

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)

Yleistä

Lainsäädäntöhankkeen keskeiset ehdotukset tähtäävät ympäristöllisten lupamenettelyiden sujuvuuden ja yhtenäisyyden edistämiseen yhden luukun palveluna. Uudella lupa- ja valvontavirastolla olisi jatkossa vastuullaan lupamenettelyn etenemisen koordinointi ja tarvittava yhteensovittaminen sekä toimivallassaan olevien lupa-asioiden käsittelyn sujuvoittaminen, nopeuttaminen ja lupakokonaisuuden hallinta aiempaa yhdenmukaisemman ja ennakoitavamman lupa- ja valvontakäytännön toteuttamiseksi.

Aluehallinnon uudistuksen myötä perustettava Lupa- ja valvontavirasto yhdessä yhden luukun lainsäädäntöhankkeen ehdotusten kanssa voi osaltaan edistää lupamenettelyiden sujuvuutta ja yhdenmukaisuutta. Luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että resurssien kohdentaminen koko valtakunnan alueella tarpeiden mukaisesti ja joustavasti ei sinänsä edellyttäisi aluehallinnon kokonaan uutta virastorakennetta. Joustavuutta ja resurssien kohdentamista tarpeiden mukaan olisi haluttaessa mahdollista toteuttaa myös keveämmin ratkaisuin, mm. nykyisten aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten organisaatioissa ja niiden välillä. Nykyisinkin esimerkiksi tietyt ELY:t hoitavat niille määrättyjä valtakunnallisia tehtäviä, ja YVA-yhteysviranomaisen ruuhkatilanteissa hankealueen ELYn sijaan yhteysviranomaisen tehtävää voi hoitaa jonkin toisen alueellisen ELYn viranhaltija. Luvanhakijoiden ja muiden viranomaisten välisen ennakoivan keskustelun edellytyksenä ei myöskään voida pitää tiettyä hallinnollista rakennetta. Esteitä ennakkokeskusteluille ja -neuvotteluille ei pitäisi olla nykyisessäkään virastomallissa.

Huolella toteutettuna yhden luukun malli sekä ympäristöhallinnon yhdentäminen voisivat tehostaa ympäristötavoitteiden saavuttamista ja ympäristöön liittyvien yleisten etujen turvaamista. Kun kaikki hankekokonaisuuden luvat tulisivat yhtä aikaa käsittelyyn, iso osa ympäristöön kohdistuvista vaikutuksista voitaisiin ottaa huomioon yhtä aikaa. Näin vältettäisiin tilanteita, joissa hanke olisi saanut jo monta eri lupaa ja vaatisi viimeiseksi jääneille asioille vielä "pakottavasti" poikkeuslupia. Niiden tarve voitaisiin välttää, esimerkiksi riittävän tiukoilla lupaehdoilla. Malli mahdollistaisi parhaimmillaan ympäristöasioiden entistä kokonaisvaltaisemman huomioon ottamisen. Samalla vältettäisiin sitä, että ympäristöasioita "putoaisi" monien eri lupien ja prosessien väliin. Yhden luukun malli edellyttäisi kuitenkin myös riittävien ja huolella laadittujen selvitysten tekemistä ajallaan, sekä ehdottomana edellytyksenä lupa- ja valvontaviranomaisen riittävää resursointia. Se vaatii myös entistä ennakoivampaa ja tarkemmin harkittua hankesuunnittelua. Näistä syistä yhteiskäsittely tulisi säätää pakolliseksi myös kaivoslupa-asioihin, joiden osalta yhteiskäsittely jäisi tässä lakiesityksessä vain vapaaehtoisuuden varaan.

Hallituksen esityksen hyviksi tarkoitetuista tavoitteista huolimatta lakiesityksen yleisperusteluissa korostuvat kuitenkin myös ympäristön hyvän tilan turvaamiseksi ja luonnonsuojelullisten tavoitteiden saavuttamiseksi säädettyjen lakipykälien lieventäminen tai niistä poikkeamisen helpottaminen, lupaprosessien nopeuttaminen ja sujuvoittaminen erityisesti hanketoimijoiden edun näkökulmasta sekä lupa- ja YVA-menettelyjä vaativien hankkeiden mahdollisiin, jopa todennäköisiin haitallisiin ympäristövaikutuksiin liittyvistä huolellisista selvityksistä, vaihtoehtojen tarkastelusta ja varovaisuusperiaatteen noudattamisesta luopumisen mahdollisuus.

Vaarana on, että kaikki tämä peittää alleen lakiesityksen sinänsä kannatettavat ja hyvät tavoitteet ympäristöllisten menettelyjen yhtenäistämistä ja selkiyttämistä. Luonnonsuojeluliitto toteaa, että lakiesityksen hyväksyminen nyt esitetyssä muodossa voisi johtaa ympäristön hyvän tilan vaalimiseksi tarkoitetun lainsäädännön heikkenemiseen ja luontoarvojen merkityksen murenemiseen.

Viranomaisen ei saa ruveta konsultiksi

Lakiesityksen taustaksi yleisperusteluissa esitetään Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman lukuun 7.3. sisältyvä kirjaus yhden luukun viranomaisesta: "...Yhdellä viranomaisella on vastuullaan lupaprosessin eteneminen ja koordinointi tarvittavine selvityksineen. Tämä viranomaisen vastaa myös siitä, että luvan hakijalla on mahdollisuus etukäteen keskustella luvitukseen liittyvistä velvollisuuksista, selvitystarpeista ja reunaehdoista. Tavoitteena on, että yllättäviä lisäselvitys- ja täydennyspyyntöjä voitaisiin hyvällä yhteistyöllä ja ennakoinnilla vähentää...".

Luonnonsuojeluliitto muistuttaa, että lupaviranomaisen tehtäviin ei kuulu luvan hakijan vastuulla olevien selvitysten suunnittelu tai toteuttaminen, vaan lupahakemuksen sisällöstä ja siihen tarvittavista selvityksistä ja niiden laadusta vastaa aina luvan hakija. Luvituksen puolueettomuutta ja ympäristöön liittyvien yleisten etujen valvontaa ei saa vaarantaa sotkemalla viranomaisten ja konsulttien roolia.

Ympäristöhallinnon voimavarat on turvattava

Ympäristöllisten lupamenettelyiden kehittämistä ja sujuvoittamista on selvitetty viimeisen vuosikymmenen aikana useissa tutkimus- ja selvityshankkeissa, joista useisiin viitataan lakiesityksen yleisperusteluissa. Samoin valtion lupa- ja valvontatehtävistä sekä niihin liittyvistä ohjaustehtävistä vastaavien virastojen tehtäviä, niiden mahdollista päällekkäisyyttä tai sijoittumista eri virastoihin sekä virastojen organisatorisia ratkaisuja on selvitetty useasti vuodesta 2012 lähtien.

