

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)

Helen Oy kannattaa yhden luukun lainsäädäntöhankkeen tavoitetta. Tarve sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä on ilmeinen. Olemme kuitenkin huolissamme uuden organisaatiomallin ja siihen liittyvien muutosten aiheuttamasta käsittelyn hidastumisesta, koska olemme tuomassa lupakäsittelyyn lähivuosina merkittävän määrän hankkeita. Siirtymävaiheen hankkeiden käsittelyyn olisi luotava selkeät ohjeistukset ja käytännöt. Lisäksi uuden viraston siirtymävaiheen resurssit tulisi mitoittaa huomioiden ylimääräinen työ, jonka muutos aiheuttaa. Lupa- ja valvontaviraston riittävä ja pitkäjänteinen rahoitus on luvituksen sujuvoittamisen kannalta merkittävässä asemassa.

Yhdenmukaisuus ja valtakunnallisesti yhtenäisten toimintatapojen käyttöönotto ympäristöön liittyvissä lupamenettelyissä on oleellinen ja tärkeä asia helpottaen investointien suunnittelua. Kannatamme, että luvituksen kokonaisuutta toteutetaan viranomaisten ja hanketoimijoiden yhteistyöllä rinnakkain, eikä irrallisina, peräkkäisinä palasina. On kuitenkin tärkeää, että hanketoimijat voivat edistää luvitusta hankkeelle optimaalisella tavalla, joten erillismenettelyt on jatkossakin sallittava matalalla kynnyksellä. Esimerkiksi luonnonsuojelulain (9/2023) mukaisen poikkeusluvan käsittely on oltava mahdollista hakea erikseen ennen ympäristö- ja vesilupamenettelyä matalalla kynnyksellä.

Lisäksi haluamme korostaa uudistetun Rakentamislain (751/2023) ja sen tulevien asetusten ja valmistella olevan alueidenkäyttölain merkitystä luvituksen sujuvoittamisessa. Lähes kaikki hankkeet edellyttävät kaavoitusta ja kaikki rakennuslupaa, ja nämä jäävät yhden luukun hankkeen menettelyjen ulkopuolelle. Rakentamislain ja alueidenkäyttölain alaiset lupaprosessit ovat ajallisesti yleensä esimerkiksi vihreän siirtymän hankkeiden kannalta eniten aikaa vievä osuus

lupamenettelyissä. Lisäksi kaavoituksen tulee olla yleensä hankkeissa toteutettuna ennen yhden luokun hankkeeseen sisällytettävien lupamenettelyjen soveltamista.

Kaavoituksen ohella merkittävin vaikutus hankkeiden lupamenettelyn kokonaisuuteen ovat yleensä mahdollisten muutoksenhakuprosessien käsittelyajat, jos vielä eri lupakäsittelyt edellyttävät sektorilakien edellytysuhteiden kautta ketjuttamista, eikä oikeusprosessien ole mahdollista edetä rinnakkain. Eri lupien edellytysuhteiden tulee olla selkeät ja niiden osalta tulee huomioida mahdollisuus myöntää lupia ehdollisina, jotka saavat lainvoiman edellytetyn luvan lainvoimaisuuden myötä. Tämä mahdollistaa valituskäsittelyjen rinnakkain etenemisen oikeusasteissa ketjuttamisen sijasta ja vaikuttaa merkittävästi lupamenettelyn kestoon oikeusvaltion periaatteita rikkomatta. Lupamenettelypolun ennakoitavuus eri sektorilakien edellytysuhteiden kautta on oleellisessa roolissa.

1 luku Yleiset säännökset

-

2 luku Yhteyspisteviranomaisen

-

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Vihreän siirtymän etusijamenettely on ollut merkittävä parannus ja sen jatkuminen mahdollistaminen on tärkeää ja kannatettavaa. Valitusten mahdollinen käsittely kiireellisenä on ollut merkittävä parannus aikaisempaan, joten sen jatkaminen on tärkeää. Lisäksi kannatamme etusijamenettelyn jatkamista vuodesta 2030 vähintään vuoteen 2035 saakka, koska useiden hankkeiden suunnitteluprosessit ovat monivuotisia. Pidämme myös lainsäädännön ennakoitavuuden osalta määräajan jatkamista tärkeänä.

Kannatamme myös lisäystä siitä, että etusijaa voisi hakea sellainen luvanhakija, joka hakee lupaa palvelinkeskukselle, jonka tuottamasta hukkalämmöstä pääosa hyödynnetään. Hukkalämpöjen hyödyntäminen lisää palvelinkeskusten energiatehokkuutta sekä mahdollistaa hiilineutraalin lämmönlähteen kaupunkien lämmityksessä.

