

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)**

Esityksen luvuissa 2.4.5 ja 4.1.3 on käsitelty lupien yhteensovittamista sekä yhteiskäsittelyn kehittämistä. Yhteensovittamislakia on sen voimassaolon aikana sovellettu vain kerran eikä se mitä ilmeisimmin ole toiminut ennakoidulla tavalla. Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että tästä huolimatta luonnoksessa yhteensovittamislain nykytilan toimivuuden arviointi on suhteellisen vähäistä.

YVA-menettelyä on tarkasteltu esityksen luvuissa 2.4.9 ja 4.1.9. Arvioinnissa on tunnistettu, että henkilöresurssia on ollut vaikea kasvattaa samassa suhteessa etenkin nopeasti lisääntyneiden tuulivoimahankkeiden YVA-menettelyjen kanssa. Menettelyjen määrä ja resursseihin kohdistuva paine tulee edelleen kasvamaan, kun esityksen mukaan YVA-rajaa laskettaisiin 10 voimalan hankkeesta 7 voimalaan. Lisäksi menettelyrajan laskemisesta huolimatta yksittäistapauspäätöksiä tulee tehtäväksi.

Julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutuksia on käsitelty luvussa 4.2.2. Luonnoksen mukaan vihreän siirtymän hankkeita koskevan etusijamenettelyn jatkaminen edellyttää lisämäärärahojen tarvetta Lupa- ja valvontavirastossa. Luonnoksessa on huomioitu jo osoitetuista määrärahoista aluehallintovirastoille ja hallinto-oikeudelle osoitetut lisäresurssit. Lisäresursseja on osoitettu myös ELY-keskuksiin ja myös näiden osalta on vastaava tarve lisämäärärahoille.

Esityksen luvussa 4.2.3 on arvioitu lakiesityksen vaikutuksia viranomaisen toimintaan. Toiminnanharjoittajan tehtäviä ja kustannuksia ei ole syytä siirtää viranomaiselle ennakollista ohjausta ja neuvontaa koskevin vaatimuksin. Useat ennakolliseen ohjaukseen sisältyvät, luonnoksessa esimerkkeinä esitetyt tiedot, kuten tiedot toiminnan sijoituspaikasta,

vesimuodostuman tilasta ja pohjavesistä, ovat laajasti julkisesti saatavilla avoimista tietojärjestelmistä.

## **1 luku Yleiset säännökset**

Luonnoksen 1 §:ssä esitettyjen sähköisten järjestelmien kehittämiseen ja toimivuuteen kiinnitettävä erityistä huomiota. Nykyisten järjestelmien toimimattomuus sekä eri järjestelmien yhteensopivuuden puutteet ovat arvioinnin mukaan olleet yksi keskeinen syy nykyisen yhteensovittamislain soveltamattomuudelle.

Lain 2 §:n mukaisella ennakollisella ohjauksella voidaan parantaa menettelyjen sujuvuutta erityisesti kiinnittämällä lupahakemusten sisältöön ja laatuun jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Ehdotuksen mukaan virasto osaltaan koordinoisi hankkeen tai toiminnan vaatimien arviointi-, selvitys- ja lupamenettelyjen kokonaisuutta. Koordinointia korostettaisiin, jotta hankkeiden edellyttämät arvioinnit, selvitykset ja muut tarpeelliset tiedot tulisi käsiteltyä yhdenmukaisesti, joustavasti ja sujuvasti. Pykälästä tai sen perusteluista ei käy ilmi, mitä selvitysmenettelyillä tässä yhteydessä tarkoitettaisiin. Asiassa on varmistuttava viranomaisen riippumattomuudesta ja itsenäisestä ratkaisuvallasta eikä menettelyä ole syytä kehittää suuntaan, jossa vastuuta esim. selvitysten sisällön suunnittelusta tai prosessin aikatauluttamisesta siirretään hanketoimijalta viranomaiselle.