Luonnonsuojeluliitto korostaa kaikille selvityksille yhteistä havaintoa siitä, että virastojen työmäärään nähden riittämätön henkilöstöresurssi aiheuttaa ympäristöhallinnon lupa- ja valvontatehtäville selkeitä haasteita. Virastojen alueellisesti rajattu toimivalta on Luonnonsuojeluliiton mielestä huomattavasti vähäisempi haaste. Muun muassa selvitys yli vuoden kestäneiden ympäristölupahakemusten käsittelyaikojen syistä aluehallintovirastoissa vuosina 2018–2020 (Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35) ei viittaa ongelmiin virasto-organisaation rakenteessa ja toimivallassa, vaan puutteellisessa resursoinnissa.

Luonnonsuojeluliitto siis painottaa yleisperusteluissa esiin nostettua seikkaa, että ympäristöhallinnon resurssit ovat merkittävästi vähentyneet viimeisten noin kymmenen vuoden aikana. Esimerkiksi ELY-keskusten Y-vastuualueiden voimavarat ovat vähentyneet vuoden 2010 jälkeen, erityisesti ajanjaksolla vuosien 2013–2017 aikana, jolloin ELY-keskusten henkilötyövuodet vähenivät yli tuhannella vuoden 2013 noin 4 000:stä vuoden 2017 noin 2 950:een. On selvää, että voimavarojen niukkuus pidentää ympäristöllisten menettelyjen käsittelyaikoja. Ympäristöhallinnon palvelukyvyn ylläpito ja vahvempi resursointi on välttämätöntä sekä asukkaiden, elinkeinoelämän että luonnonsuojelun näkökulmasta, erityisesti ottaen huomioon lupakäsittelyjen ja muiden menettelyjen sujuvoittamis- ja nopeuttamistavoitteet.

Samaan aikaan viranomaiselle suunnatut ennakkolliset neuvontapyynnöt mm. lupa-asioissa ovat lisääntyneet, ja tässäkin lakiesityksessä neuvontaa ja koordinoitua korostetaan. Tästä aiheutuva kuormitus viranomaistyössä tulee kasvamaan, mikä olisi viisasta huomioida resursoinnissa. Ennakkoneuvonta ja muu vastaava toiminta edistää menettelyiden sujuvuutta ja parantaa lupahakemusten laatua, mikä voi osaltaan nopeuttaa asioiden käsittelyä, kuten tavoitteena on.

On tärkeää varmistaa riittävät ympäristöhallinnon riittävät voimavarat myös jatkossa. Ympäristöhallinnon voimavaroja ei saa vähentää vedoten yhden luukun uudistukseen ja aluehallinnon muutokseen.

Luvituksen nopeutta ei voi lailla taata

Luonnonsuojeluliitto muistuttaa, että mikäli lakiesityksen tavoitteiden mukaiseen ympäristöllisten lupamenettelyiden sujuvoittamiseen pyrittäessä ei huomioida merkittävimpiä luvan hakijasta ja lupaviranomaisesta johtuvia syitä lupaprosessien pitkittymiseen - siis tarvetta lupahakemusten kattavaan ja laadukkaaseen sisältöön sekä lupaviranomaisen riittävään resursointiin - mahdollisista lupaprosessien enimmäiskäsittelyajoista, aikatavoiteista ja tämän lakiesityksen myötä nykyisiin säädöksiin mahdollisesti tulevista muutoksista huolimatta lupakäsittelyt eivät sujuvidu vaan jatkossakin tulee olemaan laajoja hankkeita, joiden lupahakemusten käsittely ylittää asetetut tavoite- ja määräajat.

Luonnonsuojeluliitto myös toteaa, että hyvällä yhteistyöllä ja ennakkoinnilla on laadukkaiden ja sujuvien lupaprosessien toteuttamisessa tärkeä rooli. Siinäkin tapauksessa ei kuitenkaan ole poissuljettavissa sitä, että ympäristövaikutusten arvioimiseksi laadittavissa selvityksissä ja sekä YVA-, kaava- että lupaprosessien kuulemisissa voi esille tulla sellaista uutta tietoa hankkeen mahdollisesti merkittävistä vaikutuksista tai suunnitellun hankealueen sijaintikohteesta, jotka voivat aiheuttaa lisäselvitys- ja täydennyspyyntöjä. Kokonaan ja kaikissa tilanteissa ennakoitavissa ja vältettävissä niiden ei pidä olettaa olevan.

Luonto ja ympäristö kuuluvat kaikille

Luonnonsuojeluliitto yhtyy näkemykseen, että eri lupia koskevissa laeissa säädetään lupahakemuksen käsittelyvaiheista osin melko yhteneväisesti. Lupamenettelyä, osallistumista ja muutoksenhakua koskevat säännökset ovat esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa ja kaivoslaissa melko saman sisältöiset, erojakin toki on. Sen sijaan esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain vastaavat säännökset eroavat jo paljon edellä mainituista laeista, luonnonsuojelulain menettelyissä noudatetaan pääosin hallintolain yleissäännöksiä. Kuten yleisperusteluissa todetaan, lupamenettelyyn osallistuvien asianosaisten piiri on tarpeen ulottaa kussakin menettelyssä niihin, joihin siinä ratkaistava toiminta tosiasiansa vaikuttaa. Tämän osalta perusteluissa esitetty toteamus, että esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisluvan osalta vaikutukset harvemmin kohdistuisivat luontoarvojen lisäksi muihin kuin hakijaan, on virheellinen.

Luonnonsuojeluliitto korostaa, että luontoarvojen vaaliminen on yleisen edun mukaista. Esimerkiksi luonnonsuojelusäädöksistä poikkeamista on siis vaikutusten osalta arvioitava myös yleisen edun kannalta, ei vain hakijaan kohdistuvien vaikutusten tai itse luontoarvoihin kohdistuvien vaikutusten kannalta. Luonnonsuojelua koskevissa lupa-asioissa asianosainen on aina myös yleistä etua valvova luonnonsuojeluviranomainen, jolla tulee jatkossakin olla itsenäinen ja riippumaton asema ja puhevalta.

Myös ympäristöjärjestöt valvovat osaltaan ympäristöön liittyviä yleisiä etuja. Niiden tiedonsaanti, osallistuminen ja muutoksenhakuoikeudet tulee uudistuksessa varmistaa. Erityisiä haasteita liittyy lausuntoaikoihin. Niitä pitää pidentää, kun asioiden yhdistäminen johtaa lausunnoilla olevien asiakirjojen sivumäärien merkittävään laajenemiseen. Rittävät muutoksenhakuoikeudet tulee varmistaa myös valtakunnallisille järjestöille, joilla ei ole omaa piiri- tai paikallisyhdistysorganisaatiota.

