

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)

Luvussa 4.1.7 käsitellään YVA-asetukseen muutosta, jonka mukaan hankkeesta vastaavan tulisi YVA-selostuksessa valita arvioituista vaihtoehdoista se, jonka pohjalta se jatkaa suunnittelua ja josta lupahakemus laaditaan. Uudenmaan ELY-keskus pitää tätä ehdotusta YVA-menettelyn uskottavuuden kannalta erinomaisena ja tärkeänä parannuksena, joskin vallitsevaan käytäntöön nähden poikkeavana. Tällainen määräys edellyttäisi hankkeilta nykyistä huomattavasti pidemmälle vietyä suunnitteluastetta, mikä on mm. lupakäsittelyn ja YVA-menettelyn uskottavuuden ja hyödyntämismahdollisuuksien kannalta hyvä asia. Riskinä voi kuitenkin olla se, että hankkeesta vastaava ei valitse ympäristövaikutuksiltaan vähäisintä vaihtoehtoa, jolloin yksi YVA-lain tavoitteista jää toteutumatta.

Luvussa 4.2 voisi olla tarpeen tarkastella tarkemmin sitä, miten uudet menettelytavat käytännössä toimivat ja miten ne sujuvoittavat menettelyä viranomaisen ja toiminnanharjoittajan näkökulmasta.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi myös eräiden lupahakemusten väliaikaisesta etusijasta lupa- ja valvontavirastossa vuoden 2030 loppuun saakka. Kyse olisi mm. nykyisin voimassa olevasta vihreän siirtymän hankkeiden etusijamenettelystä, jonka voimassaoloaika jatkettaisiin esitetyn mukaisesti. Luvussa

4.2.2 vaikutuksista julkiseen talouteen on todettu ainoastaan aluehallintovirastoille ja hallinto-oikeudelle osoitetut lisämäärärahat. Uudenmaan ELY-keskus huomauttaa, että tässä yhteydessä tulisi huomioida, että vihreän siirtymän lisäresurssien rahoituksen jatkotarpeen tulee kattaa myös ELY-keskuksille myönnettyt lisäresurssit, joiden turvin on mahdollistettu nykyisin ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvien ympäristöllisten menettelyiden tai niiden tarvearviointiin kuuluvien tehtävien riittävä resurssointi vihreän siirtymän investointihankkeiden sujuvaan ja priorisoituun käsittelyyn.

Kohdassa 2.4.9 on pidetty ongelmallisena YVA-menettelyiden ja selostusten laajuuden ja tarkkuusvaatimusten kasvamista ja tuotu esiin tähän johtaneita syitä. Uudenmaan ELY-keskus huomauttaa, että tarkastelussa tulee muistaa erilaiset toiminnot ja toimintaympäristöt (mm. Uudenmaan alue). Toiseksi ja kolmanneksi eniten YVA-menettelyjä tehdään jätehuoltoon ja luonnonvarojen käyttöön (kiviainesten otto) liittyvistä hankkeista. Tällaiset hankkeet sijoittuvat mm. kuljetustaloudellisista syistä lähelle tiiviisti asuttua kaupunkiympäristöä, jossa on usein tehty runsaasti ympäristöä ja ympäristönsuojelua koskevaa

suunnittelu- ja selvitystyötä. Käsiteltäviä asioita YVA-menettelyssä on näin ollen runsaasti eikä näille hankkeille tyyppisten vaikutusten lisäksi muiden merkittävien vaikutusten määrittely ilman perusteellista selvitysvaiheen ympäristötarkastelua ole helppoa. Lisäksi kansalaisten ympäristötietoisuus ja oman

asuinalueensa ympäristöolosuhteiden tuntemus on korkealla tasolla ja muutosten sietokyky alhaisella tasolla. YVA-menettelyjen laajuuden ja tarkkuustason laskeminen menettelyn uskottavuuden kärsimättä voi vallitsevissa olosuhteissa olla vaikeaa. Lisäksi suurin osa varsinkin uusiutuvan energian hankkeista on

sellaisia, joita Suomessa ei ole aiemmin toteutettu. Uudenmaan ELY-keskus pitää aiheellisena, että tehtyjä selvityksiä pystyttäisiin hyödyntämään lupamenettelyissä mahdollisimman tarkasti. Uudenmaan ELY-keskus ei kannata kohdassa 5.1.8 esitettyä vaihtoehtoa siitä, että YVA-selostuksen enimmäissivumäärästä säädettäisiin lailla.