Etusijamenettelyä tulisi näkemyksemme mukaan laajentaa koskemaan myös pienydinvoimaa. Pienydinvoiman etusijaoikeus lupahakemusten käsittelyssä nopeuttaisi merkittävästi uusien, puhtaiden energiamuotojen käyttöönottoa ja tukisi siirtymistä kohti hiilineutraalia tulevaisuutta. Etusijaoikeuden laajentaminen koskemaan pienydinvoimaa edistäisi koko yhteiskunnan etua, sillä se mahdollistaisi nopeamman reagoinnin ilmastomuutoksen haasteisiin ja tukisi samalla taloudellista kasvua sekä teknologista innovaatiota. Kestävä ja toimitusvarma hiilineutraali energiajärjestelmä tarvitsee vaihtelevan uusiutuvan tuotannon ohella vakaata ja ennustettavaa ydinvoimaa. Petteri Orpon hallitusohjelma toteaa myös suoraan, että Suomeen tarvitaan lisää ydinvoimaa, joten olisi loogista, että se sisältyisi myös etusijamenettelyn piiriin.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

-

5 luku Yhteiskäsittely

-

6 luku Asioiden ratkaiseminen

-

7 luku Erinäiset säännökset

-

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

-

Laki vesilain muuttamisesta

-

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

-

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

Kannatamme sitä, että YVA-menettelyn aloittaminen esitetään mahdollistettavaksi hankkeesta vastaavan aloitteesta ilman yksittäistapauksessa tehtävää päätöstä. Nykyään pahimmissa tapauksessa soveltamistarpeen yksittäispäätökseen on kulunut lähes vuosi ensimmäisestä yhteydenotosta viranomaiseen. Oikeutta YVA-menettelyn aloittamiseen ei tulisi sitoa edes ennakkoneuvotteluun, jonka koolle saaminen saattaa kestää kuukausia.

YVA-menettelyn arvioinnin keskittyminen vain merkittäviin vaikutuksiin on toteutunut huonosti, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan. Valtioneuvoston asetuksen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017, YVA-asetus) sisällön muuttamisella esitetyllä tavalla ei uskota tähän olevan merkitystä. Tavoitteeseen päästään viranomaisten ja konsulttien osaamisen kehittämällä ja yhteisen ohjeistuksen parantamisella merkittävien vaikutusten tunnistamiseksi. Vaikutusten merkittävyyden arvioimisessa oleellisessa roolissa on mm. hankealueen herkkyyden tunnistaminen, jonka kytkös vaikutusten merkittävyyteen jää helposti löyhästi kuvatuksi. Lisäksi viranomaisten tulisi välttää liian pitkälle menevää varovaisuusperiaatteen soveltamista ja prosessissa olisi keskityttävä merkittäviin vaikutuksiin. Kokemuksemme mukaan eri ELY-keskusten alueilla tietyt vaikutustyyppiset on luokiteltu geneerisesti merkittäviksi huomioimatta esimerkiksi hankealueen herkkyyden eroavaisuuksia ja ympäristöluvavaiheen tarkkuutta on edellytetty jo YVA-menettelyn arvioinneissa. Vaikutusten arvioinnissa Imperia-hankkeen Arvi-menetelmän käytännön toteuttaminen on jäänyt usein löyhäksi ja sen noudattamista tulisi edellyttää niin konsulteilta kuin viranomaisilta.

Esitetyn luonnoksen hallituksen esitykseksi mukaan YVA-menettelyiden vireilläoloajan mediaani on kasvanut 17 kuukauteen. Määritetty vireilläoloaika alkaa siitä, kun arviointiohjelma tulee vireille. Kun otetaan huomioon arviointiohjemaan laadintaan kuluva aika ja ennakkoneuvottelun järjestäminen, on kyseessä jo noin kahden vuoden aika, joka YVA-menettelyyn kaikkinsa kuluu. Näkemyksemme mukaan aika on kohtuuttoman pitkä investointiluvituksen näkökulmasta.

Muut lakiehdotukset

MRL 134 §:n rakennuslupapäätöksen lykkäämisen mahdollisuus vasta ympäristöluvan päätöksen jälkeen ei paranna lupanhakijan lupamenettelyn ennakoitavuutta. Rakennuslupa tulisi aina olla mahdollista myöntää ennen ympäristöluvan ratkaisemista. MRL 153 §:ssä on joka tapauksessa edellytetty, että rakennuksen käyttöönottolupa edellyttää ympäristöluvan lainvoimaisuutta. Tämä mahdollistaisi sen, että hankkeen eri lupien mahdollisten valitusmenettelyaikojen ketjuttamiselta vältytään ja valituskäsittelyjen on mahdollista kulkea aikataulullisesti rinnakkain. Lupien edellytysuhteiden tulee olla selkeät ja ennakoitavat lupanhakijalle.

Muut kommentit

Toivomme muutoksen selkeää ja ennakoitavaa läpivientiä. Selkeiden prosessien ja asiakirjamallien lisäksi hanketoimijat kaipaavat selkeää ohjeistusta ja neuvontaa.

Voimassa olevaa yhteensovittamislakia (764/2019) on hyödynnetty lain vain yhdessä hankkeessa, eikä nyt esitetyillä muutoksilla lain soveltamisalan muutoksista arvioida olevan merkittävää vaikutusta uuden lain soveltamishalukkuuteen. Voimassa olevaan lakiin nähden positiivista on yksi päätös ja yksi valitusoikeus. Voimassa oleva yhteensovittamislaki ei ole toiminut odotetulla tavalla, eikä vastannut odotuksiin lupamenettelyjen sujuvuudesta. Huolenamme on, että hyvistä tavoitteista huolimatta esitetyn lainsäädäntöhankkeen osalta on vaarana vastaava lopputulos.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on lausunnossaan nostanut huolen siitä, että muutos voi entisestään pidentää hallinto-oikeuden keskimääräistä käsittelyaikaa yhden hallinto-oikeuden toimiessa useammassa asiaryhmissä yhteiskäsittelyä hoitavana muutoksenhakutuomioistuimena. Helen Oy yhtyy huoleen, ja toivoo vielä valmistelussa harkittavan kannattaako asioiden keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen.

Malin Kimmo
Helen Oy