

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)

Bioenergia ry pitää perusteltuna ehdotettua hallituksen esitystä, jossa kehitetään ympäristöllisiä lupamenettelyjä koskevaa sääntelyä ja edistetään keskeisiä yhden luukun mallin toteuttamiseen Lupa- ja valvontavirastossa liittyviä hallitusohjelman kirjauksia.

Lupamenettelyjen sujuvoittamiselle ja yhdenmukaistamiselle on tarvetta. Pidämme myös tärkeänä tavoitteita parantaa päätösten laatua, lisätä ennakoitavuutta ja vähentää tarvetta muutoksenhakuun sekä vahvistaa viranomaisen ennakkollista ohjausta ja neuvontaa, laajentaa lupa-asioiden yhteiskäsittelyä, sekä edistää YVA- ja lupamenettelyiden nykyistä tiiviimpää yhteensovittamista.

1 luku Yleiset säännökset

Bioenergia ry pitää hyvänä ennakkollista ohjausta koskevaa säännöstä, joka korostaa tarvetta erilaisten lupa-asioiden valmisteluun ja käsittelyyn liittyvien kysymysten tunnistamiseen ja koordinointiin. Tämä epäilemättä vaikuttaa siihen, että erilaisten hankkeiden, toimenpiteiden ja suunnitelmien edellyttämät arvioinnit, selvitykset ja muut tarpeelliset tiedot tulisi käsitellä yhdenmukaisesti, joustavasti ja sujuvasti. Esityksessä arvioidaan pelkästään tämän jo vähentävän yritysten kustannuksia, koska Lupa- ja valvontaviraston ennakkollinen ohjaus ja neuvonta tehostuisivat ja eri lupiin tai niiden edellyttämiin selvityksiin ja arviointeihin liittyviä tarpeita koordinoitaisiin nykyistä laajemmin. Lisäksi tällä voidaan yhtenäistää lupaprosessien käsittelyä koko maassa.

2 luku Yhteispisteviranomainen

Ehdotettu menettely Lupa- ja valvontavirastosta yhteyspisteviranomaisena sähköisine asiointikanavineen on perusteltu.

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Sähköinen asiointi etenee toivottavasti nyt vihdoin tämän lain tavoitteiden ja uuden lupaviranomaisen myötä. Lakiesityksen mukaan hakemukset on toimitettava Lupa- ja valvontavirastolle sähköisen yhteyspisteen kautta. On muistettava, että lupamenettelyiden digitaaliset asiointijärjestelmät hyödyttävät vuorovaikutteisuutta ja viestintää myös mahdollisissa lupapäätösten muutosvaiheissa.

Lupa- ja valvontaviraston olisi esitettävä arvionsa lupapäätöksen antamisajankohdasta ja julkaistava se tietoverkossa. Lupa- ja valvontaviraston on päivitettävä arviota tarpeen mukaan, mikäli arvio käsittelyajasta merkittävästi muuttuu. Tämä jäntevöittää hakemusten käsittelyä, mutta vielä parempi olisi ollut, että normaaleille hakemuksillekin olisi säädetty maksimikäsittelyaika.

Tavoitteellinen 12 kuukauden käsittelyajan laskeminen aloitetaan vasta siitä ajankohdasta, jona hakemusta voidaan pitää täydellisenä. Tosiasiallinen käsittelyaika voi näin muodostua huomattavasti tavoitetta pidemmäksi. Lupaviranomaiselle tulisikin asettaa esim. 2 kuukauden määräaika myös hakemuksen tarkistamiselle täydennystarpeiden havaitsemiseksi ja koota kaikki täydennyspyynnöt lähtökohtaisesti yhdellä kertaa, jotta välttyttäisiin peräkkäisiltä, hidastavilta täydennyspyynnöiltä. Hankkeiden käsittelyajasta tulisi säätää tavoitteiden sijaan sitovasti. Jos hankkeita kohdellaan eri tavoin ja eriarvoisesti, menettelylle tulee olla selkeät perustelut luvanhakijan oikeusturvan ja jo perustuslainakin perusteella.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

-

5 luku Yhteiskäsittely

Lupamenettelyn ja YVA-menettelyn yhteensovittamista esitetään edistettäväksi. YVA-selostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuulemisen soveltamisalaa laajennettaisiin ja yhteiskuulemiselle esitetään lausuntovaiheessa vaihtoehtoja.

Yhteiskuulemiselle esitetään lausuntovaiheessa kaksi vaihtoehtoa, joista ensimmäisen mukaan yhteiskuuleminen olisi mahdollista kaikissa Lupa- ja valvontaviraston ratkaistavaksi kuuluvissa voimassa olevien lupien muutoksissa, ja toisen mukaan kaikissa Lupa- ja valvontaviraston ratkaistavaksi kuuluvissa luvissa.

