

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)

Ympäristötehtävien kokoaminen ”yhden luukun”- periaatteella yhteen lupa- ja viranomaiseen ja sähköisen asioinnin edistäminen on lähtökohtaisesti perusteltua lupamenettelyjen kehittämiseksi selkeämmäksi, yhdenmukaisemmaksi ja sujuvammaksi ja henkilöstöresurssien oikea-aikaisen käytön varmistamiseksi koko maassa. HE:ssä todetaan, että esityksellä ei arvioida olevan ympäristövaikutuksia. Tältä osin annetut perusteet ovat puutteelliset. Esityksessä olisi mm. pitänyt tunnistaa paremmin HE:ssä tavoitellun määrällisesti ja ajallisesti tehokkaamman lupajärjestelmän riski ympäristövaikutusten arvioinnin laadulle. Riski kasvaa edelleen, jos riittäviä henkilöresursseja Lupa- ja valvontavirastossa ei turvata. Tavoitteissa pitäisikin painottaa selkeämmin luvituksen nopeuttamisen ja korkeatasoisen ympäristölainsäädännön toimeenpanon välistä tasapainoa.

Annettu esitys ja laajempi samaa aikaa vireillä oleva koko aluehallintojärjestelmän koskeva uudistus ovat mittaluokaltaan valtavia ja sisältävät yllä mainittujen lisäksi muitakin riskejä. Riski henkilöstöresurssien pienentämiselle edelleen on olemassa. SAK:lle on erittäin tärkeää, että uudistuksessa pysytään esityksen pääasiallisissa tavoitteissa eikä esim. vähennetä henkilöstöresursseja tai siirretä tärkeitä jo nyt aliresursoituja valvontapuolen henkilöstötyövuosia muihin uuden viraston toimintoihin. Jopa aluehallintouudistuksen esityksessä on viitattu useisiin aluehallintaselvityksiin, joiden mukaan mm. työmäärään nähden riittämätön henkilöstömäärä on aiheuttanut erityisesti ympäristöhallinnon lupa- ja valvontatehtäville selkeitä haasteita jo nyt. Perusteluja virastojen henkilöstöresurssia koskevalle lisätehoa vaatimiselle ei ole.

Yhteensovitetut lupapäätökset annetaan edelleen erillisinä, mutta samanaikaisesti. Uudistusta tehtäessä on varmistettava, että lupa- ja valvontamenettelyt myös pysyvät erillisinä ja viranomaistoimintoja yhdistettäessä eri viranomaisten, kuten esim. entisen AVI-viranomaisen ympäristöasiantuntemus pysyy yhtä vahvana osana päätöksentekoprosessia kuin aikaisemminkin

suhteessa ELY-viromaisen asiantuntemukseen. Lakiluonnon ei tältä osin vakuuta. Esitys ei myöskään takaa riittävästi Natura 2000- alueiden vaikutusten arvioinnin tekemistä muutettavaksi esitetyn luonnonsuojelulain ympäristövaikutusarviointimenettelyn osalta.

Lupa- ja valvontaviranomainen ei saa aikaiseksi tavoiteltuja vaikutuksia myöskään, jos tuomioistuimien valituskäsittelyille ei ole kohdennettu riittävästi henkilöstöresursseja.

On myös hyvin epätodennäköistä, että onnistunutkaan yhden luukun periaatteen läpivienti ja digitalisointi kompensoisi kokonaisuudessaan lakiesityksen myötä tulevaa ennakkoneuvonnan tuomaa lisätaakkaa. Toki se helpottaa sitä hieman. Näiden lisäksi pitäisi huomioida myös se, että hankkeet ovat monimutkaistuneet sekä lisääntyneet ja ympäristölainsäädäntöä tulee lisää myös jatkossa direktiivien ja asetusten myötä.

HE luonnoksessa on mainittu, että menettelyjen nopeutuminen ja eri lupien sekä YVA-menettelyn kuulemisten yhteensovittaminen voi käytännössä vaikeuttaa haitankärsijöiden ja asianosaisten käytännön mahdollisuuksia osallistua kuulemiseen, kun samalla kerta on nähtävillä mielipiteitä ja muistutuksia varten useampi lupahakemus selvityksineen. Tämä demokratiaa ja osallistumista mahdollisesti heikentävä näkökulma on tunnistettu, mutta sille ei esitetä ratkaisuvaihtoehtoja. SAK:n mielestä haitankärsijöiden ja sidosryhmien kuulemismahdollisuuksien parantamista pitää vielä lakiesityksessä vahvistaa. Yksi keino olisi esim. viranomaisten aktiivisempi velvoittava ennakkoinformointi hankkeista.

