

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)

Huomiota hallituksen esityksen tavoitteista

WWF näkee, että yhden valtakunnallisen toimivallan omaavan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen (jäljempänä virasto) perustaminen voi olla tarkoituksenmukaista edellyttäen, että nykyisin ELYillä oleva ympäristöllisen yleisen edun valvonta ja siihen liittyvä muutoksenhakuoikeus turvataan selkeillä lakiin kirjattavilla säädöksillä ja että viraston toiminta resurssoidaan asianmukaisesti. WWF on käsitellyt näitä seikkoja tarkemmin lausunnossaan hallituksen esityksestä valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (VN/25102/2023).

Huomioita hallituksen esityksen luvusta 2 ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”

Esitysluonnoksessa ympäristöperusoikeus on tunnistettu kokonaisuudessaan hallituksen esitykseen liittyväksi keskeiseksi perusoikeudeksi. Tästä huolimatta esitykseen sisältyviä ehdotuksia on arvioitu ainoastaan ympäristöperusoikeuden yleisön osallistumista koskevan 2 momentin näkökulmasta.

WWF katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi arvioida myös, miten ehdotukset sopivat yhteen ympäristöperusoikeuden 1 momentin mukaisen ympäristövastuusäännöksen kanssa. Vaikka ympäristölupien myöntämisen edellytyksiin ei esitetä muutoksia, WWF:n näkemyksen mukaan ympäristöllisten lupamenettelyjen keskittäminen yhteen viranomaiseen vaikuttaa käytännössä merkittävästi siihen, miten viranomaiset voivat kantaa vastuunsa luonnosta, sen monimuotoisuudesta ja ympäristöstä ympäristöperusoikeuden 1 momentin mukaisesti.

1 luku Yleiset säännökset

1 luku Yleiset säännökset

Esityksen mukaan 2 §:ssä säädettäisiin lupa- ja valvontaviraston ennakkollisesta ohjaustehtävästä seuraavasti: 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.

WWF:llä ei ole tähän muutosehdotusta. Pidämme tärkeänä, että lakiin sisällytetään edellä olevan mukainen nimenomainen säännös viraston ennakkollisesta ohjaustehtävästä ja että sen sisältöä on avattu kattavasti säännöskohtaisissa perusteluissa.

2 luku Yhteispisteviranomainen

-

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

WWF kannattaa, että 2 §:n mukaista viraston ennakkollista ohjaustehtävää koskevaa säännöstä täydennetään ehdotetulla 6 §:n mukaisella säännöksellä viraston neuvonta- ja yhteistyötehtävistä. Säännösehdotuksen mukaan lupa- ja valvontavirasto voi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen hakijan, viraston sekä tarpeen mukaan muiden tahojen ja toimivaltaisten viranomaisten välillä. Lupa- ja valvontaviraston on huolehdittava tarvittavasta yhteydenpidosta muihin viranomaisiin koko lupamenettelyn ajan.

WWF:n mielestä on tärkeää, että uuteen lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi pääosin nykyisen ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelyä aluehallintovirastossa koskevan lain mukainen säännös asioiden käsittelyn edellyttämästä asiantuntemuksesta. Lain 8 §:ssä säädettäisiin, että lupa- ja valvontavirastossa on sen tehtäviin kuuluvia ympäristöasioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa oltava niiden edellyttämä riittävän laaja-alainen oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus.