Uudenmaan ELY-keskus esittää, että lakiesityksessä ja sen perusteluissa huomioitaisiin se, että kaavoitus-, lupa- ja asiantuntijatehtävät liikenteen osalta ovat siirtymässä aluehallinnon uudistuksessa Elinvoimakeskuksiin. Elinvoimakeskusten rooli liikenteen alueidenkäyttötehtävissä sekä hankkeisiin

liittyvissä liikenteen lupa- ja asiantuntijatehtävissä on olennainen.

Liikenteen alueidenkäyttöön liittyviä tehtäviä, jotka lakiesityksen valmistelussakin on hyvä tunnistaa, ovat muun muassa osallistuminen ympäristöön liittyviin lupa- ja arviointimenettelyihin ja lausuntojen kuten naapurinkuulemislausuntojen antaminen.

1 luku Yleiset säännökset

-

2 luku Yhteyspisteviranomainen

Uudenmaan ELY-keskus pitää 4 §:n ehdotusta hyvänä (LVV yhteyspisteviranomainen), koska siellä käsitellään laajalti myös raaka-aineisiin kohdistuvia hankkeita.

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Uudenmaan ELY-keskus pitää 6 §:n mukaista ehdotusta neuvottelutapaamisesta kannatettavana etenkin tilanteessa, jossa hankkeen YSL:n, VL:n ja LSL:n mukaiset luvat aiotaan käsitellä

yhteiskäsittelyssä. Uudenmaan ELY-keskuksen kokemuksen mukaan on, että LSL:n mukaisissa poikkeuslupahakemuksissa (66 §, 83 §)

on usein puutteita, jotka edellyttävät hakijalta täydennystä. Täydennystarpeet voivat joskus kohdistua sellaisiin selvityksiin, joiden suorittaminen on mahdollista vain tietyssä vuodenaikana. Yhteiskäsittelyyn etenevissä hankkeissa käsittelyn sujuvuuden kannalta onkin tärkeää, että hakija pystyy valmistelemaan

LSL:n edellytysten mukaisen hakemuksen ja mahdollisilta täydennyspyynnöiltä välttämään.

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

-

5 luku Yhteiskäsittely

Ehdotetun 18 §:n mukaan myös luonnonsuojelulain mukaisia poikkeuksia (66 §, 83 §) koskeviin hakemuksiin sovelletaan yhteiskäsittelyssä joko VL:n tai YSL:n menettelysäännöksiä riippuen pykälän mukaisesta tilanteesta. VL:n ja YSL:n mukaisista lupamenettelyistä on kyseisissä laeissa säädetty huomattavasti yksityiskohtaisemmin kuin luonnonsuojelulaissa on säädetty laji- tai luontotyyppisuojelun poikkeuksia koskevista lupamenettelyistä. YSL ja VL edellyttävät mm. viranomaisten, asianosaisten ja yleisön kuulemista lupahakemuksesta, kuulemispalautteen huomioon ottamista lupaharkinnassa ja siihen vastaamista lupapäätöksessä sekä lupahakemuksen ja lupapäätöksen julkista kuuluttamista.

Ehdotuksessa olisi hyvä selventää, onko VL:n ja YSL:n lupaharkintaan liittyviä vaatimuksia kuulemispalautteen tutkimisesta tai huomioon ottamisesta tarkoitus ulottaa LSL:n poikkeuksia koskevaan lupaharkintaan. Ehdotuksen perusteella viranomaisen tulee kuitenkin vastata yhteiskäsittelyssä annettavassa päätöksessä myös LSL:n mukaisista hakemuksista kuulemispalautteessa esitettyihin vaatimuksiin, kuten VL:n ja YSL:n lupamenettelysäännöksissä on määrätty. Tämä on uusi velvollisuus LSL:n poikkeuslupahakemusten käsittelyssä. Huomionarvoista on lisäksi, ettei LSL:n mukaisia poikkeuksia koskevia hakemuksia tai lupapäätöksiä ole aiemmin kuulutettu julkisesti. Julkisella kuuluttamisella saattaa olla vaikutus poikkeuslupapäätösten valitusherkyyteen tulevaisuudessa. Ehdotuksessa olisi näin ollen hyvä

täsmällisemmin arvioida VL:n ja YSL:n menettelysäännösten, ml. yleisön osallistumisoikeuden ja julkisen

kuuluttamisen soveltamisen vaikutuksia LSL:n mukaisten poikkeuslupapäätösten käsittelyyn ja muutoksenhakuun.

6 luku Asioiden ratkaiseminen

Uudenmaan ELY-keskus esittää harkittavaksi, onko tarpeen säätää lailla lupa-asioiden ratkaisukokoonpanosta (6 luku). Syy tai tarve tällaiseen sääntelyyn olisi aiheellista myös perustella esityksessä tarkemmin, jos sellainen on olemassa. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että jotta lupa-asian käsittelyssä voitaisiin joustavasti ja sujuvasti hyödyntää eri substanssialojen asiantuntemus sekä ratkaista paras mahdollinen menettelytapa lupahakemuksen käsittelyssä ja ratkaisussa viraston sisäisesti, voitaisiin ratkaisukokoonpano jättää viraston työjärjestyksessä määriteltäväksi asiaksi.