Perustelujen mukaan nykytilanteessa lupamenettelyiden erillisuus ja eriaikaisuus sekä osittainen päällekkäisyys saattaa aiheuttaa tarpeetonta viivettä ja epäselvyyttä etenkin lupaprosesseihin. Tätä aiheuttanee myös substanssilakien limittäisyys ja päällekkäisyys. Vaikka samat selvitykset voivat olla tarpeen usean luvan edellytyksiä harkitessa, voi selvitysten tarkoitus/tarve olla erilainen ja näin ollen lupaharkinnan lopputulos eri. Sama selvitys voi mahdollistaa toisen luvan myöntämisen, kun taas toisen lain nojalla kyseessä voi olla luvan myöntämisen este.

## **2 luku Yhteyspisteviranomainen**

Lain 5 §:n perusteluissa voitaisiin kuvata mitä toimivaltaisella viranomaisella määräaikojen seuraamista koskevan ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä tarkoitetaan. Oletettavasti usein yhteyspisteviranomaisena itse toimiva lupa- ja valvontavirasto toimii myös lupa-asian toimivaltaisena viranomaisena.

Perustelujen mukaan em. pykälän 4 momentin mukaisella sähköisellä yhteyspisteellä tarkoitettaisiin Luvat ja valvonta -palvelua. Epäselväksi jää, miten tiedot ko. palveluun tuotaisiin ja vastaisiko jokainen viranomainen palvelun tietojen ylläpidosta omalta osaltaan siitä huolimatta, että hakijan asiointi tapahtuisi muulla tavoin.

## **3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa**

Lain 6 §:ssä säädettäisiin Lupa- ja valvontaviraston neuvontaan ja yhteistyöhön liittyvistä tehtävistä. Lupa-asioiden ennakoneuvotteluja on järjestetty jo nyt viranomaisten sekä toiminnanharjoittajan kesken. Kokemukset ennakoneuvotteluista ovat olleet hyviä ja hyviä käytäntöjä on syytä jatkaa edelleen uudessakin virastossa. Tarvittava asiantuntemus (viranomaisen kokoonpano) on syytä pyrkiä tunnistamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Ehdotuksen 7 §:n mukaan käsittelyaikaa koskeva arvio annettaisiin ilman, että lupanhakija sitä pyytää. Luonnoksesta ei käy ilmi missä vaiheessa arvio käsittelyajasta julkaistaisiin. Muun muassa hakemukseen tarvittavat täydennykset, tarpeelliset selvitykset sekä lausunto- ja kuulemispalautteen johdosta tarvittavat toimenpiteet voivat vaikuttaa käsittelyaikaan. Esityksen mukaan arviota päivitetäisiin tarpeen mukaan, jos arvio merkittävästi muuttuu. Pykälän perusteluissa voitaisiin tarkentaa, mitä laissa tarkoitettulla merkittäväällä muutoksella tarkoitetaan. Lupa-asian käsittelyaikaan voi aina liittyä epävarmuutta ja esimerkiksi tiettyyn vuodenaikaan toteutettavat luontoselvitykset saattavat vaikuttaa käsittelyaikaan merkittävästikin. Lain mukaan käsittelyajan arvioimisesta 4 luvun mukaisessa menettelyssä säädettäisiin 12 §:ssä. Käsittelyaikaa koskeva oikea pykälä on 13 §.

#### **4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen**

Ei kommentoitavaa

#### **5 luku Yhteiskäsittely**

Luonnoksen 17 §:n mukaan yhteiskäsittely ja asiassa annettava yksi päätös olisi perussääntö, josta poikettaisiin vain, jos yhteiskäsittelyä olisi pidettävä erityisestä syystä tarpeettomana. Erityisenä syynä pidettäisiin esimerkiksi sitä, ettei asioilla ole riittävää ajallista tai toiminnallista yhteyttä. Yhteiskäsittelyn soveltamista arvioidessaan lupaviranomainen voisi kuulla tarvittaessa hakijaa, mutta ilmeisesti hakijan suostumuksen puute ei olisi laissa tarkoitettu erityinen syy lupien erilliselle käsittelylle. Epäselväksi jää, onko kyseessä muutoksenhakukelpoinen ratkaisu. Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan harkinta on syytä säilyttää viranomaisella (vrt. nykyinen YSL 46.1 §). Lisäksi joutuisan käsittelyn varmistamiseksi pykälässä voitaisiin säätää, että asiasta ei tehdä käsittelyratkaisua tai muuta erillistä päätöstä eikä kyseessä siten olisi itsessään valituskelpoinen päätös.

Edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaisesti maa-aines- ja ympäristöluvan yhteiskäsittelystä säädettäisiin em. lupia koskevissa laeissa. Laki ei näin ollen mahdollistaisi maa-aines-, ympäristö- ja vesilupien ja luonnonsuojelulain poikkeamisten yhteiskäsittelyä. Vaikka tällaisia kokonaisuudessaan LVV:n toimivaltaan kuuluvia hankkeita on luultavasti suhteellisen vähän, voitaisiin näiden lupien yhteiskäsittelyn mahdollisuutta tai tarvetta vielä tarkastella.

#### **6 luku Asioiden ratkaiseminen**

Ei kommentoitavaa

#### **7 luku Erinäiset säännökset**

Ei kommentoitavaa

#### ***Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta***

Ympäristönsuojelulain ja vesilain kuulemista koskeviin säännöksiin esitetään muutoksia siltä osin, kun kyse olisi hankkeen ympäristö- tai vesilupahakemuksen ja samaa hanketta koskevan YVA-menettelyn vireilläolosta yhtä aikaa. Hämeen ELY-keskus lausuu asiasta YVA-lakiin annettavan lausunnon yhteydessä.

## ***Laki vesilain muuttamisesta***

-

## ***Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta***

Natura-arviointia koskevassa 35 §:ssä ei säädettäisi sisäisestä lausuntomenettelystä silloin, kun lupa- ja valvontavirasto on itse luvan myöntävä tai suunnitelman hyväksyvä viranomainen. Pykälän perustelujen mukaan olennaisten näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon. Asiassa on syytä huomata, että ehdotukset tai muut viranomaisen valmisteluasiakirjat eivät ole julkisuuslain tarkoittamia julkisia viranomaisen asiakirjoja. Vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei säädettäisi, on viraston kuitenkin tarpeen esittää kannanottona kirjallisena niin, että kyse ei ole julkisuuslain tarkoittamasta ei-julkisesta valmisteluasiakirjasta.

Luonnonsuojelulakiin esitetään säädettäväksi uusi 134 a §, jonka mukaan yhteiskäsittelyssä annettuun päätökseen haettaisiin muutosta käsittelystä annetun lain mukaisesti. Siten jatkossa luonnonsuojelulain mukaisia asioita ohjautuisi Vaasan hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi. Hämeen ELY-keskus kannattaa esitettyä keskitettyä muutoksenhakua, vaikka sen johdosta luonnonsuojelulain mukaisten päätösten muutoksenhakuviranomainen jatkossa vaihtelisikin asiakokonaisuudesta riippuen. Keskitetyssä hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden käsittelyaikojen kohtuullisuudesta tulee varmistua.

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

Ehdotuksen mukaisessa 22 a §:ssä tarkastellaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittamista kuulemalla arviointiselostuksesta lupamenettelyn yhteydessä.

Lupa- ja YVA-menettelyn kuulemisen yhteensovittaminen voi johtaa YVA-menettelyssä käsiteltävien hankevaihtoehtojen vähentymiseen. Yhteensovittaminen soveltuu ensisijaisesti olemassa oleviin hankkeisiin, jotka kuuluvat Lupa- ja valvontavirastossa ratkaistaviin lupamenettelyihin. Olemassa olevien hankkeiden muutosten yhteydessä soveltuvien YVA-hankevaihtoehtojen määrä on jo luonnostaan vähäinen ja YVA-menettely on mahdollista tai tarkoituksenmukaista kytkeä mahdollisimman lähelle lupamenettelyä. Arviointiselostusvaiheessa muodostettu hanke mahdollisine hankevaihtoehtoineen on tyypillisesti myös jo lähellä luvittavaa hanketta tai muutosta.

