

Amcham Finland
Info@amcham.fi
Epicenter, Mikonkatu 9
00100, Helsinki

VN/27126/2023

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI ERÄIDEN YMPÄRISTÖASIOIDEN KÄSITTELYSTÄ LUPA- JA VALVONTAVIRASTOSSA SEKÄ ERÄIKSI MUIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Amcham Finland on Suomessa rekisteröity itsenäinen, poliittisesti riippumaton ja voittoa tavoittelematon yhdistys, jonka toiminta rahoitetaan kokonaisuudessaan jäsenmaksuilla. Sen tehtävänä Suomen liiketoimintaympäristön kehittäminen ja investointien edistäminen. Järjestö on profiloitunut erityisesti Suomeen sijoittuneiden ulkomaisten yritysten toiminta- ja kasvuedellytysten puolestapuhujana sekä suomalaisten kasvuyritysten tukijana.

Investointien edistäminen on yksi Amchamin painopistealueista. Amcham julkaisi vuonna 2021 Suomelle Finland FDI Visionin (FDI = Foreign Direct Investments), eli vision siitä miten Suomi parhaimminkin houkuttelisi ulkomaisia investointeja Suomeen.¹ Kyseistä selvitystä oli laatimassa kansainvälisesti tunnustettu FDI-asiantuntija Douglas van den Berghe. Ympäristöllisten lupa- ja viranomaismenettelyiden ennakoimattomuus, kesto ja pullonkaulat tunnistettiin FDI Visionissa yhdeksi keskeiseksi kehittämisaikueksi Suomen osalta. Tätä taustaa vasten Amcham Finland käynnisti FDI Visionin implementointiprojektina työryhmätyön lupajärjestelmän pullonkaulojen korjaussarjan tuottamiseksi. Tämän työryhmätyön tuloksena valmistunut ehdotus julkistettiin 13.6.2022.² Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelma on omaksunut useita Amchamin esittämiä ehdotuksia ja tätä taustaa vasten Amcham esittää havaintojaan lausuntopyyntöillä olevasta lakihankkeesta.

Amcham pitää myönteisenä sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa eri ympäristösäädösten mukaiset menettelyt, kuten ympäristövaikutusten arviointi ja ympäristöluvut siirtyisivät samalle viranomaiselle. Tämä muutos on omiaan lisäämään hallinnollisen päätöksenteon ennakoitavuutta vähentämällä viranomaisten keskinäisiä näkemyseroja sekä parantamaan tiedonkulkua esimerkiksi luvanhakijan neuvonnassa. Samalla tämä uudistus mahdollistaa esimerkiksi Natura-arviointien ja luonnonsuojelupoikkeusten osalta aiemmin kahden eri viranomaisen prosessien integroinnin osaksi yhtä lupaprosessia.

¹ <https://amchamfi.b-cdn.net/wp-content/uploads/2021/09/Finland-FDI-Vision-Report-210920.pdf>

² <https://amcham.fi/amcham-fdi-vision-environmental-permitting-june22/>

Vaadittavat lisätoimet lupajärjestelmän kehittämiseksi

Amcham korostaa, että nyt esitetyt muutokset eivät vielä ratkaise Suomeen kohdistuvien isojen investointihankkeiden lupamenettelyihin ja viranomaismenettelyihin liittyviä keskeisiä haasteita. Suomen lupa- ja hallintoprosessijärjestelmän ennakoitavuus ja maine on kokenut merkittäviä takaiskuja useamman toiminnanharjoittajalle yllätyksenä tulleen myönnetyn ja myöhemmin hallintotuomioistuimen kumoaman lupapäätöksen johdosta. Näiden haasteiden ratkaisemiseksi on olennaista, että pikaisesti valmistellaan ja säädetään Amchamin ehdottamat ja hallitusohjelmassa linjatut muut muutokset, muun muassa:

- Teollisuuspuistoja go-to alueina edistävät helpotukset YVA- ja lupamenettelyihin;
- Mahdollisuus tietyiltä rajatuilta osin tarkastella ympäristölupia uudelleen siltä varalta, että pidemmällä aikavälillä vesistövaikutukset osoittautuvat mallinnetuista poikkeaviksi, jotta lupia ei hylätä varovaisuusperiaatteeseen ja lupajärjestelmän rajattuun jälkikäteispuuttumiseen viitaten;
- Mahdollisuus vapaaehtoisen ekologisen vesistökompensaation kytkemiseen osaksi ympäristölupaharkintaa ja lupamääräyksiä, siten että tällä on vaikutusta lupaharkintaan vesistövaikutusten osalta; ja
- Kaavoituksen täytäntöönpanon laajentaminen valitustilanteissa ja sen selventäminen, että ympäristö-, vesitalous- ja muita lupia voidaan myöntää ehdollisena kaavaratkaisulle, siten että kaavoja koskevat valitukset eivät johda siihen, että lupapäätös jää odottamaan hallintotuomioistuinten kaavoja koskevia ratkaisuja ja siten pitkitä hankeajoja.

YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty kaksi vaihtoehtoa koskien YVA-arviointiselostuksen ja lupamenettelyjen yhteiskuulemista, joista ensimmäinen koski vain nykyisten lupien muutospauksia ja toinen kaikkia Lupa- ja valvontaviraston ratkaistavaksi kuuluvia lupia. Amcham kannattaa jälkimmäistä vaihtoehtoa, jossa yhteiskuulemista on mahdollista soveltaa kaikkiin hankkeisiin. Ylipäänsä erityyppisten investointihankkeiden tarkoituksenmukaisimmassa suunnittelujärjestyksessä on tapauskohtaista vaihtelua, minkä vuoksi lupamenettelyiden tulisi olla tapauskohtaisesti ja joustavasti sovitettavissa hankkeen suunnittelu- ja luvitusaikatauluun. YVA-yhteysviranomaiset esittävät useimmissa hankkeissa YVA-arviointiselostuksesta antamassaan perustellussa päätelmässä erilaisia selvitystarpeita, joiden ne katsovat olevan tarpeellisia liittää lupahakemuksen selvityksiin. Usein on tilanne, jossa hakija laatii YVA-arviointiselostuksen ennen lupahakemusta siltä varalta, että YVA-selostus määrätään täydennettäväksi tai perustellussa päätelmässä esitetään lupahakemukseen sellaisia selvitystarpeita, jotka johtaisivat hakemuksen kuuluttamiseen uudelleen.

YVA- ja Natura-menettelyjen yhteensovittaminen

Edellä mainitusta syystä Amcham katsoo myös, että YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen tulisi jättää nykyiseen tapaan luvanhakijan harkintaan. Toisinaan näiden menettelyiden yhdistäminen on tarkoituksenmukaista. Toisinaan niissä taas selvitetään jossain määrin erityyppisiä seikkoja ja toisistaan poikkeavalla tarkkuustasolla. Natura-arvioinnit edellyttävät

usein myös lajistoselvityksiä, joita voidaan tehdä vain tietyinä vuodenaikana hyvin lyhyellä aikaikkunalla.

Luonnonsuojelupoikkeukset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan myös, että luonnonsuojelulain 66 ja 83 §:n mukaiset poikkeusluvut tulisi käsitellä yhdessä ympäristö- ja vesitalouslupan kanssa sikäli, kun ne liittyvät olennaisella tavalla kyseiseen toimintaan tai hankkeeseen, jolloin poikkeaminen sisältyisi myös samaan hallinnolliseen päätökseen kuin kyseiset luvat. Ehdotus on kannatettava, koska se vähentää hallinnollisia prosesseja sekä niihin liittyviä, mutta toisistaan erillään olevia muutoshakujia. Lupaprosessit vaihtelevat hankekohtaisesti ja siten on kuitenkin tärkeää, että poikkeuslupia voi myös hakea jatkossakin erillään lupamenettelyistä. Esimerkiksi jos hanke edellyttää kaavoituksellista ratkaisua, voi luonnonsuojelupoikkeukselle olla tarvetta jo kaavaprosessissa ennen kuin ympäristö- tai vesilupaprosessin lupaharkinta ajankohtaistuu.

Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten ja ympäristölupien yhteiskäsittelyä koskevan ehdotuksen keskeisin puute on se, että esitys ei sisällä täytäntöönpano-oikeutta luonnonsuojelulain mukaisille poikkeusluville. Nykyiselläänkin tämä tekee usein tyhjäksi ympäristönsuojelulain 199 §:n mukaisen mahdollisuuden toiminnan aloittamisluvan, koska usein poikkeus voidaan tarvita esimerkiksi laitosalueen esirakentamiseen kauan ennen varsinaisen tuotantotoiminnan aloittamista. Useissa tapauksissa on varsin ilmeistä, että poikkeus ei ole olennainen lajin paikallisen elinympäristön tai elinvoimaisuuden kannalta, mutta sen tarjoamaa erillistä valitusmahdollisuutta hyödynnetään tehokkaasti hankkeiden vastustamiseksi. Tällöin ympäristöluparatkaisun aloittamisoikeus voi jäädä valitusprosessin ajan kokonaan hyödyntämättä. Amcham katsoo, että säädösehdotusta tulisi muokata siten, että yhteiskäsittelyssä tehdyille päätökselle voidaan Lupa- ja valvontaviraston harkinnan mukaan myöntää ympäristönsuojelulain 199 §:n aloittamisoikeus, vesilain 3:16 mukainen valmistelulupa tai vesilain 15:7.3 mukainen täytäntöönpano-oikeus näiden täytäntöönpanosäädösten sisältämien edellytysten puitteissa ilman, että luonnonsuojelulain mukaisten päätösten täytäntöönpanosäännöt tosiasiallisesti vesittävät kyseisten oikeuksien käyttämisen. Tämä muutos ei poistaisi täytäntöönpano-oikeudelta sitä keskeistä vaatimusta, että täytäntöönpano ei saa tehdä tyhjäksi valituksen merkitystä. Siten tässä ehdotettu muutos ei vaaranna luonnonsuojelun päämääriä, koska on oletettavaa, että kaikille luonnonsuojelun poikkeusluville ei myönnetä ainakaan täysimääräistä täytäntöönpanoa.

YVA-arviointiselostusten laajuuden kasvuun tähtäävät hillitsemistoimet

Amcham pitää hallituksen esitysluonnoksessa olevaan havaintoa YVA-arviointiselostusten laajuuden kasvamisesta oikeana. YVA-menettelyissä edellytetään välillä jo ympäristölupamenettelyihin kuuluvaa tarkkuustasoa, mikä tekee vaihtoehtotarkastelun haastavaksi ja paisuttaa YVA-dokumentaatiota niin laajaksi että siihen on kansalaisten ja sidosryhmien vaikea kokonaisvaltaisesti perehtyä. On kuitenkin epätodennäköistä, että ilmiöön voitaisiin vaikuttavasti puuttua ehdotetun kaltaisilla säännösmuutoksilla, koska kyseinen ilmiö on juurtunut syväälle hallinnon ja YVA-konsulttien toimintakulttuuriin. YVA-yhteysviranomaiset eivät käytännössä anna sellaisia perusteltuja päätelmiä, joissa YVA-arviointiselostus todetaan yksiselitteisesti riittäväksi ilman, että samassa yhteydessä selostetaan, mitä olisi voinut käsitellä enemmän ja mitä tulee lisäselvittää lupahakemuksessa. Myös ympäristölupiin liittyvissä valitusprosesseissa YVA-selostuksen

puutteellisuus on tyypillisimpiä valitusperusteita riippumatta siitä, miten laaja YVA-selostus on tosiasiasa ollut. Näistä lähtökohdista YVA-selostuksen laatijan pääasiallisissa intresseissä on pyrkiä varmistamaan, että yhteysviranomaisen ei määrää YVA-arviointiselostusta puutteellisenä täydennettäväksi ja YVA-arviointiselostus katsotaan myös valitusprosesseissa riittäväksi, ottaen huomioon, mitä yhteysviranomaisen on siitä perustelussa päätelmässään lausunut. Tästä syystä olisi tärkeää, että YVA-yhteysovastukset jatkossa käyttävät aiempaa määrätietoisempaa johtajuutta linjatessaan mitä sidosryhmien esittämiä uusia selvitystarpeita sisällytetään YVA-tarkasteluun.