1 luku Yleiset säännökset

Ei yksityiskohtaisia kommentteja tässä osiossa lain tarkoitukseen, ennakkolliseen ohjaukseen eikä soveltamisalaan ja sen suhteeseen muuhun säätelyyn.

2 luku Yhteyspisteviranomainen

Lähtökohtaisesti keskitetty asiointi ja neuvonta on perusteltua. Lisäksi se toteuttaa EU-lainsäädäntöä mm. yhteyspisteviranomaisesta, vaikka se ei sinänsä edellytä näin laajaa HE-luonnoksen mukaista hallintouudistusta. Lisää selkeyttä esitys kuitenkin tuo.

SAK pitää perusteltuna 5 pykälän 2 momentissa säädettävää yhteyspisteviranomaisen toimivallassa olevaa kriittisten raaka-aineiden asetuksessa ja nettonollateknologia-asetuksessa tarkoitettujen lupamenettelyn määräaikapidennyksiä säädetyin edellytyksin. Toisaalta, 5 momentissa säädettävästä muutoksenhalukiellosta 2 momentissa tarkoitettuun määräaikojen pidentämiseen koskevaan yhteysviranomaisen päätökseen SAK suhtautuu varauksellisemmin.

Määräajan pidentämisestä tehdystä päätöksestä valittaisi todennäköisesti oikeastaan vain toiminnanharjoittaja, sillä muilla siihen tuskin olisi intressiä. Oleellista on tämän esityksen osalta pohtia myös sitä, että jos toiminnanharjoittaja valittaisi, niin ehtisikö oikeus käsitellä asiaa ennen kuin se olisi jo ratkaistu.

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Tavoitteena on lupa-asioiden sujuvoittaminen neuvontaa ja viranomaisyhteistyötä lisäämällä. Lupa- ja valvontaviraston vastuulla olisi edistää yhteydenpitoa hakijoihin ja tarpeen mukaan muihin tahoihin ja viranomaisiin koko lupaprosessin ajan esim. verkkotapaamisia koordinoimalla. Lisäksi uusi viranomainen antaisi arvion koskien käsittelyaikoja. Kaikki tämä on periaatteessa kannatettavaa, mutta sen toteuttamisen ei edellyttäisi näin suurta virastorakenneuudistusta.

Pykälä 8 ”asioiden käsittelyn edellyttämä asiantuntemus” muuttaminen siten, että Lupa- ja valvontavirastossa on käsitettävissä asian laadun edellyttämä ja riittävän laaja-alainen oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus on ehdoton minimiedellytys lakiuudistamisen tekemiseksi. Näin luonnontieteellistä asiantuntemusta saataisiin edes jollain tavoin jatkossakin osaksi lupaprosesseja. Tämä ei kuitenkaan riitä, osa YVA-prosessiin liittyvistä muutosesityksistä olisi peruttava.

Esitykset sähköisestä asioinnista ja eräiden EU- säädösten mukaisten hankkeiden etusijasta sekä eräiden vihreän siirtymän hankkeiden määräaikaisesta etusijasta vaikuttavat perustelluilta ml. uusi kohta 6, johon sisältyisivät palvelinkeskukset, joiden tuottamasta hukkalämmöstä pääosa hyödynnetään.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Pykälässä 16 ”Lupapäätöksen antaminen ja tiedoksianto sekä siitä tiedottaminen” säädettäisiin yhteensovittamislain 14 ja 15 pykälien vastaavalla tavalla toimivaltaisten viranomaisten ja yhteensovittavan viranomaisen tehtävistä päätöksen antamisessa sekä tiedottamisessa. Pykälän 1 momentin mukaan mm. toimivaltaiset viranomaiset antaisivat päätöksen samanaikaisesti. Tämä on loogista. Lisäksi momentissa mainitaan erikseen, että:” viranomaisille säädettävä yhteistyövelvoite lupamääräysten yhteensopivuuden varmistamiseksi ei tarkoittaisi puuttumista toisen viranomaisen toimivaltaan...”