Vaikutukset perusoikeuksiin

Lakiesityksen mukaan vaikutukset ympäristöperusoikeuteen voidaan yhdistää yleisellä tasolla esityksen yhteen tavoitteeseen pyrkiä vauhdittamaan yhteiskunnan puhdasta ja vihreää siirtymää. Tällä tarkoitetaan lakiesityksen perustelujen mukaan siirtymää kohti ekologisesti kestävästä taloudesta ja kasvusta, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen vaan nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin. Tämä tavoite lakiesityksen mukaan näkyy ihmisten arjessa parempana ja puhtaampana ympäristönä kuten esimerkiksi ilman laadun tai vesien tilan paranemisena. ”Esimerkiksi edellä mainittu eräiden hakemusten etusijaa koskeva sääntely on nähtävissä osana laajempaa yhteiskunnallista muutosta. Etusijasääntelyn avulla voitaisiin siis osaltaan myös parantaa ympäristöperusoikeuden toteutumista kansalaisten arjessa”, lakiesityksen perusteluissa todetaan.

Luonnonsuojeluliitto lausuu, ettei se katso lakiesityksen lähtökohtaisesti edistävän ekologisesti kestävästä taloudesta ja kasvusta, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen ja nojaisi luonnon monimuotoisuutta tukeviin ratkaisuihin, päinvastoin. Lakiesityksen monien sujuvoittamis- ja poikkeamispykälien voi arvioida johtavan entistä tehokkaampaan ja nopeampaan neitseellisten raaka-aineiden kulutukseen ja luonnonvarojen käyttöön – vieläpä siten, että kansalaisten perusoikeudellisia vaikuttamismahdollisuuksia elinympäristön muutoksiin ja viranomaisen mahdollisuutta yleisen ympäristöedun valvontaan kavennettaisiin. Lakiesitys on näiltä osin esiin tuotuihin tavoitteisiin ja perusteluihin nähden hyvin ristiriitainen.

Kansalaisten ja ympäristöjärjestöjen ympäristöperusoikeudet tulee uudistuksessa turvata (PL 20). Tämä koskee myös käytännön asioita, kuten lausuntoaikoja ja muutoksenhakuoikeuksia.

1 luku Yleiset säännökset

2 § Ennakollinen ohjaus

Pykälän mukaan "Lupa- ja valvontavirasto koordinoi osaltaan hankkeen tai toiminnan vaatimien arviointi-, selvitys- ja lupamenettelyjen kokonaisuutta yhteistyössä hankkeesta vastaavan ja muiden viranomaisten kanssa riittävän tiedonvaihdon varmistamiseksi sekä lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi."

Pykälän otsikko ei vastaa pykälän sisältöä. Otsikossa puhutaan ohjauksesta ja pykälätekstissä koordinoinnista, mitkä ovat eri asioita. Lupa ja valvontavirastolla tulisikin olla koordinoiva rooli eikä ohjaava. Muussa ympäristölainsäädännössä ohjaamisella on tarkoitettu että ohjataan muita viranomaisia (esim. YSL:ssä ympäristöministeriöllä yleisohjaus ja ELYillä ohjaustehtävä). Näin ollen pykälän otsikkoa pitäisi muokata vastaamaan pykälää.

Tosin pykälän sisältö on hieman hämmentävä. Lupa- ja valvontavirasto koordinoisi yhteistyössä hankkeesta vastaavan ja muiden viranomaisten kanssa. Yhteistyössä koordinointi jättää avoimeksi, millä taholla koordinoitivastuu on ja varsinkin kun yksi koordinoiva taho olisi hankkeesta vastaava toiminnanharjoittaja. Jos pykälässä halutaan käsitellä nimenomaan koordinaatiota, olisi koordinoiva taho kaiketi lupa- ja valvontavirasto ja muiden rooli prosessissa pitäisi olla jotain muuta. 2 §:n paikka sopisi paremmin vasta seuraavan pykälän jälkeen, jossa todetaan sovellettavat muut lait (eli 2 § ja 3 §:n paikat tulisi vaihtaa).

3 § Suhde muuhun lainsäädäntöön

Pykälässä todetaan lait joita sovelletaan lupa-asioiden käsittelyssä. Pykälässä tulisi YSL:n, VL:n ja LSL:n ohella mainita myös kaivoslaki ja kemikaaliturvallisuuslaki, jotka ovat 12 §:n yhteensovittavissa lupamenettelyissä. On lakiesityksen ja käytännön kannalta epäedullista, että lupa- ja valvontavirastoon ei siirretä kaivos- ja kemikaalilupa-asioita TUKESista, mikä olisi selkeyttänyt kokonaisuutta huomattavasti. Kaivoslaki sekä kemikaaliturvallisuuslaki, joissa TUKES on lupaviranomaisena, tulisi kuitenkin mainita 3 §:ssä, koska nämäkin lupalait kuuluvat kokonaisuuteen. Lisäksi niiden vapaaehtoisesta käsittelystä on lakiluonnoksessa oma lukunsa (4). Vastaavasti ne mainitaan myös kumottavaksi ehdotetussa nykyisessä laissa ympäristöllisistä lupamenettelyistä. Huomattakoon, että vapaaehtoista tietä yhden luukun yhteiskäsittely ei toteutunut tässä nyt kumottavaksi ehdotetussa laissa kuin kerran. Käsiteltäviin hankkeisiin saattaa liittyä myös maa-aineslain asioita, jolloin sekin kannattaisi mainita soveltamisalassa.

2 luku Yhteyspisteviranomainen

Ei lausuttavaa.

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

6 § Neuvonta ja viranomaisten yhteistyö

Luonnonsuojeluliitto esittää pykälään kirjattavaksi muiden tahojen sijaan tarkempaa muotoa muiden asianosaisten huomiointia. Erityisesti ympäristöasioissa hankkeen vaikutukset voivat kohdistua merkittävästi muiden asianosaisten etuun tai asemaan, lupaviranomaisen tulee neuvoa myös heitä. Muut asianosaiset ja heidän oikeutensa neuvontaan lupaprosessissa tulee kirjata lakiin, joko tähän tai johonkin muuhun pykälään.

11 § Eräiden vihreän siirtymän hankkeiden määräaikainen etusija

Määräys, että pykälän kohdissa 2–6 tarkoitetut lupahakemukset on pyrittävä käsittelemään 12 kuukaudessa siitä laskien, kun lupahakemusta koskeva kuulutus julkaistaan, voi olla joissain tilanteissa ongelmallinen ja asianosaisten asemaa heikentävä.

Luonnonsuojeluliitto korostaa, että pyrittäessä 12 kuukauden käsittelyaikaan, on tärkeää turvata myös käytännön tilanteissa perustuslain 20 §:ssä taattu oikeus ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon. Tiukkaa aikataulua ei voi toteuttaa siten, että asianosaisten kuulemisvaihe toteutetaan puutteellisilla aineistoilla tai esimerkiksi ajoittamalla kuuleminen lomakauden ytimeen.