Jos kuitenkin pitäydytään ehdotuksen mukaisessa sääntelyssä, Uudenmaan ELY-keskus huomauttaa 19 §:n osalta, että yhteiskäsittelyssä ratkaistavien LSL:n poikkeuksia koskevien päätösten osalta asian ratkaisijalla tai ratkaisijoilla tulisi olla tarvittava luonnonsuojelulakia koskeva asiantuntemus, kun otetaan myös

huomioon lakiesityksen 8 §:n mukainen velvoite taata asian käsittelyn edellyttämä asiantuntemus. Riittävä substanssitason asiantuntemus ei välttämättä toteudu, jos päätöksen ratkaisee yhden ratkaisijan kokoonpanossa Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston osastopäällikkö. Riittävän substanssitason

asiantuntemuksen takaaminen yhden ratkaisijan kokoonpanossa ratkaistavien jopa kolmen eri lupahakemuksen (VL, YSL, LSL) osalta voi joka tapauksessa olla haastavaa.

7 luku Erinäiset säännökset

-

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Uudenmaan ELY-keskus pitää 44 a §:n vaihtoehtoa 2 parempana, koska se kattaa periaatteessa kaikki hankkeet.

Laki vesilain muuttamisesta

Uudenmaan ELY-keskus pitää 11 a §:n vaihtoehtoa 2 parempana, koska se kattaa periaatteessa kaikki hankkeet.

Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

Ehdotuksen (35 §) mukaan LVV ei antaisi sisäistä Natura-arviointilausuntoa siinä tapauksessa, että LVV toimii asiassa myös luvan myöntävänä tai suunnitelman hyväksyvänä viranomaisena. Perusteluiden mukaan viraston sisällä tulisi kuitenkin tuottaa kirjallinen asiakirja tai asiakirjoja, joista ilmenee Natura-arvioinnin

kannalta olennaiset näkökohdat, kuten viraston sisällä syntyneet näkemykset Natura-arvioinnista tai muut asian kannalta tarpeelliset selvitykset. Ehdotuksen perusteella Natura-arviointilausunnon korvaavia asiakirjoja ei kuitenkaan valmistella esittelystä tai ratkaista päätöksinä, vaan ne olisivat luonteeltaan

lähempänä muistioita. Näiden asiakirjojen oikeudellinen velvoittavuus sekä niitä koskeva valmistelu- ja päätöksentekomenettely jäisi näin ollen epäselväksi.

Ehdotuksessa tulisi pyrkiä takaamaan myös näiden Natura-arviointia koskevien viraston sisäisten asiakirjojen riippumaton, asiantunteva ja läpinäkyvä valmistelu sekä päätöksenteko. Lisäksi tulisi taata, että näillä asiakirjoilla on yhtä suuri merkitys asiaa koskevassa päätöksenteossa, kuin nykyisen lainsäädännön perusteella annettavalla ELY-keskuksen lausunnolla. Ehdotuksessa tulisi lisäksi pyrkiä täsmällisemmin perustelemaan miten sisäisestä lausuntomenettelystä luopuminen sujuvoittaa asian käsittelyä.

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että ehdotuksen (134 a §) perusteluissa olisi hyvä tuoda selkeämmin esiin, mikä vaikutus VL:n ja YSL:n menettelysäännösten soveltamisella yhteiskäsittelyssä on LSL:n

mukaisten poikkeuslupapäätösten (66 §, 83 §) muutoksenhauulle ja valitusoikeudelle. Valitusoikeuden määräytyminen VL:n ja YSL:n mukaan laajentaisi myös LSL:n mukaisista poikkeuslupapäätöksistä valittamiseen oikeutettujen tahojen määrää.

Valitusoikeus olisi ehdotuksen perusteella ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelujärjestöjen lisäksi myös järjestöillä, joiden tarkoitus on terveydensuojelun sekä asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen. Valitusoikeus olisi lisäksi kunnilla, joiden alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät, valtion

valvontaviranomaisella ja muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella sekä eräiden kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla. Valitusoikeuden laajentumisella saattaa olla vaikutus poikkeuslupapäätösten valitusherkkyyteen. Valitusherkkyyteen saattaa myös vaikuttaa yhteiskäsiteltävien

hakemusten sekä niistä annettavan päätöksen julkinen kuuluttaminen sekä yleisön osallistumisoikeus lupamenettelyyn, mikä on LSL:n mukaisten poikkeusten osalta uutta sääntelyä. Vaikutusten arvioinnissa tulisi edellä mainittujen valitusherkkyyttä nostavien tekijöiden lisäksi ottaa huomioon, että Vaasan hallinto-

oikeudessa on huomattavasti pidemmät käsittelyajat valitusasioissa verrattuna muihin hallinto-oikeuksiin. Vaasan hallinto-oikeudella ei lisäksi ole aikaisempaa kokemusta LSL:n poikkeuslupapäätösten käsittelystä, mikä voi vaikuttaa valitusten käsittelyyn.