WWF puoltaa 11 §:n mukaista ehdotusta pidentää eräiden vihreän siirtymän hankkeiden etusijaa vuoteen 2030 asti edellyttäen, että pykälään sisältyy ehdotuksen mukainen säännös ei merkittävää haittaa -periaatteen huomioon ottamisesta.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

-

5 luku Yhteiskäsittely

-

6 luku Asioiden ratkaiseminen

-

7 luku Erinäiset säännökset

-

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

WWF kannattaa, että 44 a §:n 1 momenttia muutettaisiin ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti siten, että ympäristölupahakemuksen ja YVA-selostuksen yhteiskuuleminen olisi mahdollista silloin, kun olemassa olevan hankkeen muutosta koskeva ympäristölupahakemus ja samaa hanketta koskeva arviointimenettely ovat samaan aikaan vireillä. Jos jatkovalmistelussa päädyttäisiin toiseen vaihtoehtoon, jonka mukaan yhteiskuuleminen olisi mahdollista kaikkien ympäristölupahakemusten kohdalla, tulisi yhteiskuulemistilanteissa mielipiteiden esittämiselle varattua vähimmäisaikaa pidentää merkittävästi nykyisestä 45 päivästä.

WWF huomauttaa, ettei ympäristöperusoikeuden 2 momentin mukainen yleisön oikeus vaikuttaa heidän elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon voi toteutua ilman, että yleisölle varataan riittävästi aikaa tutustua ympäristöön vaikuttavien hankkeiden kuulemisaineistoon. WWF:n näkemyksen mukaan ehdotettu 45 päivän vähimmäisaika kuulemiselle ei riitä toteuttamaan ympäristöperusoikeuden turvaamaa osallistumisoikeutta tilanteissa, joissa kuulemisaineisto voisi samanaikaisesti koostua ympäristölupahakemuksesta ja YVA-selostuksesta. Myös hallituksen esityksessä on tunnistettu, miten yhteiskuuleminen on lähtökohtaisesti sopivin muutoshankkeisiin, joissa on yleensä vähemmän selvitettäviä asioita kuin täysin uusissa hankkeissa.

Laki vesilain muuttamisesta

WWF kannattaa, että vesilain 11 luvun 11 a §:ää muutettaisiin ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti siten, että lupahakemuksen ja YVA-selostuksen yhteiskuuleminen olisi mahdollista silloin, kun olemassa olevan hankkeen luvan muutosta koskeva hakemus ja samaa hanketta koskeva arviointimenettely ovat samaan aikaan vireillä. Jos jatkovalmistelussa päädyttäisiin toisen vaihtoehdon kannalle, jonka mukaan yhteiskuuleminen olisi mahdollista kaikkien lupahakemusten kohdalla, tulisi yhteiskuulemistilanteissa mielipiteiden esittämiselle varattua vähimmäisaikaa nostaa merkittävästi nykyisestä 45 päivästä.

WWF huomauttaa, ettei ympäristöperusoikeuden 2 momentin mukainen yleisön oikeus vaikuttaa heidän elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon voi toteutua ilman, että yleisölle varataan riittävästi aikaa tutustua ympäristöön vaikuttavien hankkeiden kuulemisaineistoon. WWF:n näkemyksen mukaan ehdotettu 45 päivän vähimmäisaika kuulemiselle ei riitä toteuttamaan ympäristöperusoikeuden turvaamaa osallistumisoikeutta tilanteissa, joissa kuulemisaineisto voisi samanaikaisesti koostua lupahakemuksesta ja YVA-selostuksesta. Myös hallituksen esityksessä on tunnistettu, miten yhteiskuuleminen on lähtökohtaisesti sopivin muutoshankkeisiin, joissa on yleensä vähemmän selvitettäviä asioita kuin täysin uusissa hankkeissa.

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

Huomioita luonnonsuojelulain 35 §:ään esitettävistä muutoksista koskien hankkeiden ja suunnitelmien arviointia

Lain 35 §:ää koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan lupa- ja valvontavirasto ei pyytäisi sisäistä lausuntoa Natura-arvioinnista tilanteissa, joissa virasto on itse luvan myöntävänä tai suunnitelman hyväksyvänä viranomaisena. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei erikseen säädettäisi, olennaisten näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon.

Kirjallinen muoto on omiaan varmistamaan, että Natura-arviointi täyttää EU-oikeuteen perustuvat vaatimukset. Lisäksi se tukee viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä. Näihin seikkoihin on kiinnitetty huomiota myös pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa.