Tätä tärkeä sääntökohtaisissa perusteluissa mainittu tavoite toisten viranomaisten toimivaltaan puuttumattomuudesta puuttuu kuitenkin kokonaan lain 16. pykälästä. Se pitää lisätä ehdottomasti 1 momenttiin.

5 luku Yhteiskäsittely

Ei yksityiskohtaisia kommentteja lupahakemusten yhteiskäsittely ja yhteiskäsittelyssä noudatettava menettely- osioihin.

6 luku Asioiden ratkaiseminen

Esityksen pykälässä 19 ”ratkaisukokoonpanot” korostetaan aivan oikein tarvetta monialaiselle osaamiselle (oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen) ratkaisuiden teossa.

SAK ei ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että esitys turvaa riittävästi laadukkaan ja monialaisen osaamisen päätöksissä erityisesti ympäristökysymyksissä. Ensinnäkin ratkaisukokoonpanoissa voidaan myös äänestää epäselvissä tapauksissa päätöksistä, jolloin esimerkiksi juridinen tai luonnontieteellinen asiantuntemus voi jäädä päätöksen jalkoihin, mikä heikentäisi päätösten laatua. Toisaalta, 1 momentissa todetaan pääsääntönä olevan kuitenkin, että yksi henkilö tekee yksin päätöksen (pl. vaikeat tapaukset). Esitys ei ole näin ollen tältä osin perusteltu, sillä se ei edistä riittävästi lakiesityksen tavoitetta hyvälaatuisesta ympäristöpäätöksenteosta.

Yleisen edun valvonta ei toteutuisi uudistuksessa riittävästi, sillä ehdotettu 19 § ei koskisi yleisen edun valvonnan yksikössä tapahtuvaa päätöksentekoa. Otto-oikeuden kieltä ei näin ollen tulisi sovellettavaksi yksittäisissä asioissa ja onkin epäselvää, estääkö Lupa- ja valvontavirastosta annettun lain 4 §:n 4 momentti otto-oikeuden käyttämisen sellaisenaan. Yleisesti ottaen on myös todettava, että ehdotetussa Lupa- ja valvontavirastosta annettavassa laissa ei ole valitettavasti ehdotettu lainkaan säädettäväksi siitä, miten yleisen edun valvontayksikkö toimii ja mitä tehtäviä sille kuuluu. Jää siis epäselväksi, antaako yksikkö lausunnon lupa-asioissa ml. hallintopakkoasioissa. Lupapäätöksen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta on olennaista, että jälkikäteen on selvitettävissä päätöksen perusteena olleiden selvitysten asianmukaisuus ja riittävyys sekä se, miten ne on otettu päätöksenteossa huomioon. Lain valmistelua viimeisteltäessä on tärkeää huomioida, että tällä on vaikutuksia myös lupa-asian kokonaiskäsittelyaikaan.

7 luku Erinäiset säännökset

-

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Kaikkien kolmen yllä mainitun lain soveltamisen laajentaminen lupahakemuksia ja arviointiselostuksien kuulemista koskien vaihtoehdon 1 mukaisesti olisi parempi kuin vaihtoehto 2. Tässä tapauksessa yhteiskuuleminen olisi mahdollista kaikissa Lupa- ja valvontaviraston ratkaistavaksi kuuluvissa voimassa olevien lupien muutoksissa, ei kaikissa ratkaistavaksi kuuluvissa luvissa.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, yhtiskuuleminen on lähtökohtaisesti sopivin muutoshankkeisiin, joissa on lähtökohtaisesti vähemmän selvitettäviä asioita kuin täysin uusissa hankkeissa. Muutoshankkeet ovat myös yleisölle jo entuudestaan tuttuja, mikä helpottaa osallistumista ja kuulemisia. Tässäkin vaihtoehdossa yhteiskuuleminen laajenisi, vaikka pysyisi edelleen vapaaehtoisena. Se myös muuttaa yhteiskäsittelyn eri viranomaisten toimintatapoja- ja -edellytyksiä. Jos yhteiskuuleminen laajennettaisiin uusiinkin hankkeisiin, niin se tarkoittaisi käytännössä sitä, ettei niissäkään tarvitsisi käydä paikan päällä tekemässä arviota. Tämä olisi selkeä riski, mikä johtaisi ympäristöluontoarvojen vaalimisen heikkenemiseen hankkeissa.