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

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että 3 § 4momenttiin ehdotettu muutos siitä, että hanketoimijalla olisi oikeus aloittaa YVA-menettely ilman yksittäistapauksessa tehtävää päätöstä (YVAL 13 §), ei ole nyt esitetystä muodostaan ongelmaton. Kannatettavaa muutoksessa on se, että YVA-yksittäistapauspäätöstä ei edellytetä tehtäväksi sellaisten hankkeiden kohdalla, joilla selkeästi ja todennäköisesti on hankeluettelon hankkeisiin rinnastettavia merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä sujuvoittaa ympäristömenettelyjä ja vähentää viranomaistyötä.

Oikeus määrätä momentin tarkoittama YVA-menettely alkamaan täytyy Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kuitenkin säilyttää viranomaisella, jotta prosessissa säilyy sama linjaus ja harkinta ympäristövaikutusten mahdollisesta merkittävydestä, kuin on nytkin käytössä YVAL 13 §:n mukaisessa

päätöksenteossa. ELY-keskus katsoo, ettei liene tarkoituksenmukaista, että YVA-menettelyitä toteutettaisiin sellaisille hankkeille, joilla ei todellisuudessa ole todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Momentin soveltamistilanteissa viranomaisen ja hanketoimijan näkemyksen YVA-menettelyn

aloittamisesta olisi hyvä olla yhteneväinen, mikä voitaisiin todeta esimerkiksi ennakkoneuvottelussa. Näkemys ja viranomaisen suostumus YVA-menettelyn aloittamiseen voitaisiin kirjata ennakkoneuvottelun muistioon.

Lisäksi Uudenmaan ELY-keskus korostaa, että mikäli hanketoimijan oikeus aloittaa YVA-menettely sisällytetään YVA-lakiin, tulee lainsäädännöllisesti varmistaa, että näin aloitettuja menettelyjä

koskevat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin YVA-lain hankeluettelon ja YVA-yksittäistapausharkinnan kautta alkaneita YVA-menettelyjä.

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että YVA-lain 22 a §:n esitetystä vaihtoehdoista nro 2, yhteiskuulemisen mahdollisuus kaikkien Lupa- ja valvontaviraston käsittelemien lupahakemusasioiden yhteydessä, edistää YVA-menettelyjen joustavaa käsittelyä verrattuna vaihtoehtoon 1. Laajasta yhteiskuuluttamisen

mahdollisuudesta voi joissain tapauksissa aiheutua riskejä siitä, että yhteiskäsittelyssä hankkeen toteuttamiselle ei etsitä todellisia vaihtoehtoja. Kuitenkin, mikäli yhteysviranomaisen riittävillä resursseilla mahdollistetaan kattava ennakkoneuvonta ja YVA-ohjelmavaiheen ohjaus, YVAN tarkoituksen toteutuminen

ja vaikuttavuus voidaan Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan turvata riittävästi myös tilanteessa, jossa yhteiskäsittelyn mahdollisuus koskee kaikkia Lupa- ja valvontaviraston lupamenettelyjä.

YVA-asetus 3 § Arviointiohjelman sisältö

Yhtenä lakimuutosten tavoitteena on keventää YVA-menettelyjä kohdentamalla vaikutusten arviointia enemmän merkittäviin ympäristövaikutuksiin. Huolellisesti ja selkeästi laadittu arviointiohjelma on edellytyksenä sille, että arviointiselostuksen laajuutta voidaan rajata sekä hanketoimijaa että menettelyyn osallistuvia asianosaisia hyödyttävällä tavalla. Tästä syystä Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että arviointiohjelman selkeyden ja havainnollisuuden lisäämiseksi vaatimus laatia tiivistelmä myös arviointiohjelmasta tulisi lisätä YVA-asetukseen (vrt. YVA-asetus 4 § 1 mom kohta 16). Lisäksi Uudenmaan

ELY-keskus painottaa riittävien yhteysviranomaisen henkilöressurssien ja näin riittävän neuvonnan ja ohjauksen varmistamisen merkitystä YVA-prosessin muuttuessa.

Muut lakiehdotukset

-

Muut kommentit

-

Norokorpi Maija
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