12 kk tavoiteaika lupakäsittelylle on erittäin tiukka, mikäli tavoitteena on esim. vesilupa-, ympäristölupa-, LSL:n poikkeusluvut, mahd. TUKESin luvat ja ehkä myös Natura-arviointi ja YVA-menettely samanaikaisesti. 12 kk aikaraja ei huomioi lainkaan esimerkiksi mahdollista tarvetta pääsääntöisesti kesäaikaan suoritettavien maastotöiden täydennyksille/tarkistuksille luonto- ja ympäristöselvityksissä.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

12 § Yhteensovittavat lupamenettelyt

Pykälän mukaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen lupahakemuksen käsittely voidaan hakijan pyynnöstä tai hänen suostumuksellaan sovittaa yhteen, siten kuin tässä luvussa jäljempänä säädetään, tiettyjen Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimivaltaan kuuluvia lupia koskevien hakemusten kanssa.

Luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että yhteensovittamismenettelyssä samanaikaisesti etenevissä lupa-asioissa asianosaisten tulee ottaa samanaikaisesti kantaa esim. YSL:n/VL:n, kaivoslain mukaisiin lupahakemuksiin joissa saattaa myös olla vielä LSL:kin sovellettavana. Ennakollinen informaatio (mm. infotilaisuudet) ja hyvissä ajoin ennakoitu ja viestitetty aikataulu yhteensovittavista lupamenettelyistä on tärkeää.

Luonnonsuojeluliitto katsoo yhteensovittamismenettelyssä positiiviseksi sen, että sen avulla voidaan sitoa kaivoslupan antaminen paremmin ympäristölupaan sekä sisällöllisesti että aikataulullisesti. Huonoin tilanne olisi edelleen se, että kaivoslupahakemuksesta annettaisiin ratkaisu ennen ympäristölupahakemuksen käsittelyä ja ratkaisua.

14 § Hakemuksen täydentäminen sekä hakemuksen tiedoksiänto ja siitä tiedottaminen

Pykälän mukaan lupa- ja valvontaviraston on annettava lupahakemukset tiedoksi julkisella kuulutuksella ja lupahakemuksesta tiedottamiseen ja sen tiedoksiäntämiseen sovellettaisiin ympäristönsuojelulain 44 §:ää.

Luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että asianosaisille kansalaisille ja yhdistyksille käy kohtuuttomaksi lausua yhteensovitetuissa lupaprosesseissa yhtenä kokonaisuutena kahdesta tai useammasta lupahakemuksesta samassa ajassa (vähintään 30 päivää) kuin jos kyseessä olisi nykyisen lain mukaisesti lausuminen yhdestä lupahakemuksesta kerrallaan. Luonnonsuojeluliitto kannattaa lain perusteluihin kirjattavan, että useamman kuin yhden lupa-asiakirjan ja sitä koskevan kuulutuksen tiedoksiantoon sovellettaisiin YSL 44 §:n sallimaa joustoa siten, että asiakirjojen nähtävilläoloaika olisi esim. lupahakemusten määrään suhteuteutettuna vastaavasti pidempi kuin 30 päivää.

16 § Lupapäätöksen antaminen ja tiedoksianto sekä siitä tiedottaminen

Lupa- ja valvontaviraston ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston on pykälän mukaan “annettava lupapäätöksensä tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Lupa- ja valvontavirasto huolehtii lupapäätösten lähettämisestä sekä niistä ilmoittamisesta. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto huolehtii kuulutusta koskevan tiedon julkaisemisesta.”

Pykälästä puuttuu tieto kuulutuksen nähtävilläoloajasta. Luonnonsuojeluliitto katsoo, että useamman kuin yhden lupapäätöksen, tässä lupa- ja valvontaviraston sekä Tukesin päätösten tiedoksiannossa ja nähtävilläoloajan pituudessa (muutoksenhaku-aika) tulee huomioida vähintään kaksinkertainen asiakirjamäärä, johon asianosaisten on kohtuudella ehdittävä perehtyä. Nähtävilläoloajan pituuden tulee siis olla vastaavasti pidempi kuin jos kyseessä olisi vain yhden lupapäätösasiakirjan kuulutus.

5 luku Yhteiskäsittely

17 § Lupahakemusten yhteiskäsittely

Ehdotuksen mukaan ympäristönsuojelulain (YSL) ja vesilain (VL) mukaiset lupahakemukset sekä luonnonsuojelulain (LSL) 66 ja 83 §:n poikkeamisista päättäminen tapahtuisi yhteiskäsittelyssä, joka tuottaisi yhden yhteisen päätöksen. Yhteiskäsittelystä voitaisiin poiketa, jos sitä erityisestä syystä pidettäisiin tarpeettomana.

Jo nykyisin vuodesta 2000 lukien YSL:n ja VL:n mukaiset lupahakemukset on voitu yhteiskäsitellä, joten niiden osalta tilanne ei muuttuisi. Nykyisen ympäristöllisistä lupamenettelyistä annetun lain mukaisesti LSL:n 66 ja 83 §:n mukaiset ELYn poikkeuspäätökset on voitu käsitellä AVI:iin tulleiden YSL:n ja VL:n lupahakemusten kanssa samassa aikataulussa, vaikka päätökset ovat erilliset.

Pykäläehdotuksen mukaan LSL:n 66 ja 83 §:ien mukaisten poikkeuksien sisällyttämisessä YSL:n ja/tai VL:n lupaprosessiin yhteiskäsittelyssä olisi hallinnollinen tilanne tulevaisuudessa toinen kuin nykyisin. Nykyisen lainsäädännön mukaan ELY toimii itsenäisenä viranomaisena, joka hoitaa LSL:n laillisuusvalvontaa. Jatkossa ELYlle kuulunut tehtävä siirtyisi lupa- ja valvontavirastolle, joka toimisi myös YSL:n ja VL:n lupaviranomaisena.

Luonnonsuojeluliitto kantaa vakavaa huolta siitä, kuinka jatkossa turvataan luonnonsuojeluun ja muutoinkin ympäristöasioihin liittyvä yleisen edun valvonta. Tätä on käsitelty LSL:n muutosehdotuksia koskeissa pykäläperusteluissa, jota kommentoidaan jäljempänä.

6 luku Asioiden ratkaiseminen

19 § Ratkaisukokoonpanot

Luonnonsuojeluliitto toteaa, että pykäläehdotuksen mukaan lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston osastopäälliköllä tai osastopäällikön määräämällä osaston muulla virkamiehellä (huom. tulisi korjata muotoon viranhaltijalla) olisi paljon valtaa ja vastuuta lupa-asioiden ratkaisijana ja ratkaisukokoonpanojen määrääjänä. Parasta olisi, että käsittelyssä olisi aina luonnontieteen ja ympäristöoikeuden asiantuntija eli vähintään kaksi henkeä. Lupa- ja valvontaviraston organisaatiota koskevia pykäläehdotuksia valmistellaan valtion aluehallintouudistusta koskevassa lakihankkeessa, tämän (YLP) lakiehdotuksen kirjauksiin ei sisälly lupa-asioita käsittelevän osaston asema suhteessa muuhun organisaatioon sekä kuinka sen riippumattomuus turvataan.