HE viimeistelyssä olisi varmistettava, että tällä hetkellä voimassa olevan ympäristösuojelulain 44b pykälän mukainen yhteiskäsittelyn ”henki” säilyy. Nykylain mukaan aluehallintovirasto toimii lupaviranomaisena ja ELY-keskukset tai kunnat valvontaviranomaisina. Viranomaisen on lupahakemusta käsitellessään huolehdittava tarvittavasta yhteydenpidosta niihin viranomaisiin, jotka samanaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Viranomaisten on lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten tarvittaessa neuvoteltava asianomaisen valvontaviranomaisen kanssa sekä tarvittaessa käytävä keskusteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa.

Vastaavasti valvontaviranomaisten tärkeän roolin säilyttäminen ml. riittävät resurssit on huomioitava, kun 47 pykälää uudistetaan. Siinä vesien pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskevat vesi- ja ympäristölupahakemukset tulee pääsääntöisesti käsitellä yhdessä noudattaen ympäristösuojelulain menettelysäännöksiä, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana. Sama huomio koskee lakia maa-ainesten ottamistoimintaa käsittelevistä hankkeista.

YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen sekä muun luonnonsuojelulain tarkentaminen siten, että viranomaisuudistuksen myötä ELY-keskukset lakkautetaan ja niiden tehtävät siirretään Lupa- ja valvontavirastolle niin, ettei uudelta virastolta ei enää pyydetä Natura 2000- arvioinnista lausuntoa, mikäli se olisi itse samalla toimivaltainen viranomais, ei turvaa riittävästi luontoarvoja YVA-menettelyssä. SAK ei kannata esitystä, sillä se heikentäisi Natura 2000-alueiden asemaa.

Tällä hetkellä Natura-alueiden arviointimenettelystä sekä luontotyyppien ja lajien suojelua koskevista kielloista ja niistä poikkeamista säädetään luonnonsuojelulaissa. 5 luvussa säädetään, että vaikutukset on arvioitava, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000-verkoston ehdotetun tai siihen sisällytetyn alueen luontoarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai tarkoitus sisällyttää verkostoon. Jos hankkeeseen sovelletaan YVA-menettelyä, arviointi tulee tapauskohtaisesti tehdä arviointimenettelyn yhteydessä. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että arviointi tehdään. Kiellosta on mahdollista poiketa, mutta edellytykset ovat tiukat ja perustuvat direktiiviin.

Luonnonsuojelulain 7 luvussa säädetään suojelluista luontotyypeistä ja siihen liittyvästä poikkeusmenettelystä. 64 pykälänmukaisia luontotyyppiesiintymiä ei saa hävittää eikä heikentää, jos ELY-keskus on päätöksillään määrännyt esiintymän rajat. Lisäksi 65 pykälässä säädetään, että tiettyjen uhanalaisten ja harvinaisten luontotyyppien heikentämis- ja hävittämiskiellosta suoraan lain nojalla, ilman viranomaispäätöstä. Näistä ELY-keskuksen päätöksistä on mahdollista poiketa 66 pykälän mukaisesti, jos suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannut tai suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen eikä hankkeelle tai suunnitelmalle ole teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa.

Eliölajien säätelystä säädetään vastaavasti 8 luvussa. Laissa mm. säädetään uhanalaisista lajeista ja niiden huomioonottamisesta, minkä lisäksi laissa kielletään tiettyjen erityisesti suojeltujen lajien esiintymispaikkojen hävittäminen ja heikentäminen ELY-keskuksen päätöksellä. Lajisuojelua koskevasta kiellosta on mahdollista poiketa ELY-keskuksen päätöksellä.

135 pykälässä luonnonsuojelulain mukaiseen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Käytännössä muutoksenhaku ohjautuu alueelliseen hallinto-oikeuteen. Valitusoikeus on 135 pykälän 4 momentin mukaan asianomaisen lisäksi muissa kuin korvausta, tukea, avustusta tai vapaaehtoisen hyvittämisen korvaavuutta koskevissa päätöksissä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoitus on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Valitusoikeus on myös luonnonsuojeluohjelmien hyväksymistä koskien valtioneuvoston päätöksestä valtakunnallisella yhteisöllä, joka valvoo maanomistajien etua tai edistää luonnon- taikka ympäristönsuojelua.

Nämä kaikki ELY- keskusten Natura 2000-alueiden ja lajitojen suojelua koskevat tehtävät pitää turvata uudistuksessa. HE esitys ei sitä riittävällä tavalla tee, sillä se pelkästään viittaa pyrkimykseen, jolla riittävän luonnonsuojelullisen näkökulma huomioitaisiin päätöksenteossa ”pyytämällä luonnonsuojeluviranomaiselta lausunto, jonka merkitys päätöksenteossa olisi usein huomioitava”.