Mikäli soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös Lupa- ja valvontavirastossa ratkaistavia uusia hankkeita, saattaa se heikentää YVA-menettelyn tärkeimpiä osa-alueita. Näitä ovat mm. hankkeen laajan ympäristökäsitteen mukaisen toteuttamiskelpoisuuden arviointi, joka toteutetaan tyypillisesti hankevaihtoehtojen muodostamisen ja niiden vaikutusten merkittävyyden vertailun avulla. YVA-menettely toimii parhaimmillaan hankkeen ympäristöllisen suunnittelun ja haittojen vähentämisen ja lieventämisen suunnittelutyökaluna, joka edellyttää mahdollisuutta hankkeen kehittymiseen YVA-menettelyn aikana. Siihen kytkeytyy myös laaja kuuleminen, jossa saadun osallispalautteen myötä hanke todennäköisesti kehittyy myös selostusvaiheen jälkeen. Kun tarkastellaan uutta

hanketoimintaa, ei ole tarkoituksenmukaista heikentää näitä YVA-menettelyssä saavutettavia hyötyjä.

Asetusmuutosluonnoksen 1 §:ään ja hankkeesta vastaavalta edellytettäviin tietoihin päätettäessä arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa esitetään lisättäväksi mahdolliset hankkeen ominaisuuksiin liittyvät tiedot ja suunnitellut toimenpiteet, joilla pyritään välttämään tai ehkäisemään hankkeen merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ehdotus korostaa tietojen merkitystä yksittäistapauspäätöksenteossa. Mikäli YVA-menettely ei tule sovellettavaksi ja päätöksenteossa on käytetty lieventäviä toimenpiteitä merkittävien vaikutusten ehkäisemiseksi, epäselväksi jää, miten varmistetaan näiden hankkeen ominaisuuksiin liittyvien tietojen ja suunniteltujen toimenpiteiden säilyminen osana hanketta sen edetessä lupamenettelyyn. Jotta olennaiset hankkeen ominaisuudet ja lieventävät toimenpiteet tulevat huomioon otetuiksi, päätös YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa tulee ottaa huomioon lupaharkinnassa.

Asetuksen arviointiselostuksen sisältöä koskevan 4 §:n 1 momentin 9 kohdasta ehdotetaan poistettavaksi mahdollisuus sisällyttää arviointiselostukseen tiedot useasta vaihtoehdosta. Selostuksen tulisi jatkossa sisältää tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä, mukaan lukien ympäristövaikutukset. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan hankkeen vaihtoehdon tai vaihtoehtojen valinta on jo nykyisessä tilanteessa muodostunut epäselväksi ja alikäytetyksi sisältövaatimukseksi arviointiselostuksissa. Monissa arviointiselostuksissa kyseistä kuvausta ei ole tai valintaa tehty, joten sisältövaatimuksen tarkempi kirjaaminen on tarpeellista. Asetuksen perustelumuiotiossa on tarpeen tarkentaa, mitä vaihtoehdon valinnalla tarkoitetaan sisällöllisesti. Asiassa tulee huomata, että useissa hanketyypeissä hankkeesta vastaava näkee tarpeelliseksi hyödyntää selostusvaiheen kuulemisessa saatavaa osallispalautetta ja yhteysviranomaisen perusteltua päätelmää, ennen kuin päätöstä jatkosuunnitteluun valittavasta vaihtoehdosta on mahdollista tehdä.

### ***Muut lakiehdotukset***

Ei kommentoitavaa

### **Muut kommentit**

Yleisenä huomiona Hämeen ELY-keskus toteaa, että sen alueella toteutettavat hankkeet ovat pääasiassa luonteeltaan sellaisia, että niiden käynnistymisen edellytyksenä on yksi ympäristöllinen lupa, kuten ympäristölupa, vesilupa tai luonnonsuojelulain mukainen poikkeus. Tällaisten hankkeiden osalta tuleva yhteiskäsittely ei siis aiheuta muutoksia, vaan menettelyjä on tarve sujuvoittaa muilla keinoin.

Varis Ilona  
Hämeen ELY