Amcham kiinnittää lisäksi huomiota YVA-menettelyn soveltamiskynnystä koskevaan hallinto- ja oikeuskäytännön kehittämiseen yksittäistapausta koskevassa päätöksenteossa YVA-lain 3.2 §:n mukaisesti. Nykyisellään vaikkapa vesistövaikutuksia sisältävien hankkeiden tapauksessa YVA-lain 2 luvun mukaisen tarveharkintapyynnön laatimiseksi voidaan tehdä toisinaan esimerkiksi vesistömallinnuksia, jotka tosiasiallisesti laajuudeltaan ja tarkkuustasoltaan vastaavat YVA-arviointiselostusta tai lupahakemusta varten vaadittavia mallinnuksia. YVA-menettely saatetaan vaatia potentiaalisten vesistönhoidollisten vaikutusten perusteella hankkeelle silloinkin, kun YVA-arviointiselostuksen laatimisvaiheessa käytössä olevilla menetelmillä ei päästä tarveharkintapyynnössä esitettyjä mallinnuksia luotettavammalle tarkkuustasolle. Tällöin hankkeen suunnittelu hidastuu ainoastaan YVA:n menettelyllisten vaatimusten myötä. Tätä on kokonaisuudessaan pidettävä epätarkoituksenmukaisena tilanteena, kun vesistömallinnusten tarkkuustaso ja niistä saatavat johtopäätökset eivät YVA:n kaksivaiheisen osallistumismenettelyn myötä kehity, ja mallinnustulokset joudutaan joka tapauksessa käsittelemään vielä ympäristölupaharkinnassa.

Yhteenveto:

- Nyt esitetyt muutokset eivät vielä ratkaise Suomeen kohdistuvien isojen investointihankkeiden lupamenettelyihin ja viranomaismenettelyihin liittyviä keskeisiä haasteita.
- Kun ympäristölupa- tai vesilupa sisältää täytäntöönpano-oikeuden muutoksenhausta huolimatta, luonnonsuojelulain mukaisiin poikkeuspäätöksiin on voitava myöntää vastaava täytäntöönpano-oikeus sikäli, kun poikkeus liittyy ympäristö- tai vesiluvan mukaiseen toimintaan tai sen valmisteluun. Muutoin poikkeusluvat tekevät ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen täytäntöönpano-oikeuden tai valmisteluluvan hyödyttömäksi.
- Luonnonsuojelulain mukaisia poikkeamia tulee jatkossakin olla mahdollista hakea lupamenettelystä erillään esimerkiksi hankkeeseen liittyvää kaavoitusprosessia varten tai muutoin aikataulusyistä, esimerkiksi jos täytäntöönpano-oikeuden saaminen luonnonsuojelupoikkeamiselle sen luonteesta johtuen oletetaan epävarmemmaksi kuin hankkeen ympäristölupalle myönnettävä aloittamisoikeus.
- YVA-menettelyn, Natura-arvioinnin ja ympäristölupamenettelyn yhteensovittamisen tulee olla vapaaehtoista ja joustavaa hakijalle. Toimivin suunnittelu- ja luvitusprosessi vaihtelee hankekohteisesti.
- YVA-arviointiselostuksen ja lupamenettelyn yhteiskuuleminen tulisi olla mahdollista kaikissa hankkeissa, jos hakija vaan arvioi sen tarkoituksenmukaiseksi.

- Ehdotuksen mukaiset muutokset YVA-asetukseen tuskin johtavat arviointiselostuksien tiivistymiseen, koska perustelluissa päätelmissä pyritään säännönmukaisesti löytämään puutteita sekä epävarmuuksia käytännössä kaikkien hankkeiden arviointia koskien, ja valittajat vetoavat säännönmukaisesti näihin perustellussa päätelmässä esitettyihin seikkoihin hallinto-oikeudessa. On tärkeää, että YVA-yhteysviranomaiset jatkossa käyttävät aiempaa määrätietoisempaa johtajuutta linjatessaan mitä sidosryhmien esittämiä uusia selvitystarpeita sisällytetään YVA-tarkasteluun.
- YVA-tarveharkintapyynnöissä esitettävien selvityksien laajuus on kasvanut siinä määrin, ettei toisinaan varsinaiseen YVA-arviointiselostukseen kyetä tuottamaan tietoa, jota ei olisi esitetty jo tarveharkintapyynnössä. Erityisesti vesistövaikutuksia sisältävissä hankkeissa lupahakemuksen tarkkuustasolle meneviä mallinnustuloksia tavataan esittää jo tarveharkintapyyntövaiheessa ja YVA-menettelyjä edellytetään näissä tapauksissa varsin herkästi, vaikka hanke jäisi selvästi alle laitosluettelorajan. Tällöin YVA-menettelystä saatava hyöty jää suhteettoman matalaksi siihen kuluvaan aikaan nähden.

Ystävällisin terveisin

Alexandra Pasternak-Jackson
CEO, Amcham Finland

Laati: Casper Herler ja Jussi Airaksinen, Borenius Asianajotoimisto Oy