Myös mahdollisia muutostarpeita Lupa- ja valvontaviraston lausuntomenettelyyn luonnonsuojelulain Natura- arviomenettelyn osalta esitetään. Nykyisestä lausuntomenettelystä luovuttaisiin ja olennaisten näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoiluun. Tämäkään esitys ei ole riittävän tarkka ja velvoittava varmistamaan riittävää Natura- arviointimenettelyä uudessa virastossa.

Asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että yksikkö antaa jatkossakin tarvittaessa lausunnon. Lausunnon on myös merkitystä muutoksenhaun osalta sen arvioinnissa, onko yleinen etu otettu huomioon päätöksessä.

Laki vesilain muuttamisesta

Kaikkien kolmen yllä mainitun lain soveltamisen laajentaminen lupahakemuksia ja arviointiselostuksien kuulemista koskien vaihtoehdon 1 mukaisesti olisi parempi kuin vaihtoehto 2. Tässä tapauksessa yhteiskuuleminen olisi mahdollista kaikissa Lupa- ja valvontaviraston ratkaistavaksi kuuluvissa voimassa olevien lupien muutoksissa, ei kaikissa ratkaistavaksi kuuluvissa luvissa.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, yhtiskuuleminen on lähtökohtaisesti sopivin muutoshankkeisiin, joissa on lähtökohtaisesti vähemmän selvitettäviä asioita kuin täysin uusissa hankkeissa. Muutoshankkeet ovat myös yleisölle jo entuudestaan tuttuja, mikä helpottaa osallistumista ja

kuulemisia. Tässäkin vaihtoehdossa yhteiskuuleminen laajenisi, vaikka pysyisi edelleen vapaaehtoisena. Se myös muuttaa yhteiskäsittelyn eri viranomaisten toimintatapoja- ja -edellytyksiä. Jos yhteiskuuleminen laajennettaisiin uusiinkin hankkeisiin, niin se tarkoittaisi käytännössä sitä, ettei niissäkään tarvitsisi käydä paikan päällä tekemässä arviota. Tämä olisi selkeä riski, mikä johtaisi ympäristöluontoarvojen vaalimisen heikkenemiseen hankkeissa.

HE viimeistelyssä olisi varmistettava, että tällä hetkellä voimassa olevan ympäristösuojelulain 44b pykälän mukainen yhteiskäsittelyn ”henki” säilyy. Nykylain mukaan aluehallintovirasto toimii lupaviranomaisena ja ELY-keskukset tai kunnat valvontaviranomaisina. Viranomaisen on lupahakemusta käsitellessään huolehdittava tarvittavasta yhteydenpidosta niihin viranomaisiin, jotka samanaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Viranomaisten on lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten tarvittaessa neuvoteltava asianomaisen valvontaviranomaisen kanssa sekä tarvittaessa käytävä keskusteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa.

Vastaavasti valvontaviranomaisten tärkeän roolin säilyttäminen ml. riittävät resurssit on huomioitava, kun 47 pykälää uudistetaan. Siinä vesien pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskevat vesi- ja ympäristölupahakemukset tulee pääsääntöisesti käsitellä yhdessä noudattaen ympäristösuojelulain menettelysääntöksiä, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana. Sama huomio koskee lakia maa-ainesten ottamistoimintaa käsittelevistä hankkeista.

YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen sekä muun luonnonsuojelulain tarkentaminen siten, että viranomaisuudistuksen myötä ELY-keskukset lakkautetaan ja niiden tehtävät siirretään Lupa- ja valvontavirastolle niin, ettei uudelta virastolta ei enää pyydetä Natura 2000- arvioinnista lausuntoa, mikäli se olisi itse samalla toimivaltainen viranomaisena, ei turvaa riittävästi luontoarvoja YVA-menettelyssä. SAK ei kannata esitystä, sillä se heikentäisi Natura 2000-alueiden asemaa.