Bioenergia ry kannattaa ehdotetuista vaihtoehdoista jälkimmäistä, joka mahdollistaa kuulemisten yhteensovittamisen kaikissa Lupa- ja valvontaviraston ratkaistaviksi kuuluvissa luvissa. Perusteita rajata yhteiskuulemisen käyttöala vain voimassa olevien lupien muutoksiin ei ole.

Kuulemisen yhteensovittamisen tulee kuitenkin olla hankkeesta vastaavalle vapaaehtoista ja edellyttää hankkeesta vastaavan aloitetta. On tärkeä huomata, että lupahakemusvaiheessa toteutettavien YVA-menettelyn laajuus- ja tarkkuus väistämättä kasvaisi yhteiskuulemismenettelyssä, sillä YVA-menettelyssä laadittavien selvitysten tulisi käytännössä vastata lupahakemusten tarkkuustasoa. Yhteiskuulemismahdollisuus olisi täten sovellettavissa erityisesti hankkeisiin, joissa hankkeen valittu toteutusvaihtoehto on jo YVA-vaiheessa selvillä. Selvitysten tarkentumisesta huolimatta yhteiskäsittelyn YVA-menettelyssä tulee nykyläinsäädännön edellyttämällä tavalla edelleen keskittyä hankkeiden merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten arviointiin tarpeettomien selvitysten laatimisen välttämiseksi.

Pidämme myös hyvänä, että lakiesitys mahdollistaa luvasta päätettäessä luvanhakijan esittää hankkeen ominaisuuksia ja erityisiä toimenpiteitä, joilla pyritään välttämään tai ehkäisemään hankkeen merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Päätöksessä on todettava myös mahdolliset edellä mainitut toimenpiteet, joilla pyritään välttämään tai ehkäisemään hankkeen merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

Yhteiskäsittely saattaa laajentaa valitusoikeutettujen piiriä. Tätä seikkaa ei ole hallituksen esityksessä otettu huomioon tai perusteltu. Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupapäätösten laajempi valitusmahdollisuus on heikennys nykytilanteeseen nähden eikä vastaa lakiesityksen tavoitetta.

6 luku Asioiden ratkaiseminen

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Lupa- ja valvontaviraston tulisi esittää arvionsa lupapäätöksen antamisajankohdasta ja julkaista se tietoverkossa. Arviota tulisi myös päivittää, mikäli se muuttuisi merkittävästi käsittelyn edetessä.” Mielestämme tämä lisäisi ennakoitavuutta ja ehkä julkistamisen vuoksi myös pysymistä aikataulussa, vaikkei maksimikäsittelyajoista suoraan säädetäkään.

Lupa- ja valvontavirastossa, lunastusmenettelyssä, hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarvitaan lisää resursseja, jotta investointien toteutumista voidaan myös käytännössä vauhdittaa. Yrityksillä tulee olla mahdollisuus ennakoida luvituksen kesto, luvan saamisen todennäköisyys sekä merkittävimmät lupaehdot. Epävarma luvitusympäristö voi estää ja hidastaa investointeja: pääomia ei haluta sitoa epävarmoihin projekteihin.

Ympäristöasioiden käsittelylaissa säädettäisiin myös eräiden lupahakemusten väliaikaisesta etusijasta Lupa- ja valvontavirastossa vuoden 2030 loppuun saakka. Kyse olisi nykyisin voimassa olevasta vihreän siirtymän hankkeiden etusijasta, jonka voimassaoloaika jatkettaisiin tällä esityksellä neljällä vuodella. Bioenergia ry huomauttaa, että vihreän siirtymän hankkeiden etusijaisuus ei saisi kuitenkaan haitata muiden lupaprosessien etenemistä.

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

HE:n tekstissä todetaan, että ”YVA-menettelyssä vaikuttaa siis olevan tarve nykyistä selkeämmin rajata arviointi todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin. Tämä edellyttää niin hankkeesta vastaavien vastuulla olevien YVA-ohjelmien kuin yhteysviranomaisen niistä antamien lausuntojen tarkentamista”. Tämä nostaa jatkokysymyksen, miten määritellään tai rajataan nämä ”todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset”?

Muut lakiehdotukset

-

Muut kommentit

Bioenergia ry katsoo lakiehdotuksen vastaavan hyvin tarpeita sujuvoittaa kaavoitus-, lupa- ja valitusmenettelyjä puhtaana, vihreän siirtymän tukemiseksi. HE:n mukainen, yhden luukun periaatteella toimiva valtakunnallinen lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomainen on edellytys ympäristöosaamisen kokoamiseksi sekä luvituksen ja valvonnan sujuvoittamiseksi. Näin voidaan toivottavasti välttää viranomaisten väliset lausuntomenettelyt ja valitukset sekä yhdenmukaistaa ja tehostaa lupakäsittelyjä.

