

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)**

-

#### **1 luku Yleiset säännökset**

##### 2 § Ennakollinen ohjaus

ELY-keskus toteaa, että ennakollisella ohjauksella voidaan merkittävästi tehostaa lupa-, ilmoitus- ja YVA-menettelyiden prosessia. Ennakollinen ohjaus vaatii kuitenkin riittävät resurssit, eikä se saa vähentää itse hallinnollisiin menettelyihin kuten säännölliseen valvontaan käytettävää resurssia. Ennakollisessa ohjauksessa keskeistä on viranomaistoiminnan lisäksi se, että hakijalla on käytettävissään riittävää asiantuntemusta sekä tarvittavat tiedot hankkeen edistämiseksi. Lainsäädännössä tulisi tarkastella myös hakijaa velvoittavaa sääntelyä hankkeen alustavista tiedoista ja hakijan asiantuntemuksesta, jotta ennakollinen ohjaus voidaan toteuttaa ajantasaisesti ja tehokkaasti.

Hallituksen esityksessä todetaan, että "Vastaavasti vesiin kohdistuvien vaikutusten osalta ennakollinen ohjaus voisi sisältää vesiä koskevia tietoja esimerkiksi vesimuodostuman tilasta ja ympäristötavoitteista. Suunniteltua sijaintipaikkaa koskevia lähtötietoja olisivat myös muun muassa tiedot pohjavesistä". ELY-keskus toteaa, että mainitut vesiä koskevat tiedot (vesi-muodostuman tila ja ympäristötavoitteet, tiedot pohjavesistä) ovat saatavilla avoimista tietolähteistä (esim. vesi.fi ja Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämät avoimet ympäristötietojärjestelmät) pois lukien vedenottoa koskevat tiedot, jotka ovat salassa pidettäviä. Näiden nostaminen erikseen esiin lakiehdotuksessa on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tarpeetonta, erityisesti kun esim. Natura- tai muita luonnonsuojelualueita tai lajisuojelua ei ole samassa yhteydessä mainittu lainkaan.

Perusteluissa voisi todeta yleisemmällä tasolla toiminnan sijoituspaikkaa koskevista, viranomaisen hallussa olevista tiedoista.

## 2 luku Yhteyspisteviranomainen

Lupa- ja valvontaviranomaiseen ehdotetaan nimettäväksi eräiden EU-säädösten lupamenettelysäännöksissä edellytetty kansallinen yhteyspisteviranomainen. Kriittisten aineiden asetuksen mukaiseksi yhteyspisteviranomaiseksi ennen uutta virastoa on kaavailtu Pohjois-Suomen aluehallintovirastoa, uusiutuvan energian lupamenettelylain yhteyspisteviranomaisena toimii Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

Lakiehdotuksen 2 luvun 5§:n 4 momentissa säädettäisiin tietojen siirtymisen varmistamisesta toimivaltaisilta viranomaisilta yhteyspisteviranomaiselle, jotta pykälässä säädettyjen määräaikojen seuraaminen voidaan käytännössä toteuttaa. REDII-direktiivin mukaisen yhteyspisteviranomaisen toimintaa säätelevässä laissa (1145/2020) on sisällöltään vastaava 12 §. Yhteyspisteviranomaisen toimintaan tarvitaan ehdottomasti yhden luukun periaatetta noudattava sähköinen asiointipalvelu. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että Lupa- ja valvontaviraston yhteyspisteviranomaistehtävän kannalta on perusteltua koota perustettavan viraston lupa- ja valvontapalveluiden asiointi Luvat ja valvonta -palveluun. ELY-keskuksen näkemys REDII-direktiivin mukaisena yhteyspisteviranomaisena on, että Luvat ja valvonta -palvelu soveltuu tarvittavien digitaalisten työkalujen toteuttamisen jälkeen myös nettonollateknologiaa koskevan asetusehdotuksen ja kriittisten raaka-aineiden asetuksen mukaisten yhteyspisteviranomaisten käyttöön.

Sähköisen palvelun kehittämiseen tulee varata riittävästi resursseja ja kaikki viranomaiset tulee sitouttaa järjestelmän kehittämiseen ja velvoittaa sen käyttämiseen. Vain tällöin Luvat ja valvonta -palvelussa tapahtuvaa määräaikojen seuranta voidaan toteuttaa resurssitehokkaasti ja ajantasaisesti. Esimerkiksi uusiutuvan energian lupamenettelyiden yhteyspisteviranomaisen käytettävissä ei ole ollut toimivaa sähköistä asiointipalvelua, jonka kaikki tarvittavat viranomaiset olisivat ottaneet käyttöönsä. Tämä aiheuttaa merkittäviä haasteita lainsäädännön toimeenpanossa ja valvonnassa. Lisäksi ELY-keskus katsoo, että Lupa- ja valvontaviraston valmistelussa tulee varmistaa, että 1) molemmat yhteyspisteviranomaisen tehtävät hoidetaan yhtenä kokonaisuutena, 2) yhteyspisteviranomaisten sähköiset järjestelmät ja toimintatavat ovat yhtenäiset ja 3) toiminnan linkittymisestä ympäristöasioiden neuvontapalveluun (y-aspa) huolehditaan. Rajapintaratkaisut eri viranomaisten sähköisten järjestelmien välillä ovat ehdottomasti tarpeen.