Tällä hetkellä Natura-alueiden arviointimenettelystä sekä luontotyyppien ja lajien suojelua koskevista kielloista ja niistä poikkeamista säädetään luonnonsuojelulaissa. 5 luvussa säädetään, että vaikutukset on arvioitava, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000-verkoston ehdotetun tai siihen sisällytetyn alueen luontoarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai tarkoitus sisällyttää verkostoon. Jos hankkeeseen sovelletaan YVA-menettelyä, arviointi tulee tapauskohtaisesti tehdä arviointimenettelyn yhteydessä. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että arviointi tehdään. Kielloista on mahdollista poiketa, mutta edellytykset ovat tiukat ja perustuvat direktiiviin.

Luonnonsuojelulain 7 luvussa säädetään suojelluista luontotyypeistä ja siihen liittyvästä poikkeusmenettelystä. 64 pykälänmukaisia luontotyyppiesiintymiä ei saa hävittää eikä heikentää, jos ELY-keskus on päätöksillään määrännyt esiintymän rajat. Lisäksi 65 pykälässä säädetään, että tiettyjen uhanalaisten ja harvinaisten luontotyyppien heikentämis- ja hävittämiskiellosta suoraan lain nojalla, ilman viranomaispäätöstä. Näistä ELY-keskuksen päätöksistä on mahdollista poiketa 66

pykälän mukaisesti, jos suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannut tai suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen eikä hankkeelle tai suunnitelmalle ole teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa.

Eliölajien säätelyä säädetään vastaavasti 8 luvussa. Laissa mm. säädetään uhanalaisista lajeista ja niiden huomioonottamisesta, minkä lisäksi laissa kielletään tiettyjen erityisesti suojeltujen lajien esiintymispaikkojen hävittäminen ja heikentäminen ELY-keskuksen päätöksellä. Lajisuojelua koskevasta kiellosta on mahdollista poiketa ELY-keskuksen päätöksellä.

135 pykälässä luonnonsuojelulain mukaiseen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Käytännössä muutoksenhaku ohjautuu alueelliseen hallinto-oikeuteen. Valitusoikeus on 135 pykälän 4 momentin mukaan asianomaisen lisäksi muissa kuin korvausta, tukea, avustusta tai vapaaehtoisen hyvittämisen korvaavuutta koskevissa päätöksissä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoitus on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Valitusoikeus on myös luonnonsuojeluohjelmien hyväksymistä koskien valtioneuvoston päätöksestä valtakunnallisella yhteisöllä, joka valvoo maanomistajien etua tai edistää luonnon- taikka ympäristönsuojelua.

Nämä kaikki ELY- keskusten Natura 2000-alueiden ja lajitojen suojelua koskevat tehtävät pitää turvata uudistuksessa. HE esitys ei sitä riittävällä tavalla tee, sillä se pelkästään viittaa pyrkimykseen, jolla riittävän luonnonsuojelullisen näkökulma huomioitaisiin päätöksenteossa ”pyytämällä luonnonsuojeluviranomaiselta lausunto, jonka merkitys päätöksenteossa olisi usein huomioitava”.

Myös mahdollisia muutostarpeita Lupa- ja valvontaviraston lausuntomenettelyyn luonnonsuojelulain Natura- arviomenettelyn osalta esitetään. Nykyisestä lausuntomenettelystä luovuttaisiin ja olennaisten näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoiluun. Tämäkään esitys ei ole riittävän tarkka ja velvoittava varmistamaan riittävää Natura- arviointimenettelyä uudessa virastossa.

Asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että yksikkö antaa jatkossakin tarvittaessa lausunnon. Lausunnon on myös merkitystä muutoksenhaun osalta sen arvioinnissa, onko yleinen etu otettu huomioon päätöksessä.

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

Kaikkien kolmen yllä mainitun lain soveltamisen laajentaminen lupahakemuksia ja arviointiselostuksien kuulemista koskien vaihtoehdon 1 mukaisesti olisi parempi kuin vaihtoehto 2. Tässä tapauksessa yhteiskuuleminen olisi mahdollista kaikissa Lupa- ja valvontaviraston ratkaistavaksi kuuluvissa voimassa olevien lupien muutoksissa, ei kaikissa ratkaistavaksi kuuluvissa luvissa.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, yhtiskuuleminen on lähtökohtaisesti sopivin muutoshankkeisiin, joissa on lähtökohtaisesti vähemmän selvitettäviä asioita kuin täysin uusissa hankkeissa. Muutoshankkeet ovat myös yleisölle jo entuudestaan tuttuja, mikä helpottaa osallistumista ja kuulemisia. Tässäkin vaihtoehdossa yhteiskuuleminen laajenisi, vaikka pysyisi edelleen vapaaehtoisena. Se myös muuttaa yhteiskäsittelyn eri viranomaisten toimintatapoja- ja -edellytyksiä. Jos yhteiskuuleminen laajennettaisiin uusiinkin hankkeisiin, niin se tarkoittaisi käytännössä sitä, ettei niissäkään tarvitsisi käydä paikan päällä tekemässä arviota. Tämä olisi selkeä riski, mikä johtaisi ympäristöluontoarvojen vaalimisen heikkenemiseen hankkeissa.