7 luku Erinäiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

44 a § Lupahakemuksesta ja arviointiselostuksesta kuuleminen

Luonnonsuojeluliitto korostaa, että esitettäessä lakiin lupahakemuksen ja YVA-arviointiselostuksen kuulemista samanaikaisesti, on erityisesti tarkasteltava sitä, onko se ylipäänsä mahdollista siten että eri lakien tavoitteet voivat toteutua. YVA-lainsäädännön perusidea on tarkastella hakkeiden eri toteutusvaihtoehtojen ympäristövaikutuksia. Voimassa olevassa lainsäädännössä on päädytty siihen, että samanaikainen kuuleminen YVA-selostuksesta ja lupahakemuksesta voitaisiin toteuttaa (ilman että YVA-menettelyn keskeinen tavoite vaarantuisi) edellyttäen, ettei hankkeelle ole sen sijainnin, laajuuden ja teknisten ominaisuuksien kannalta muuta kuin lupahakemuksessa esitettyä toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa.

Lupahakemuksesta ja YVA-selostuksesta kuuleminen samanaikainen on nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollista siis vain ns. nolla-vaihtoehtotilanteissa. Nyt lakiehdotuksen molemmat vaihtoehdot eli 1 vaihtoehto (toiminnan muutos) ja 2 vaihtoehto (toiminnan muutos tai uusi hanke) ovat hylänneet tuon vaihtoehdottomuus -edellytyksen.

Kahdesta esitetystä vaihtoehdosta 1 on parempi, mutta muutoshankkeissakin voi olla ympäristön kannalta merkittäviä ympäristövaikutuksia, joita toiminnon sijainnin tai käytettävän tekniikan eri vaihtoehdoissa voitaisiin lieventää eri tavoin. Jos hankkeen YVA-selostus olisi kuulemisvaiheessa ja samaan aikaan kuulutetaan jo lupahakemustakin, on lupahakemus pitänyt jo laatia tietyn yhden sijaintia tai tekniikkaa koskevan vaihtoehdon pohjalta, eikä YVA-lain lähtökohtana pidettyä toteutusvaihtoehtojen vertailua ole tehty.

Pykäläehdotuksen mukaan ”lupaviranomainen voi lupahakemuksesta tiedottaessaan kuulla ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta noudattamalla, mitä kyseisen lain 20 §:ssä säädetään.” Sanamuodon mukaan on siis harkinnanvaraista, milloin lupaviranomainen käyttäisi samanaikaisen kuulemisen mahdollisuutta. Pykälässä ei kuitenkaan ole tälle harkinnalle reunaehtoja. Selkein ratkaisu olisi että jatkossakin lupahakemuksen ja YVA-selostuksen samanaikainen kuuleminen olisi mahdollista vain ns. nolla-vaihtoehtotilanteissa. Jos päädytään lakiesityksen vaihtoehtoon 1 tai 2, pitää pykäläperusteluissa selkeästi kirjoittaa esiin muutos nykysäätelyyn verrattuna.

Vaihtoehtoa 2 Luonnonsuojeluliitto pitää täysin toteutuskelvottomana, koska sen myötä YVA-menettely muuttuisi hyvin näennäiseksi, vain jo ennalta valitun toteutustavan mukaisen hankkeen ympäristövaikutusten arvioinniksi. Tällöin mahdollisesti merkittäviä vaikutuksia ei todellisuudessa edes pyritä välttämään esim. vaihtoehtoisia toteutustapoja ja niiden vaikutuksia YVAssa vertailemalla.

Kansalaisten kannalta YVA voisi muodostua harhauttavaksi vaiheeksi, jossa ei oikeastaan edistetä/rajata mitään. Voi kysyä, mikä olisi YVA-menettelyn merkitys, elleivät sen aikana saadut lausunnot, mielipidepalautteet, selvitykset ja viranomaisen perusteltu päätelmä selkeästi ohjaisi lupahakemusta ja siten hankkeen valmistelua ja toteutusvaihtoehtojen valintaa?

Hankkeessa toteutettavan vaihtoehdon valinta ennen YVA-menettelyn päättymistä heikentäisi viranomaisten ja asianosaisten mahdollisuutta todellisuudessa vaikuttaa toteutusvaihtoehdon valintaan, mikä olisi vakavassa ristiriidassa YVA-lain tarkoituksen kanssa.

Samanaikainen kuulemisaika lupahakemukselle (huom. kaikki mahdolliset luvat yhtä aikaa) ja YVA-selostukselle on asianosaisten kannalta kohtuuttoman lyhyt (45-60 vrk), käsittelyssä olevien asiakirjojen laajuus ja niihin perehtymiseen tarvittava aika ja mahdollisesti hankittavan asiantuntija-avun käyttämiseen vaadittu aika huomioon ottaen. Kuulemisajan tulisi olla vähintään 60 vrk.

Laki vesilain muuttamisesta

11 a § Lupahakemuksesta ja arviointiselostuksesta kuuleminen

Luonnonsuojeluliitto viittaa vaihtoehtoista 1 ja 2 sekä kuulemisajoista yllä YSL 44a §:n muutosesityksestä lausuttuun. Vain vaihtoehto 1 voisi olla hyväksyttävä, parhain ratkaisu olisi pitäytyä tältä osin nykyisen YVA-lain mukaisessa säädöstilassa.

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

2 § Soveltamisala

Sen ohella, mitä ylempänä on lausuttu lakiesityksestä eräiden ympäristöasioiden käsittelystä lupa- ja valvontavirastossa (§ 17 Lupahakemusten yhteiskäsittely), Luonnonsuojeluliitto kiinnittää huomiota siihen, että lakiin ehdotettu LSL:n § 66 ja 83 mukaisten poikkeuslupahakemusten ratkaisu yhdellä ja samalla päätöksellä yhdessä hankkeen toteuttamiseksi tarvittavien muiden lupien (vesilupa, ympäristölupa) kanssa voi olla ongelmallinen. Tarkoitus ei voine eikä ainakaan pitäisi olla se, että suljettaisiin kokonaan pois mahdollisuus päättää luonnonsuojelulain mukaisista poikkeusluvista erikseen omalla erillisellä päätöksellä, kuten usein voi olla käytännössä tarpeen myös luvan hakijan kannalta. Näin voi olla esim. siinä tilanteessa, että LSL:n mukaisen poikkeuslupakäsittelyn tarve tulee ilmi kokonaan erillään muun mahdollisen ympäristöllisen lupakäsittelyn prosessista ja aikataulusta.