ELY-keskus katsoo, että sähköisen palvelun käyttöönotolle viranomaisissa tulisi asettaa määräaika, joka edellyttäisi myös Luvat ja valvonta -palvelun omistajalta määräaika mm. integraatioiden ja rajapintojen kehittämiseen. Uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaisen kokemuksen mukaan digitaalinen Luvat ja valvonta-palvelu on otettu huonosti käyttöön kunnissa sekä osin valtion ympäristöhallinnossa. Työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön välisen yhteistyön tiivistäminen Luvat ja valvonta-palvelun kehittämisessä on ehdottomasti tarpeen.

Lupa- ja valvontaviraston toimeenpanossa on erittäin tärkeää huomioida, että valtakunnallisen yhteyspisteviranomaisen tehtäviä koskeviin säännöksiin kuuluu myös useita sellaisia menettelyjä, joissa toimivaltainen viranomaisena on muu kuin uusi Lupa- ja valvontavirasto.

### 3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Lakiesityksen 6§ mukainen lupa- ja valvontaviranomaisen tehtävä vastata laissa tarkoitettujen, toimivaltaan kuuluvien lupa-asioiden käsittelyä koskevasta neuvonnasta ja tarvittavasta yhteydenpidosta hakijoihin sekä tarpeen mukaan myös muihin tahoihin ja viranomaisiin koko lupaprosessin ajan vaatii riittävää henkilöresurssia sekä toimivia sähköisiä työkaluja ja yhteisiä tiedonvaihtokanavia. Hankkeen vaatimien lupien ja muiden menettelyiden neuvonta ja yhteensovittaminen vaatii mm. Luvat ja valvonta-palvelun kattavaa käyttöä toimivaltaisissa viranomaisissa niin valtionhallinnossa kuin kuntasektorillakin.

Ennakollisen ohjauksen kehittämisessä tulee ottaa huomioon, että esim. uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaisen antaa omalla toimialallaan ohjausta ja neuvontaa. Päällekkäinen ennakollinen neuvonta lupa- ja valvontaviranomaisten ja yhteyspisteviranomaisen kanssa tulee pyrkiä välttämään selkeällä roolijaolla ja toimintamalleilla.

Lain 8§ tarkoitetun asioiden käsittelyn edellyttämän asiantuntemuksen läpinäkyvyys tulee jatkossa korostumaan. ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä, että asioiden valmistelussa tulee varmistaa riittävä luonnontieteellinen asiantuntemus. Kokoonpanon määräämisessä on kriittistä se, että tarvittavan asiantuntemuksen tunnistamiseen on määrävällä viranhaltijalla riittävää osaamista. Asian valmistelussa ja ratkaisussa tulisi pystyä tuomaan hakijalle tietoisuuteen riittävän laajalla ja monipuolisella osaamisella erityisesti luonnonsuojelulain ja vesienhoidon tavoitteiden mukaiset vaatimukset, jotka ovat keskeisessä roolissa arvioitaessa luvan myöntämisen edellytyksiä. Nykyinen valvontaviranomaisen lausuntomenettely lupahakemuksesta ja kommentointimahdollisuus YVA-menettelyssä on turvannut hakijalle riittävät tiedot hankkeen edellytyksistä. Asian valmisteluun ja ratkaisuun liittyvä laaja ja monitoimialainen osaaminen tulisi olla kirjattua ja hakijan saatavissa.

ELY-keskus pitää asioiden tavoitteellista käsittelyaikaa kannatettavana, mutta etusijaa koskevia pykäläehdotuksia ongelmallisena (10§ ja 11§). Lakiin säädettäisiin etusija vihreän siirtymän hankkeille vuoden 2030 loppuun saakka sekä kriittisten raaka-aineiden asetuksen mukaisille strategisille hankkeille. ELY-keskus katsoo, että etusijan myöntäminen tietyille hankkeille asettaa toiminnanharjoittajat eriarvoiseen asemaan. Etusijan ulkopuolelle voi jäädä merkittäviä teollisia ja kiertotaloutta edistäviä hankkeita, joilla voi olla suurempi merkitys mm. ilmastonmuutoksen hallinnan kannalta kuin etusijahankkeilla. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kaikista hankkeista tulisi olla mahdollista tehdä DNSH-arviointi, jonka perusteella etusija voitaisiin myöntää myös muille kuin EU-asetusten mukaisille hankkeille, jolloin hankkeita edistettäisiin tosiasiallisesti niiden positiivisten ilmasto-, kiertotalous- ja ympäristövaikutusten perusteella.

Tavoitteellinen käsittelyaika vaatii entistä tehokkaampaa ennakollista neuvontaa ja ohjaamista, mutta myös toiminnanharjoittajien ja konsulttien osaamista lainsäädännöstä, lupamenettelyistä ja mm. ympäristövaikutusten arvioinneista tulisi pystyä vahvistamaan. Tavoitteellinen käsittelyaika mahdollistaa hankkeen suunnitelmallisen edistämisen. ELY-keskus toteaa, että etusijamenettelyn jatkaminen ja tavoitteellisista käsittelyasioista säätäminen, vaatii lupa- ja valvontaviraston riittävien lisäresurssien turvaamista myös jatkossa.

#### **4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen**

-

#### **5 luku Yhteiskäsittely**

Ehdotuksen mukaan luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten myöntäminen samanaikaisesti ympäristöllisen lupapäätöksen kanssa yhteiskäsittelynä olisi mahdollista. ELY-keskus katsoo, että yhteiskäsittely on mahdollinen, mutta siihen voi liittyä käytännössä ongelmia. 17 § on muotoiltu siten, että poikkeuslupa pitäisi ratkaista hanketta koskevien muiden lupahakemusten kanssa. ELY-keskus katsoo, että luonnonsuojelulain mukainen poikkeus voi usein olla tarpeen ratkaista erillään lupa-asioista. Luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen saaminen voi joissakin tapauksissa olla hankkeen toteuttamisen kannalta oleellinen tekijä ennen lupahakemukseen liittyvien selvitysten tekemistä. Toisaalta poikkeuksen myöntäminen voi olla tarpeetonta, jos lupamääräyksillä voidaan ehkäistä haittoja eliöille, jolloin yhteiskäsittely voi olla perusteltua.

#### **6 luku Asioiden ratkaiseminen**

Esityksen mukaan ratkaisukokoonpanoissa on oltava sellainen oikeudellinen, teknillinen tai luonnontieteellinen asiantuntemus, jota asian ratkaiseminen vaatii. Pääsääntönä olisi yhden virkamiehen ratkaisulla käsiteltävä asia. Jos asian ratkaiseminen edellyttää useamman lain soveltamista, tulee ratkaisukokoonpanon käyttäminen olla pääsääntö luonnonsuojelulain noudattamisen varmistamiseksi.

ELY-keskus pitää myös tärkeänä sitä, että luonnonsuojelulain mukainen lupa-asia voidaan tarvittaessa ratkaista ennakolta siten, että ylimalkaan hankkeen toteuttamiskelpoisuus tai toiminnan sijoittumiseen tarvittavat rajoitteet selviävät luonnonsuojelun kannalta kriittisissä hankkeissa ennen kuin hankkeen muuta käsittelyä jatketaan. Ratkaisukokoonpanoa määriteltäessä tämä on otettava huomioon.

ELY-keskus toteaa, että muutoksenhakua koskevassa säännöksessä päädytään tilanteeseen, jossa luonnonsuojelulain mukaisen päätöksen valituksen ratkaisee eri tuomioistuin riippuen siitä, ratkaistaanko asia yhteiskäsittelyssä vai ei. Tältä osin voisi olla valmistelussa aiheellista selvittää, onko myös luonnonsuojeluasioiden keskittäminen tarpeellista, vai voidaanko ne jatkossakin ratkaista vähenevissä määrin alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Yhden luukun periaatteen mukaisesti valtion virastoja keskitetään, mutta tuomioistuinten osalta jäädytään näiltä osin vielä eriytettyyn malliin. Vaasan hallinto-oikeudella on käytettävissään luonnontieteellistä osaamista asiantuntijatuomareiden vuoksi. Asia voidaan osoittaa myös Vaasan hallinto-oikeudessa eri ratkaisukokoonpanolle riippuen siitä, millä tavalla alkuperäinen asia on käsitelty.