HE viimeistelyssä olisi varmistettava, että tällä hetkellä voimassa olevan ympäristösuojelulain 44b pykälän mukainen yhteiskäsittelyn ”henki” säilyy. Nykylain mukaan aluehallintovirasto toimii lupaviranomaisena ja ELY-keskukset tai kunnat valvontaviranomaisina. Viranomaisen on lupahakemusta käsitellessään huolehdittava tarvittavasta yhteydenpidosta niihin viranomaisiin, jotka samanaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Viranomaisten on lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten tarvittaessa neuvoteltava asianomaisen valvontaviranomaisen kanssa sekä tarvittaessa käytävä keskusteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa.

Vastaavasti valvontaviranomaisten tärkeän roolin säilyttäminen ml. riittävät resurssit on huomioitava, kun 47 pykälää uudistetaan. Siinä vesien pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskevat vesi- ja ympäristölupahakemukset tulee pääsääntöisesti käsitellä yhdessä noudattaen ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana. Sama huomio koskee lakia maa-ainesten ottamistoimintaa käsittelevistä hankkeista.

YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen sekä muun luonnonsuojelulain tarkentaminen siten, että viranomaisuudistuksen myötä ELY-keskukset lakkautetaan ja niiden tehtävät siirretään Lupa- ja valvontavirastolle niin, ettei uudelta virastolta ei enää pyydetäsi Natura 2000- arvioinnista lausuntoa, mikäli se olisi itse samalla toimivaltainen viranomainen, ei turvaa riittävästi luontoarvoja YVA-menettelyssä. SAK ei kannata esitystä, sillä se heikentäisi Natura 2000-alueiden asemaa.

Tällä hetkellä Natura-alueiden arviointimenettelystä sekä luontotyyppien ja lajien suojelua koskevista kielloista ja niistä poikkeamista säädetään luonnonsuojelulaissa. 5 luvussa säädetään, että vaikutukset on arvioitava, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000-verkoston ehdotetun tai siihen sisällytetyn alueen luontoarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai tarkoitus sisällyttää verkostoon. Jos hankkeeseen sovelletaan YVA-menettelyä, arviointi tulee tapauskohtaisesti tehdä arviointimenettelyn yhteydessä. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että arviointi tehdään. Kiellosta on mahdollista poiketa, mutta edellytykset ovat tiukat ja perustuvat direktiiviin.

Luonnonsuojelulain 7 luvussa säädetään suojelluista luontotyypeistä ja siihen liittyvästä poikkeusmenettelystä. 64 pykälänmukaisia luontotyyppiesiintymiä ei saa hävittää eikä heikentää, jos ELY-keskus on päätöksillään määrännyt esiintymän rajat. Lisäksi 65 pykälässä säädetään, että tiettyjen uhanalaisten ja harvinaisten luontotyyppien heikentämis- ja hävittämiskiellosta suoraan lain nojalla, ilman viranomaispäätöstä. Näistä ELY-keskuksen päätöksistä on mahdollista poiketa 66 pykälän mukaisesti, jos suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannut tai suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen eikä hankkeelle tai suunnitelmalle ole teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa.

Eliölajien säätelystä säädetään vastaavasti 8 luvussa. Laissa mm. säädetään uhanalaisista lajeista ja niiden huomioonottamisesta, minkä lisäksi laissa kielletään tiettyjen erityisesti suojeltujen lajien esiintymispaikkojen hävittäminen ja heikentäminen ELY-keskuksen päätöksellä. Lajisuojelua koskevasta kiellosta on mahdollista poiketa ELY-keskuksen päätöksellä.