5 luku Euroopan unionin Natura 2000 -verkosto

35 § Hankkeiden ja suunnitelmien arviointi

Luonnonsuojeluliitto toteaa, että lakiesityksen mukainen muutos (35 §) olisi heikennys ympäristöperusoikeuden toteutumiseen. Yleisen edun valvonta heikkenisi merkittävästi tilanteissa, jossa lupaviranomainen on lupa- ja valvontavirasto, mikäli enää ei pyydettäisi Natura-arvioinnista lausuntoa (sisältövaatimukset, ja yleisen edun huomioon ottaminen) luonnonsuojelulain laillisuusvalvonnan keskeiseltä viranomaiselta, joka siis uudessa hallinnossa olisi lupa- ja valvontaviraston yleisen edun yksikkö taikka luonnonsuojeluviranomainen. Täysin epäselväksi lakiesityksessä jää, mikä valtion viranomaistaho siis käyttäisi yleisen edun valvojana puhe- ja toimivaltaa. Esitetty pykälä joka tapauksessa merkittävästi heikentäisi Natura- ja muiden luontovaikutusten huomioon ottamista päätöksenteossa - siis rapauttaisi yleisen ympäristöedun valvontaa.

Pykäläehdotuksen sanamuoto ” Lisäksi lausunto on pyydetävä lupa- ja valvontavirastolta, mikäli se ei itse ole luvan myöntävä tai suunnitelman hyväksyvä viranomainen” vieläpä korostaa sitä, että lupa- ja valvontavirastolta taikka sen yleisen edun yksiköltä/luonnonsuojeluviranomaiselta ei pyydetä lausuntoa jos virasto itse on lupaviranomainen tai suunnitelman hyväksyjä. Pykälän

perusteluissa on kylläkin kuvattu sitä, miten lupa- ja valvontaviraston luonnonsuojeluviranomaisen kanta saadaan mukaan valmisteluprosessiin ja on julkista. Luonnonsuojeluliitto toteaa, että pykälän perustelut eivät ole lainsäädäntöä, pykälät ovat.

Luonnonsuojeluliitto ehdottaa, että pykälän ensimmäisen momentin toinen lause kuuluisi: ”Lisäksi lausunto on pyydettävä lupa- ja valvontaviraston yleisen edun yksiköltä tai luonnonsuojeluviranomaiselta.” Momentin loppuun pitäisi kirjoittaa pykäläperusteluissa kuvatus sisäisen menettelyn ydin niissä tilanteissa, joissa lupa- ja valvontavirasto on lupaviranomainen tai suunnitelman hyväksyjä.

Kaiken kaikkiaan on tärkeää että lakiesityksessä käsitellään ja kuvataan, miten uudistus vaikuttaa yleisen edun valvontaan. Yleisen edun valvonta tarkoittaa oikeutta tiedon saantiin, oikeutta osallistua päätöksentekoon (mm. lausunnot) ja oikeutta muutoksenhakuun.

Voimassa olevan LSL:n 135 §:n (Valitus muun lain nojalla tehdystä päätöksestä) mukaan: ”Sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus valittaa muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai päätösten vastainen.”

Kyseinen 135 §:n muutos ei ole mukana tässä lakiesityksessä, sen sijaan se sisältyy lakipakettiin valtion aluehallinnon uudistuksesta (ja uudesta lupa- ja valvontavirastosta), johon sisältynevät niiden kaikkien lakien muutokset, joissa ELY tai AVI pitää muuttaa lupa- ja valvontavirastoksi.

Luonnonsuojeluliitto katsoo välttämättömäksi, että lupa- ja valvontaviraston luonnonsuojelulaista vastaavalla valtion viranomaisella on täysi puhevalta ja mahdollisuus itsenäisin lausunto- ja muutoksenhakuoikeuksin valvoa yleistä etua.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan ELYn tulee antaa Natura-lausunto 6 kk kuluessa. Lakiesityksen mukaan lausunto olisi annettava jatkossa puolet lyhyemmässä ajassa, 3 kk kuluessa lausuntopyynnön saapumisesta. Mikäli viranomainen katsoo tarpeelliseksi pyytää lisäselvityksiä Natura-arviointiin, tulisi 3 kk lausuntoaika Luonnonsuojeluliiton näkemyksen mukaan alkaa vasta pyydettyjen lisäselvitysten saamisesta.

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

3 § Lain soveltamisala ja arviointimenettelyn soveltaminen

Ehdotuksen mukaan hankkeesta vastaava voisi laittaa vireille arviointimenettelyn tilanteissa, joissa hanke ei kuuluisi lain 1 liitteen piiriin vaan joissa nykyisin YVA-yhteysviranomainen harkitsee,

sovelletaanko hankkeeseen YVA-menettelyä lain liitteen 2 perusteella. Pykälän perusteluissa muutosta perustellaan erityisesti YVA-menettelyn nopeutumisella, kun yhteysviranomaisen ei tarvitse tehdä erillistä päätöstä YVA-menettelyn soveltamisesta. Kun yhteysviranomaisen harkitsee nykyisin sitä, sovelletaanko hankkeeseen YVA-menettelyä, perehtyy se hankkeeseen jo tässä vaiheessa, mikä sujuvoittaa YVA-menettelyn myöhempiä viranomaisvaiheita, kuten valmistautumista arviointiohjelmasta kuulemiseen.

Ennakkoon on vaikea arvioida, missä määrin hankkeesta vastaavat tulisivat käyttämään mahdollisuutta laittaa YVA-menettely oma-aloitteisesti vireille ja missä määrin YVA-menettelyn piiriin tulisi hankkeita, jotka eivät välttämättä muutoin tulisi YVA-menettelyn piiriin. Lakimuutos mahdollistaa kuitenkin myös sen, että toiminnanharjoittajat voisivat jatkossa laittaa YVA-menettelyn vireille ikään kuin kaiken varalta (vaikka sitä ei välttämättä tarvittaisi), välttääkseen olettamaansa yhteysviranomaisen harkinnasta aiheutuvaa viivästystä. Tästä voisi aiheutua turhaa työtä YVA-yhteyshenkilöille, mikä ei sujuvoita mitään vaan olisi resurssien tuhlausta.

17 § Arviointiohjelmasta kuuleminen

Nykytilanteeseen nähden pykälästä poistuisi lupaviranomaisen kuuleminen arviointiohjelmasta. Nykyisin ELY-keskuksen ollessa YVA-yhteyshenkilö, pyytää se lausunnon arviointiohjelmasta myös AVI:lta jos hanke vaatii YSL:n tai VL:n mukaista lupaa ja lupa-asia kuuluu AVIn toimivaltaan. Tiedossa ei ole, kuinka usein AVI todellisuudessa antaa lausunnon. Jos hanke on aivan uusi niin silloinhan AVIlla ei vielä ole juuri mitään tietoja ko. hankkeesta ja jos kyseessä on olemassa olevan toiminnan laajennus tai muutos niin siinä tapauksessa AVI on antanut aiemmin toiminnalle luvan. Tuolloin YSL:n ja VL:n mukaista lupaa kuitenkin valvoo ELY-keskus eikä AVI.