## 7 luku Erinäiset säännökset

-

### ***Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta***

-

### ***Laki vesilain muuttamisesta***

-

### ***Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta***

Tilanteissa, joissa Lupa- ja valvontavirasto itse on momentissa tarkoitettu luvan myöntävä tai suunnitelman hyväksyvä viranomainen, se ei esityksen mukaan pyytäisi Lupa- ja valvontaviraston sisäistä lausuntoa, vaan lausunto pyydettäisiin ainoastaan siltä, jonka hallinnassa kyseinen Natura 2000 –alue on. Esityksessä todetaan, että vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei erikseen säädettäisi, olennaisten näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon. ELY-keskus painottaa, että yleisen edun valvojana lupa- ja valvontaviraston luonnonsuojeluasioista vastaavilla on keskeinen rooli arvioinnin asianmukaisuuden ja vaikutuksien merkittävyyden arvioinnissa. Kirjallisen menettelyn tulisi sisältää kaikki ne olennaiset seikat, mitä nykyiset Natura –lausunnotkin sisältävät, vaikka niitä kutsuttaisiin kommentteiksi.

Esityksessä ehdotetaan myös muutosta Natura 2000 -arvioinnin edellyttämän viranomaisen tai alueen haltijan lausunnon antamisen määräaikaan käsittelyjen nopeuttamiseksi tilanteissa, joissa Lupa- ja valvontaviraston lausunto olisi yhä tarpeen. Voimassa olevan lain mukaan lausunnon antamisen määräaika on kuusi kuukautta, mutta aikaa ehdotetaan lyhennettäväksi kolmeen kuukauteen. Esityksessä arvioidaan, että uudessa virastossa kolmen kuukauden määräaika voidaan pitää riittävänä lausunnon antamiseen. Kolmen kuukauden määräajan riittävyys riippuu hyvin pitkälle resurssitilanteesta. Määräaikoja kiristettäessä tuleekin samalla varmistaa, että Natura-lausuntojen valmisteluun on varattu riittävät henkilöstöresurssit, jotka mahdollistavat hankkeiden ohjauksen ja laadukkaiden lausuntojen laadinnan.

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

YVA-lain 3 §:n esitettyä muutosta hankkeesta vastaavan oikeudesta käynnistää arviointimenettely omasta aloitteestaan voidaan pitää hyvänä. Muutos poistaa mm. tarpeetonta päätöksentekoa hankkeissa, jotka hankkeesta vastaavakin arvioi olevan ympäristövaikutuksiltaan merkittävän. Myös asiaan liittyvä edellytys YVA-lain 8 §:n mukaisesta ennakkoneuvottelusta on tarpeellinen, jotta saadaan tiedonvaihtoa riittävän ajoissa hankkeesta vastaavan ja asiaan kannalta olennaisten viranomaisten välillä.

YVA-lain 22 §:ssä on esitetty kaksi muutosvaihtoehtoa arviointiohjelmasta kuulemisesta. Näistä vaihtoehto 1 on tarkoituksen mukainen, koska olemassa olevien hankkeiden muutoksissa on yleensä vähän vaihtoehtoisia toteutusmahdollisuuksia. Mikäli vaihtoehdon 2 mukaisesti lupahakemus ja YVA-selostus kuullaan yhtäaikaisesti myös uusissa hankkeissa, joissa voidaan tarkastella erilaisia vaihtoehtoja, YVA-menettelyssä saatava hyödyllinen tieto eri vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista ei ole enää täysimääräisesti hyödynnettävissä lupamenettelyssä. Tällöin YVA-menettelyn tavoitteet eivät toteudu tai menettely voi aiheuttaa sen, että perustelun päätelmän antamisen jälkeen todetaan tarpeelliseksi muuttaa lupahakemusta. Tämä voi entisestään hidastaa lupamenettelyä. Muutosmahdollisuus korostuu erityisesti uusissa hankkeissa. YVA-menettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittamista voidaan edistää parhaiten YVA-yhteysviranomaisen sekä valvonta- ja lupaviranomaisen välisellä yhteistyöllä ja hankkeesta vastaavan kanssa käytävillä neuvotteluilla.

YVA-lain hankeluettelon kohtaan 7 e) esitettyä muutosta voimaloiden määrän vähentämistä 10 voimalasta 7 pidetään hyvänä. Tuulivoimaloiden kokoluokka on kasvanut, joten voimaloiden vaikutukset ulottuvat aiempaa kauemmaksi. Myös kokonaistehon säilyttäminen 45 megawatissa on perusteltua, koska kokonaisteho kuvaa voimaloiden kokoluokkaan ja on yhteydessä mm. roottoreiden pituuteen ja sitä kautta mm. voimaloiden maisema-, varjostus- ja linnustovaikutuksiin.

#### ***Muut lakiehdotukset***

-

#### **Muut kommentit**

-

Laakkonen-Pöntys Karoliina  
Etelä-Pohjanmaan ELY

Palomäki Jyrki  
Etelä-Pohjanmaan ELY