135 pykälässä luonnonsuojelulain mukaiseen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Käytännössä muutoksenhaku ohjautuu alueelliseen hallinto-oikeuteen. Valitusoikeus on 135 pykälän 4 momentin mukaan asianomaisen lisäksi muissa kuin korvausta, tukea, avustusta tai vapaaehtoisen hyvittämisen korvaavuutta koskevissa päätöksissä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoitus on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Valitusoikeus on myös luonnonsuojeluohjelmien hyväksymistä koskien valtioneuvoston päätöksestä valtakunnallisella yhteisöllä, joka valvoo maanomistajien etua tai edistää luonnon- taikka ympäristönsuojelua.

Nämä kaikki ELY- keskusten Natura 2000-alueiden ja lajitojen suojelua koskevat tehtävät pitää turvata uudistuksessa. HE esitys ei sitä riittävällä tavalla tee, sillä se pelkästään viittaa pyrkimykseen, jolla riittävän luonnonsuojelullisen näkökulma huomioitaisiin päätöksenteossa ”pyytämällä luonnonsuojeluviranomaiselta lausunto, jonka merkitys päätöksenteossa olisi usein huomioitava”.

Myös mahdollisia muutostarpeita Lupa- ja valvontaviraston lausuntomenettelyyn luonnonsuojelulain Natura- arviomenettelyn osalta esitetään. Nykyisestä lausuntomenettelystä luovuttaisiin ja olennaisten näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoiluun. Tämäkään esitys ei ole riittävän tarkka ja velvoittava varmistamaan riittävää Natura- arviointimenettelyä uudessa virastossa.

Asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että yksikkö antaa jatkossakin tarvittaessa lausunnon. Lausunnon on myös merkitystä muutoksenhaun osalta sen arvioinnissa, onko yleinen etu otettu huomioon päätöksessä.

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

Ympäristövaikutusten arviointia käsittelevät muutosehdotukset, joilla pyritään ohjaamaan vaikutusarvioinnin tekijää selkeään, tiiviiseen, mutta riittävän informatiiviseen tiedonantoon ovat kannatettavia.

Sitä vastoin esitykset, joilla rajataan YVA-arviointiohjelman sisältöä eivät ole kannatettavia. Esitys 3 pykälän 1 momentin 4 kohdan tiivistämisestä edelleen niin, että arviointiohjelmankuvauksesta poistettaisiin kuvaus nykytilasta ja kehityksestä ei ole perusteltu, sillä se rajaa sisältöä liikaa. On huomioitava, että 4 kohta painottaa jo nykytuotoilussaan tiivistä kuvausta. Riittäisi, että tätä painotetaan ohjeistuksessa.

SAK ei myöskään kannata 5. kohdan arvioitavien merkittävien ympäristövaikutusten rajaamista ohjelmasisällön ulkopuolelle. Myös 4 pykälän 1 momentin 9 kohdan poistaminen arviointiselostuksesta ei ole kannatettavaa. YVA-lainsäädännössä on tärkeää säilyttää mahdollisuus arviointiselostuksen tietoihin useista vaihtoehdoista, vaikka toki myös vaihtoehdon valintaan johtaneet pääasialliset syyt ovat tärkeät.

Muut lakiehdotukset

-

Muut kommentit

Kuten tämän esityksen esitöissä, myös useissa selvityksissä on todettu, että ympäristöhallinnon resurssit ovat riittämättömät. Ne ovat merkittävästi vähentyneet viimeisten noin kymmenen vuoden aikana. Esimerkiksi ELY-keskusten Y-vastuualueiden voimavarat ovat vähentyneet vuoden 2010 ALKU-uudistuksen jälkeen. Erityisesti ELY-keskusten henkilöstöä vähennettiin neljän vuoden ajanjaksolla vuosien 2013–2017 aikana, jolloin ELY-keskusten henkilötyövuodet vähenivät yli tuhannella vuoden 2013 noin 4 000:stä vuoden 2017 noin 2 950:een. Jos tälle henkilöstöresurssivajeelle ei tehdä mitään, on turha olettaa, että lupa- ja valitusprosessiajat saataisiin lyhenemään. Näin siitä huolimatta, että asioinnin digitalisoinnissa onnistuttaisiin. Resurssipulaa ei helpota, että tämä esitys kaavailee eri viranomaiselle uusia sinänsä perusteltuja ennakkollisia neuvonta- ja palvelupyyntövastuita. Lisäksi lupa-asiat ovat lisääntyneet, mikä kuormittaa viranomaisia jo usein ennen uusien vastuiden ml. koordinaatiotehtävät vireilletuloa.

Vanhala Laura
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry