

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)

Suomen Ampumaurheiluliitosta koordinoitavan usean järjestön yhteisen Ampumaratojen ympäristölupahankkeen aikana on tehty havaintoja koko ympäristölupajärjestelmästä, kun ampumaratojen ympäristölupia haettaessa on noudatettu samaa hakemuskäytäntöä ja ympäristöministeriön julkaisemaa BAT-opasta. Maassamme lopetettuja ampumaratoja on 1300–1800 kappaletta ja käytössä olevia ampumaratoja enää vain noin 670 kappaletta. Lukumäärä on erittäin pieni esimerkiksi muihin pohjoismaihin verrattuna. Ympäristönsuojelulain voimassaoloaikana 2000-luvulla ampumaratojen ympäristölupaprosessit ovat teettäneet huomattavan määrän työtä, ja ampumaratojen toiminta on vaikeutunut tai käynyt mahdottomaksi. Aiemmin ongelmana pidettiin ampumaratatoiminnan todellisiin ympäristövaikutuksiin liittyvää tietämättömyyttä ja osaamattomuutta. Esimerkiksi ympäristöministeriö on vuonna 2017 julkaistussa selvityksessä todennut, että merkittävimmät ongelmat lupien kanssa johtuisivat ympäristölupahakemusten puutteellisuudesta ja heikosta tasosta. Esitettyihin haasteisiin vastattiinkin maa- ja metsätalousministeriön, Urlus-säätiön ja Maanpuolustuksen kannatussäätiön rahoittamalla ampumaratojen ympäristölupahankkeella (05/2020->). Ympäristölupahankkeen aikana on saatu merkittävää edistystä lupa-asioissa aikaiseksi, mutta samalla on myös havaittu laajempia lupamenettelyyn liittyviä vakavia ongelmia. Se, että lupahakemusten laatimisessa on noudatettu systemaattisesti uusinta ja parhaita tietoa pohjautuen ampumaratojen parhaan käyttökelpoisen tekniikan oppaaseen, on tuonut esille sen, että epäjohton mukainen ja vanhentunut ympäristölainsäädäntö, jota on täydennetty lukuisilla laajoilla oppailla, sekä ampumamelun arviointiin liittyvän lainsäädännön vanhentuneisuus on tehnyt lupien hakemisesta ja saamisesta hyvin epävarmaa.

Heikkoon ampumaratatilanteeseen havahduttiin keväällä 2022 ja pääministeri Orpon hallitusohjelmaan onkin kirjattu tavoite nostaa maamme ratojen lukumäärä 1000 ampumarataan siten, että ampumaratoja koskevia ympäristölupaprosesseja sekä lainsäädäntöä selkeytetään. Sujuvoittaminen onkin erittäin tarpeellinen toimenpide kaikkea ympäristöluvitettavaa toimintaa

ajatellen. Hallitusohjelman tavoitteisiin pääsemiseksi ampumaratojen osalta on päädytty ratkaisuun, että ampumaradat poistetaan ympäristönsuojelulain ympäristölupavelvollisista toiminnoista. Sisäministeriössä on käynnistetty hanke, jonka tavoitteena on muuttaa ampumaratalakia siten, että ympäristöarviointi tehdään osana ampumaratalupaa ja jatkossa tarvitaan vai yksi lupa aivan kuten Ruotsissa. Näin vähennetään byrokratiaa, joka vähentää hallinnollista taakkaa ja tukee näin myös julkisen talouden tervehtymistä

Ympäristöministeriön mukaan lausuttavana olevan hallituksen esityksen tavoitteena on sujuvoittaa ja selkeyttää ympäristöllisiä lupamenettelyjä. Pidämme lakiesityksen tavoitteita sujuvammista lupaprosesseista ja viranomaistyöstä tärkeinä. Kuitenkin lakiesitys sisältää pelkästään menetelmällisiä uudistuksia lupaprosessiin, jotka eivät arviomme mukaan kokonaisuutena tuo kovinkaan suuria muutoksia nykytilanteeseen.

Haluamme kiinnittää huomionne seuraaviin asiakohtiin:

- Lähtökohta, jossa lupaviranomainen ja valvontaviranomainen ovat sama taho, on hyvä. Tällöin luvan kirjoittanut viranomainen itse valvoo lupaa, eikä voi syntyä ristiriitaisia tulkintoja lupamääräyksistä.
- Pidämme erittäin tärkeänä ja oleellisena seikkana lupaprosessin sujuvuuden lisäämiseksi uuden lupaviraston toiminnan organisointia. Kuten lakiesityksen tausta-aineistossakin todetaan ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointi on haasteellista, koska ehdotukset ovat osin riippuvaisia Lupa- ja valvontaviraston toimintatapojen kehittymisestä ja sujuvuudesta, sekä digitaalisten välineiden toimivuudesta. Organisoinnin osalta on oltava rohkeutta murtaa nykyisissä virastoissa luotuja rakenteita, mikäli halutaan todellisia muutoksia. Esitämmekin, että lupavirastossa työskenneltäisiin toimialasektoreittain tiimeissä, joiden sisällä varmistuttaisiin eri sektorilakien riittävästä osaamisesta. Tällöin tiimissä olisi lupaprosessiin ja valvontaan liittyen kaikki tarvittava osaaminen. Tiimin paneutuessa ja keskittyessä muutamaaan toimialaan nopeutuu lupaprosessien läpivienti, kun ei tarvitse aina uudestaan tutustua toimialan ominaispiirteisiin, uuteen tietoon ja alati kehittyviin tekniikoihin. Tavoitteena olisi tehokas työryhmämainen työskentely ilman, että lupaprosessiin syntyy viraston sisäisiä lausuntokierroksia. Tällöin myös toimialojen luvat ja valvonta olisivat yhdenmukaisia valtakunnallisesti.
- Maakuntien liiton ja elinvoimakeskusten rooli jää uudistuksessa epäselväksi. Hallituksen esityksessä todetaan: ”Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanotehtäviä hoidettaisiin uudistuksen jälkeen Lupa- ja valvontavirastossa, elinvoimakeskuksissa, maakuntien liitoissa ja kunnissa.” Miksi osa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanotehtävistä jätetään elinvoimakeskuksiin? ELY-keskuksista erotetaan y-osasto, mutta elinvoimakeskusten tehtäviksi jäävät mm. tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa, parantaa ympäristötietoutta sekä edistää ympäristöhankkeiden toteuttamista; valvoa yleistä etua kalatalousasioissa sekä sille laeissa hoidettavaksi säädetyissä vesitalousasioissa, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä valtion vesistö rakenteista ja edistää maa- ja metsätalouden vesienhallintaa. Virastojen roolit tuntuvat osin päällekkäisiltä ja lupaprosesseihin voidaan joutua pyytämään lausuntoja elinvoimakeskuksilta. Voiko elinvoimakeskus esimerkiksi kalatalouden yleistä etua valvovana viranomaisena valittaa lupa- ja valvontaviranomaisen myöntämästä luvasta? Tähän on kiinnitettävä huomiota, jottei synny nykyistä kahden viraston (AVI ja ELY) tilannetta, josta käsittääksemme

uudistuksessa on tarkoitus päästä eroon. Vastaavasti on syytä huomioida Lupa- ja valvontaviraston sisällä itsenäisesti toimivan yleisen edun yksikön käytännön työskentely, ettei yksikön ainoa vaikutuskeino jatkossa ole luvista valittaminen.