Ottaen huomioon kirjallisen muodon merkityksen, WWF katsoo, että lakiin tulee sisällyttää nimenomainen säännös, jolla varmistetaan, että Natura-arviointiin liittyvien olennaisten näkökohtien huomioiminen perustuu lupa- ja valvontavirastossa kirjalliseen muotoon. Tästä vaatimuksesta olisi mahdollista poiketa vain erityisen painavasta syystä.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän 2 momentissa tarkoitettu lausunto Natura-arvioinnista, joka tulee pyytää ehdotuksen mukaan siltä, jonka hallinnassa Natura 2000 -verkostoon kuuluva alue on sekä lupa- ja valvontavirastolta, mikäli se ei itse ole luvan myöntävä tai suunnitelman hyväksyvä viranomaisena, on annettava viivytyksettä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lausuntopyyntö on saapunut Lupa- ja valvontavirastoon tai alueen haltijalle. Voimassa olevan lain mukaan aikaa lausunnon antamiseen on kuusi kuukautta.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan lausuntoajan lyhentäminen olisi mahdollista Lupa- ja valvontaviraston sisäisen osaamisen hyödyntämisen ja sisäisten toimintatapojen tehostumisen myötä.

WWF katsoo, että lausuntojen antamiseen varattua enimmäisaikaa ei tulisi puolittaa ennen kuin on saatu käytännön kokemuksia siitä, miten ympäristöhallinnon muutokset tosiasiasa vaikuttavat lausuntoaikoihin.

WWF ei vastusta sitä, että pykälän 4 momenttia muutettaisiin, siten Natura-arvioinnin tekeminen YVA-menettelyn yhteydessä muuttuisi selkeäksi pääsäännöksi, josta poikkeaminen olisi mahdollista

vain erityisestä syystä. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että säännöskohtaisissa perusteluissa on esityksen mukainen selkeä maininta siitä, miten erityiset syyt voisivat liittyä esimerkiksi siihen, että Natura-arvioinnin suorittaminen riittävän yksityiskohtaisella tarkkuudella ei olisi kaikilta osin mahdollista YVA-menettelyn yhteydessä.

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

Arviointiohjelmasta kuuleminen

Ehdotuksen mukaan lain 17 §:n 1 momenttiin lisättäisiin maininta siitä, että arviointiohjelmaa koskevaa lausuntoa ei pyydetäsi Lupa- ja valvontavirastolta silloin, kun Lupa- ja valvontavirasto toimii hankkeen yhteysviranomaisena ja lupaviranomaisena. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan hanketta koskevaan lupaan liittyvien näkökohtien huomioimisen YVA-menettelyssä tulisi kuitenkin viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon. Tämän katsotaan olevan tarpeen YVA-direktiivin vaatimusten täyttymisen varmistamiseksi. Lisäksi viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden voidaan katsoa edellyttävän viranomaisen näkökohtien kirjallista dokumentointia.

WWF:n näkemyksen mukaan ottaen huomioon merkitys, joka viranomaisen tekemillä kirjallisilla lupaan liittyvien näkökohtien huomioimisella YVA-menettelyssä on, tulisi lakiin sisällyttää nimenomainen säännös, joka varmistaa tämän menettelyn toteutumisen. Kirjallisesta muodosta tulisi olla mahdollista poiketa vain erityisen painavasta syystä.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittaminen

WWF kannattaa, että lain 22 a §:n 2 momenttia muutettaisiin ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti siten, että YVA-selostuksen ja ympäristölupahakemuksen ollessa samaan aikaan vireillä yhteiskuuleminen olisi mahdollista, kun kyseessä on olemassa olevan hankkeen muutos.

