitallisten vaikutusten ehkäisyä koskeva teollisuuspäästädirektiivi. Suomi on kansallisessa toimeenpanossa sisällyttänyt satamatoiminnan lupavelvollisiin toimintoihin. Liikennepalveluissa, kuten satamassa asiakkaille tuotetaan kuljetukseen liittyviä liikenneinfrastruktuuri-, matkustaja- ja lastinkäsittelypalveluita ja toiminnan olemus on liikennevirtojen kapasiteetin hallintaa. Satamien lailla esim. lentokentät ja logistiikkakeskukset ovat monitoimija-alueita, joilla alueen haltijalla koko alueeseen liittyviä vastuita. Kuitenkin, kukin alueella toimiva yritys vastaa omalta osaltaan toimintansa ja käsittelemiensä lastien ympäristövaikutusten hallinnasta.

Satamatoimialalla on havaittu toimintaan liittyvissä ympäristöluvuissa kehityskulku, joka tekee luvituksesta kaikille osapuolille monimutkaista, hidasta ja kallista. Toiminnan lupaehdot ovat tavoiteperusteisuuden sijaan muuttuneet yhä yksityiskohtaisemmiksi menettelyjen ja järjestelyjen sääntelyksi. Se sitoo määrättyyn ratkaisuun sen sijaan, satamayhtiö ja toiminnanharjoittajat voisivat etsiä sopivat ratkaisut liikennevolyymien tai tavaralaatujen vaihtelun pohjalta, noudattaen toiminnallisen ympäristöluvan asettamia reunaehtoja ja raja-arvoja maahan, veteen ja ilmaan meneville päästöille.

Tilanne on ongelmallista monestakin syystä. Satamaympäristö toimii ja muuttuu dynaamisesti, mutta lupien muuttaminen on hidasta kun taas yhteiskunnan sekä asiakkaiden liiketoiminnan kuljetustarpeet voivat muuttua hyvin nopeasti. Monet sektorikohtaiset lait asettavat jo itsessään tarkkoja vaatimuksia toiminnanharjoittajien noudatettavaksi: vaarallisten aineiden kuljetuksen asettamat riskienarviointi-, varautumis- ja yhteistoimintavelvoitteet, jätelain ja jätteiden kansainvälisten siirtojen tarkat velvoitteet, vesien- ja merensuojelun sisältämät prioriteettiaineiden listat ja raja-arvot, öljyn- ja kemikaalitorjunnan riskienarviointi- ja varautumisvelvoitteet, fossiilittomaan liikenteeseen siirtymistä koskevat vaatimukset, Natura-verkoston tavoitteet, jne.

Lupien muuttamisen hitaus ja mahdollisen valitusprosessin viemä aika ja kustannukset sekä näiden liiketoiminnalle aiheuttama epävarmuus ovat johtaneet jo siihen, että satamien liiketoiminnassa esim. uusien tuotantopanosten kokeellisten laivausten vastaanottaminen ja samalla esim. kiertotalouden edistämisen mahdollisuudet vaikeutuvat sekä satamille, teollisuudelle että yhteiskunnalle.

Suomen Satamat haluaa nostaa esiin myös yhteiskunnan huoltovarmuuden ja tarpeen varmistaa äkillisten muutosten tarvitseman joustavuuden elementin luovissa. Covid-19 pandemian vaatimien toiminnallisten muutosten nopeus yhteiskunnalle havainnollisti sitä, miten äkillisesti tilanteet muuttuvat. Silloin rajoitukset eivät kuitenkaan koskeneet tavaraliikennettä ja sen kulkureittejä.

Yksi esimerkki äkillisistä muutoksista kuljetuslogistiikassa on Venäjän 2022 aloittama hyökkäyssota, joka muutti nopeasti raaka-ainekuljetusten volyymejä, reittejä ja lastityyppejä. Sen seurauksena erityisesti asumisen lämmöntuotannossa käytetty venäläinen raakapuu on korvautunut mm. Euroopasta tuotavilla, ilmastopäästöjen kannalta fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna paremmilla kierrätyspolttoaineilla, kuten kierrätysmuovilla. Se on uutena lastityyppinä saanut keskenään erilaista ympäristölupa- ja valvontakäytäntöä eri alueilla.

Huoltovarmuusnäkökohtien takia on perusteltua, että ympäristöluvituksessa pystytään vastaamaan nopeasti myös äkillisiin muutoksiin kuljetusreiteissä. Valtakunnallisesta viraston ja lupamenettelyn arvo on siinä, että sen puitteissa pystyy luomaan markkinoilla toimivien yritysten luvitukselle kilpailuneutraaliutta tukevat yhtenäiset käytännöt.

Edellisen ohella ympäristölupien muokkaaminen satamatoimialalla ylipäätään tavoiteperusteiseen suuntaan lisäisi yritysten ja yhteiskunnan tarvitseman logistiikan joustavuutta ja palvelukykyä - asiakaslähtöisyyttä - merkittäväällä tavalla.

Tarnanen-Sariola Kirsti
Suomen Satamat ry