Tämän pykälämuutoksen kohdalla lupa- ja valvontaviraston sisäinen kommentointi YVA-yhteyshenkilöiden sekä ympäristö- ja vesilupa-asioita hoitavan organisaation välillä on edelleen tarpeen, mutta ei välttämättä edellytä lausunnotmenettelyä. Jo nykyisinkin ELYssä YVA-yhteyshenkilöiden ja ELYn luonnonsuojelupuolen keskinäinen konsultointi, samoin kuin konsultointi YSL:n ja VL:n valvojien kanssa lienee toteutettu viraston sisällä, ilman lausunnotmenettelyä.

22 a § YVA-menettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittaminen

Luonnonsuojeluliitto viittaa vaihtoehtoista 1 ja 2 sekä kuulemisajasta yllä YSL 44a §:n muutosesityksestä lausuttuun. Vain vaihtoehto 1 voisi olla hyväksyttävä, parhain ratkaisu olisi pitäytyä tältä osin nykyisen YVA-lain mukaisessa säädöstilassa.

36 § Arviointimenettelyn soveltamista koskevat poikkeukset

Lain 36 §:ssä olisi valtioneuvostolla mahdollisuus ohittaa YVA-menettely kokonaan. Luonnonsuojeluliitto vastustaa tällaista mahdollisuutta jyrkästi ympäristötavoitteiden vastaisena. Se heikentäisi myös hankkeiden sosiaalista hyväksyttävyyttä.

Voimassa oleva 36 § on mahdollistanut poikkeamisen YVA-menettelystä vain rajatussa tarkoituksessa: maanpuolustus- ja siviilivalmiusperusteella. Sen mukaisesti YVA-viranomainen on voinut päättää hankkeesta vastaavan esityksestä, ettei YVA-menettelyä sovelleta maanpuolustus- tai siviilivalmiusperusteella. Lakiesityksen mukaan pykälän soveltamisalaa laajennettaisiin huomattavan väljästi. Sen mukaisesti YVA-menettelystä voitaisiin poiketa silloin, kun YVA-menettelyn soveltaminen vaikuttaisi hankkeen kiireellisyydestä johtuen haitallisesti hankkeen tarkoitukseen. Pykälässä ei eritellä mitään muuta taikka tarkemmin rajattua perusteltua syytä YVA-menettelystä poikkeamiseen.

Pykälän perusteluissa on poikkeamismahdollisuutta perusteltu viittaamalla EUTI:n oikeuskäytäntöön ja EU:n komission YVA-direktiivin mahdollistamia poikkeuksia koskevaan tiedonantoon. Sen mukaan poikkeus voidaan myöntää silloin, kun arviointimenettely olisi mahdotonta toteuttaa vaarantamatta hankkeen tarkoitusta. Ehdotetun säännöslisäyksen sanamuoto on kuitenkin selvästi väljempi kuin edellä kuvattu tiedonannon sanamuoto, siksi pykälän ensimmäisen momentin sanamuotoa tulisikin tiukentaa.

Nykyisen 36 §:n mukaan YVA-menettelystä poikkeaminen on voitu sallia maanpuolustuksen ja siviilivalmiuden kannalta välttämättömissä tilanteissa, mikä on ollut laajasti hyväksytty lain kirjaus. Mikäli pykälään halutaan lisätä esimerkiksi välttämättömiä huoltovarmuustilanteita koskevia täsmennyksiä, tarkennettakoon pykälän sanamuotoa sen mukaisesti, täsmällisemmin.

Huomio kiinnittyy myös siihen, että päätöksen poikkeamisesta tekisi valtioneuvoston yleisistunto, ei siis YVA-yhteysviranomainen taikka joku muu hallintoviranomainen. On varsin poikkeuksellista, että yksittäistapausta koskeva päätös tehtäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Lähinnä vertailukohdaksi tulee mieleen LSL 39 §:n Natura-päätös. LSL:n HE:ssä kuitenkin perusteltiin hyvin sitä, miksi Natura-päätöksen tekee VN:n yleisistunto. Sen HE:n mukaan ”hankkeen tai suunnitelman arviointi yleisen edun kannalta on sen luonteista, ettei sitä voi tehdä yksittäinen ministeriö tai muu alempi viranomainen.” Tämän YVA-lain muutosehdotuksen pykäläperusteluissa ei mitenkään perustella sitä, miksi päätösvalta pitäisi olla poikkeuksellisesti VN:n yleisistunnossa. Herää kysymys, onko perusteena osittain se, että poikkeuksellisen korkea päätöksentekotaso nostaisi kynnystä hakea poikkeusta ja toisaalta se helpottaisi painetta YVA-viranomaista kohtaan, kun se ei myöntäisi poikkeusta.

Koska nimenomaan YVA-menettelyyn ehdotetaan tässä lakiehdotuksessa useita menettelyn nopeuttamiseen ja sujuvoittamiseen tarkoitettuja muutoksia, Luonnonsuojeluliiton mielestä tulisi vakavasti harkita tämän YVA-menettelystä poikkeamisen laajennuksen poistamista pykälästä.

VN asetusmuutosluonnos ympäristövaikutusten arvioinnista ja asetusmuutoksen muistio

Luonnonsuojeluliitto muistuttaa, että ellei ympäristön nykytilaa YVA-menettelyssä selvitetä riittävän kattavasti, ei voida huolellisesti varmistua siitä, mitä todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia hankesuunnitelmilla voi olla, eikä niitä voida pyrkiä välttämään.

Ympäristön nykytilan riittämättömät selvitykset ja niiden pohjalta puutteellisesti arvioidut merkittävät ympäristövaikutukset voivat aiheuttavat yleisen ympäristöedun ja/tai haitankärsijöiden kannalta tarpeen muutoksenhakuun hankkeen luvitus- ja/tai kaavoitusvaiheessa sillä perusteella, että YVA-menettely on suoritettu olennaisilta osiltaan puutteellisesti. Tällainen ei sujuvoita, vaan hidastaa lupaprosesseja. Asiakirjojen liika laajuus ja kohdentamattomuus ei sekään ole tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaista tai kannatettavaa ei ole myöskään esimerkiksi luontotiedon osalta ylimalkaisesti tai puutteellisiin selvityksiin perustuva liiallinen yleispiirteisyys, mikä johtaisi vain lisäselvitysten ja huonoimmassa tapauksessa muutoksenhaun tarpeeseen.