Lupa- ja valvontaviraston tärkeä tehtävä on elinkeinojen toimintaedellytysten ja ympäristöllisten näkökohtien yhteensovittaminen. Yhden luukun toimintatapa vaatii riittävää osaamista ja huolellista harkintaa lupaprosessin eri vaiheissa, jotta näkemykselliset asiat eivät pääse vaikuttamaan lupapäätökseen.

Hyvää hallituksen esityksessä on myös ennakkoneuvottelun korostaminen ja lupaviranomaisen velvollisuus sovittaa yhteen eri lakien vaatimukset luvanhakijan kanssa käytävässä keskustelussa ennen lupapäätöstä. Kyse olisi pitkälti turhien muutoksenhakutarpeiden ja väärinymmärrysten välttämisestä.

Ehdotus ei kuitenkaan sinänsä turvaa tarvittavia lisäresursseja ehdotetulle uudelle yhteyspisteviranomaiselle Lupa- ja valvontavirastossa. Resursseja tarvitaan myös

lunastusmenettelyssä, hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jotta investointien toteutuminen vauhdittuisi. Epävarma luvitusympäristö voi estää ja hidastaa investointeja - pääomia ei haluta sitoa epävarmoinhin projekteihin. Resurssien kohdentaminen etusijamenettelyyn oikeuttaviin lupahankkeisiin ei kuitenkaan saa johtaa muun luvituksen hidastumiseen.

Ehdotetulla ennakkoneuvonnalla on mahdollisuus ennakoida luvituksen kestoja, luvan saamisen todennäköisyyttä sekä lupaehtoja. Ehdottomia, sitovia lupahakemuksen käsittelyn määräaikoja saati luvituksen kokonaisaikoja hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisälly, mikä voi vähentää mahdollisesti vajaiden käsittelyresurssien kanssa lain vaikuttavuutta ja vesittää sen tavoitteita. Kuitenkin EU:n uusiutuvan energian direktiivi asettaa enimmäismääräajat uusiutuvan energian sähköä tuottavien voimalaitoshankkeiden luvitukselle kattaen kaikki hankkeen ja sen verkkoon liittämisen hallinnolliset luvat. Enimmäismääräajat tulee laajentaa kaikkiin vihreän siirtymän hankkeisiin. Kokonaisuudessaan tulee laskea kaava- ja YVA-menettelyt, ympäristölliset luvat, tekniset luvat sekä rakentamislupa.

Käsittelyaikataulu ja -vaiheet tulee saattaa näkyviin myös ehdotetussa digitaalisessa asiointijärjestelmässä, jonka tulee mahdollisimman hyvin kattaa koko luvitusprosessi mukaan lukien kaikki viranomaiset, myös kuntien myöntämät luvat. Lupahakemusten ja -päätösten tulisi olla digitaalisesti rakenteellisia, jotta niitä olisi siten helppo käsitellä sähköisesti esim. luvan muutosten osalta. Yhden luukun periaate edellyttää myös muutoksenhaussa ”yhtä valitusta per hanke” kunnioittaen valitusoikeuden perusperiaatteita (Århus, perustuslaki). Samalla pienialaisissa ja vähämerkityksellisissä asemakaava-asioissa nykyinen kunnallisvalitus (valitusoikeus kuntalaisella) tulee muuttaa asianosaisuuteen perustuvaan hallintovalitukseen.

HE tunnistaa hyvin vähähiiliset energiantuotantohankkeet ja muut vihreän siirtymän hankkeet lähtökohtaisesti tärkeiksi yhteiskunnan kokonaisedun kannalta. Näiden osalta poikkeamisedellytykset ympäristölainsäädännön vaatimuksista ovat perusteltavissa. Käytännössä esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaiselle poikkeusluvalla ei pitäisi olla tarvetta, jos rakentaminen perustuu alueidenkäyttölain mukaiseen oikeusvaikutteiseen ja rakennusluvan myöntämistä suoraan ohjaavaan kaavaan.

Vesipuidedirektiivin kansallisessa täytäntöönpanopäivityksessä tulee turvata direktiivin mahdollistama ennakoitavuus ja poikkeukset. Mikäli vesitalouslupien alaiseen, omaisuuden suojan piiriin kuuluvaan omaisuuteen puututaan, tulee puuttumisen täyttää perustuslain edellyttämät ennakoitavuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Laurikka Harri
Bioenergia ry

Salo Hannu
Bioenergia ry