Jos jatkovalmistelussa päädyttäisiin toisen vaihtoehdon kannalle, jonka mukaan yhteiskuuleminen olisi mahdollista kaikkien hankkeiden kohdalla, tulisi yhteiskuulemistilanteissa mielipiteiden esittämiselle varattua vähimmäisaikaa nostaa merkittävästi nykyisestä 45 päivästä.

WWF huomauttaa, ettei ympäristöperusoikeuden 2 momentin mukainen yleisön oikeus vaikuttaa heidän elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon voi toteutua ilman, että yleisölle varataan riittävästi aikaa tutustua ympäristöön vaikuttavien hankkeiden kuulemisaineistoon. WWF:n näkemyksen mukaan ehdotettu 45 päivän vähimmäisaika kuulemiselle ei riitä turvaamaan ympäristöperusoikeuden 2 momentin mukaista osallistumisoikeutta toisen vaihtoehdon mukaisissa tilanteissa, joissa kuulemisaineisto saattaa koostua täysin uuden hankkeen lupahakemuksesta ja YVA-selostuksesta. Myös hallituksen esityksessä on tunnistettu, miten yhteiskuuleminen on

lähtökohtaisesti sopivin muutoshankkeisiin, joissa on yleensä vähemmän selvitettäviä asioita kuin täysin uusissa hankkeissa.

WWF mielestä on hyvä, että lain 22 a §:ään ehdotetaan uutta 3 momenttia, jonka mukaan tapauksissa, joissa järjestetään arviointiselostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuuleminen, tulee ennen kuulemisen järjestämistä järjestää 8 §:ssä tarkoitettu ennakkoneuvottelu.

Arviointimenettelyn soveltamista koskevat poikkeukset

WWF ei kannata, että lain 36 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka myötä valtioneuvoston yleisistunto voisi poikkeustapauksissa päättää olla soveltamatta arviointimenettelyä myös muihin hankkeisiin kuin niihin, joiden yksinomaisena tarkoituksena on puolustukseen tai siviilivalmiuteen liittyvät toimet, kun arviointimenettelyn soveltaminen hankkeen kiireellisyyden vuoksi vaikuttaisi haitallisesti hankkeen tarkoitukseen.

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan momentilla pantaisiin täytäntöön YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohta. WWF haluaa huomauttaa, että direktiivin 2 artiklan 4 kohta antaa jäsenvaltioilla ainoastaan mahdollisuuden saattaa säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta ei velvoita tähän.

WWF:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä ei ole esitetty kattavia perusteluja kyseisen poikkeuksen soveltamiselle. Esityksessä mainitaan ainoastaan, että poikkeusmahdollisuuden lisäämisen kansalliseen lainsäädäntö on tarpeen vastaisuuden varalta.

Edelleen ehdotetaan hallitusohjelman tuulivoimahankkeiden YVA-menettelyn soveltumista koskevan kirjauksen toimeenpanemiseksi tuulivoimahankkeiden YVA-ajan laskemista 10 voimalan hankkeesta 7 voimalaan. Kokonaisteho ehdotetaan säilytettäväksi 45 MW:ssa.

Ottaen huomioon, että valtaosalle tuulivoiman tuotantoalueista suunnitellaan ja rakennetaan huomattavasti enemmän kuin 10 tuulivoimalaa, ehdotuksella olisi hyvin vähän käytännön merkitystä. WWF kannattaa ehdotusta, että tuulivoimahankkeiden kokonaistehossa ilmaistua minimikynnystä (45 MW) YVA-menettelylle ei lasketa.

Muut lakiehdotukset

-

Muut kommentit

WWF kantaa huolta, että lupamenettelyjen sujuvoittamiseen tähtäävä lakiuudistus voi käytännössä johtaa, ellei sitä tehdä huolellisesti ja riittävästi resurssoiden, ympäristöstandardien heikentymiseen, ympäristöllisen yleisen edun valvonnan rapautumiseen ja aikataulupaineessa tehtyihin heikompilaatuisiin lupapäätöksiin.

Ojanen Raija
WWF Suomi