Luonnonsuojeluliitto kannattaa näkemystä, että parhaiten tilannetta ylipitkiksi koettujen YVA-asiakirjojen osalta voidaan korjata voimassa olevan lainsäädännön toimeenpanon ohjauksella, ei säätämällä asetukseen esimerkiksi asiakirjojen sivumääriä koskevia rajoituksia. Kuten YMn YVA-asetuksen muutosta koskevassa muistiossa todetaan, arviointiselostuksen sisältövaatimukset on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA-direktiivi) 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä IV, joten kansallinen liikkumavara on tältä osin rajattu.

Hankkeiden merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten välttäminen ja ehkäiseminen on lähtökohtaisesti oltava kaikkia hankkeita koskeva lainsäädännöllinen edellytys, riippumatta siitä, tuleeko niihin soveltaa YVA-menettelyä vai ei.

Luonnonsuojeluliitto kannattaa sitä, että hankkeiden merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia välttävien ja ehkäisevien toimenpiteiden toimittamista korostettaisiin lisäämällä niitä koskeva maininta YVA-asetuksen 1 §:ään, jossa on listattu muut tiedot, jotka hankkeesta vastaavan on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle YVA-menettelyn soveltamista koskevaa päätöksentekoa varten.

Ensisijaisena tarkoituksena tällä tehokkaiden lieventämistoimien lisäyksellä asetuksen 1 §:ään (Hankkeesta vastaavalta edellytettävät tiedot päätettäessä arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa) tulee olla jo hankkeen suunnitteluvaiheessa todennäköisesti merkittävien haitallisten ympäristövaikutuksen välttäminen ja tehokas ehkäiseminen, eikä varsinaisesti pyrkimys välttää YVA-velvollisuus.

YVA-asetuksen 3 §:ään (Arviointiohjelman sisältö) esitetyn muutoksen osalta Luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että momenttiin 5 ehdotettua muutosta jättää jatkossa mahdolliset hankkeiden yhteisvaikutukset huomiotta ei voi pitää hyväksyttävänä. Yhteisvaikutusten arviointi on erittäin olennainen osa todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten arvioimista ja etenkin huomioimista hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa. Varsin usein erilaiset teolliset hankkeet (esim. uusiutuva energia, kaivosteollisuus) sijoittuvat joko lähelle toisiaan tai siten, että haitalliset ympäristövaikutukset esimerkiksi jätevesikuormitus kohdistuu samaan alueeseen tai vesistöön. Nykyisen asetuksen 3 §:n kirjausta yhteisvaikutusten arvioinnista tulee paremminkin vahvistaa voimassa olevan lainsäädännön toimeenpanon ohjauksella, ei poistaa tai heikentää.

3 §:n momenttiin 6 ehdotettua muutosta Luonnonsuojeluliitto pitää ympäristövaikutusten arvioinnin laatua merkittävästi heikentävänä. On jatkossakin suotavaa, että asetuksella säädetään arviointiohjelman sisältävän tiedot ympäristövaikutuksia koskevista laadituista ja suunnitelluista selvityksistä sekä aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävistä menetelmistä ja niihin liittyvistä oletuksista.

Luonnonsuojeluliitto ei kannata asetuksen arviointiselostuksen sisältövaatimuksia koskevaan 4 §:ään esitettyä muutosta, jonka mukaan jatkossa arviointiselostuksessa tulisi kuvata vain yksi hankkeesta vastaavan valitsema toteutusvaihtoehto hankkeelle. Hankkeen vaihtoehtoisten toteutustapojen selvittäminen ja esittäminen arviointiselostuksessa parantaa arvioinnin kattavuutta ja laatua sekä hanketoimijan, YVA-yhteysviranomaisen, asianosaisten ja mahdollisten haitankärsijöiden mahdollisuutta arvioida sitä, mikä kohtuullisista toteutusvaihtoehdoista aiheuttaisi todennäköisesti merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia kaikkein vähiten.

Hankeluettelo

Asetuksen hankeluetteloon esitetty tuulivoimahankkeiden YVA-alarajan lasku 7 voimalaan on kannatettava. Uusien voimaloiden koko on kasvanut merkittävästi ja niiden mahdolliset vaikutukset sen myötä.

Muut lakiehdotukset

Ei lausuttavaa.

Muut kommentit

Luonnonsuojeluliitossa merkittävää huolta lakiesitykseen liittyen herättää se, miten uuden lupa- ja valvontaviraston päätöksentekoprosesseissa (erityisesti YSL:n ja VL:n mukaisessa lupamenettelyssä)

otetaan huomioon virastolle muiden lakien (erityisesti LSL) mukaiset lain valvonnan veloitteet sekä miten toteutuu yleisen edun valvonta.

Virastouudistukseen liittyvien säädösmuutosten ohella lakiesitykseen sisältyy myös joitain uusia sujuvoittamisia, jotka ovat merkittäviä sen lain tavoitteiden toteuttamisen kannalta (erityisesti LSL:iin ja YVA-lakiin liittyvät muutokset). Jos kaikki ehdotetut YVA-lain muutokset toteutuisivat, vaarantuisi merkittävästi YVA-lain keskeisen tavoitteen toteutuminen eli eri vaihtoehtojen tarkastelu suunnitellun hankkeen varhaisessa vaiheessa. Tällaista kehitystä Luonnonsuojeluliitto ei kannata.

Kuten lakiesityksessä todetaan, sen sisältämien muutosten (menettelyjen yhteensovittamiset ja nopeuttamiset) seurauksena voi olla ja todennäköisesti olisikin myös asianosaisten ja haitankärsijöiden aseman heikkeneminen. Kun jatkossa samanaikaisesti olisi nähtävillä ja lausuttavana useita samaa hanketta koskevia lupahakemuksia (asiasisällöltään massiivisia kokonaisuuksia), ei voida pitää kohtuullisena sitä, että asianosaisten kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen olisi kyettävä huolellisesti perehtymään aineistoon ja lain sallimissa menettelyissä osallistumaan lupa- ja arviointimenettelyihin kuulemisineen, ellei kuulemisaikoja samalla suhteuteta esimerkiksi kuultavana/nähtävillä olevien lupahakemusten tai -päätösten määrään. Tähän ilmeiseen ja vakavasti otettavaan ongelmaan tulisi lakiesityksessä esittää ratkaisuja. Muutoin lakiesitys voidaan tulkita tarkoituksellisesti kansalaisten perusoikeuksia kaventavaksi.

Lopuksi Luonnonsuojeluliitto korostaa, että sujuvan, luotettavan ja korkealaatuisen ympäristöllisen lupamenettelyn tärkeimpiä edellytyksiä ovat lupa- ja valvontaviranomaisen riittävät resurssit, yleistä ympäristöetua valvovan valtion viranomaisen itsenäinen ja riippumaton asema sekä kansalaisten perusoikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristöään koskeviin suunnitelmiin, virastorakenteesta ja lainsäädännön muista yksityiskohdista riippumatta.

Halmeenpää Hanna
Suomen luonnonsuojeluliitto ry