- Epäselväksi jää, miten ELY-keskusten nykyinen rooli pohjavesiasiantuntijana organisoituu ja sijoittuu alueuudistuksessa.
- Tukesin ja uuden Lupa- ja valvontaviranomaisen lupien yhteiskäsittelyyn ei esitetä merkittäviä muutoksia. Olisiko ollut tarpeen luvan hakijoiden näkökulmasta tarkastella AVI:n ja Tukesin lupapäätösten yhdistämistä?
- Yhä sujuvamman lupaprosessin takaamiseksi yhteiskäsittelyn osalta on tärkeää päästä tilanteeseen, jossa yhden päätöksen ja yhden valitusmahdollisuuden lisäksi tarvitaan vain yksi lupahakemus. Vaikka yhteiskäsittelyyn sisältyvien lupien aineellinen säännelty on jaettu eri sektorilakeihin, sisältävät ne paljon samaa esimerkiksi kohteen ja sen ympäristön kuvailun osalta. Kun yhtenäiskäsittelyä hoitaa vain yksi viranomainen, ei ole mielestämme perusteltua vaatia erillisiä lupahakemuksia.
- Lakiesityksessä tunnistetaan hyvin viranomaisen neuvonnan ja ennakko-ohjauksen tärkeys. Lain esitöissä (kappale 2.4.2) kuitenkin mainitaan, että ”esimerkiksi hallintolain mukainen viranomaisen neuvonta on pääasiassa maksutonta toimintaa, mikä saattaa nykyisessä valtion taloustilanteessa olla viranomaisen resurssien ja kustannusten jakautumisen näkökulmasta haasteellista”. Pidämme oleellisen tärkeänä hakijalle tarjottavan neuvonnan maksuttomuutta ja se tulee turvata. Laadukkaan ja oikea-aikaisen neuvonnan ansiosta hakijat tietävät, millaista tietoa ja selvityksiä lupaprosessissa vaaditaan. Maksujen osalta tulee myös huomioida, että lupaprosessit ovat kokonaisuudessaan jo erittäin kalliita. Tulee muistaa, että menettelyt ovat sitä sujuvampia, mitä laadukkaampia toiminnanharjoittajien laatimat hakemukset ovat ja mitä paremmin viranomainen tuntee hakemuksen kohteena olevan toimialan. Tätä tukee laadukas neuvonta ja ennakko-ohjaus sekä uudessa virastossa tiimityöskentely toimialoittain.
- Aineistossa kerrotaan eräiden ympäristöluvitettavien kohteiden etusijamenettelyistä ja kyseisen prosessin siirtymistä uuteen luvittavaan virastoon. Etusijamenettelyiden ja ympäristöluvituksen yhteiskesto jää hieman epäselväksi. Aineistossa todetaan, että kyseiset hankkeet saivat luvan alle vuodessa eivätkä viivästyttäneet muiden lupahakemusten käsittelyä. AVI:lla ympäristönsuojelulain mukainen lupakäsittelyn mediaani vuonna 2023 oli 9,5 kk ja etusijamenettelyllä lakiesityksen mukaisesti tavoitellaan 12 kk lupaprosessia etusijamenettelyvaihe mukaan lukien. Täten epäselväksi jää, onko kyseiden menettely tarpeen vai työllistääkö välivaihe viranomaisia turhaan ja etusijaisuuden/priorisoinnin voisi tehdä ympäristölupahakemuksen tullessa vireille. Etusija- ja ympäristölupahakemuksessa, kuitenkin käsitellään päällekkäisiä asioita ja arvioidaan yhtä lailla toiminnasta mahdollisesti aiheutuvia vaikutuksia. Toiminnan etusijaisuudesta voisi erikseen ilmoittaa tarvittaviin oikeusasteisiin luvasta valitettaessa tai lupapäätöksessä olisi mainita etusijamenettelyyn pääsemisestä, jolloin oikeusasteissakin osattaisiin priorisoida kyseisen asian käsittely.
- Uudeksi viranomaiseksi EU:n edellyttämällä tavalla tulee yhteyspisteviranomainen. Epäselväksi jää, että vaatiiko EU:n lainsäädäntö viranomaisen olevan eri luvittavasta/valvovasta viranomaisesta. Mikäli ei vaadita erillistä taho neuvomaan, informoimaan sekä valvomaan lupaviranomaisen luvitusta, voisi loogisesti lupaviranomainen itse toimia neuvovana/informoivana tahona EU:n lainsäädäntö noudattaen. Mikäli yhteyspisteviranomainen tulee olla erillinen taho toimintaa luvittavasta tahosta, on mahdollisuus lainsäädännön ollessa tulkinnanvaraista, että neuvot

voivat olla yhteyspisteviranomaisen ja luvittavan viranomaisen välillä poikkeavia. Täten hallituksen tavoite ennakoivasta luvituksesta ei toteudu.

Lupaprosessien sujuvoittaminen ei ratkea vain valtion virastojen rakenteiden ja sen menettelyllisten prosessien uudistamisella. Esityksessä todetaan, että Suomessa on noin 10 400 ympäristöluvanvaraista laitosta, joista noin 4 000 laitoksen lupamenettelystä ja lupien valvonnasta vastaa valtio. Lisäksi taustatiedoissa todetaan, että yhä suurempi osa pienempien toimintojen lupasioista ratkaistaan kunnissa. Esitetyillä uudistuksilla ei ole vaikutusta kuntien vastuulla oleviin lupaprosesseihin, vaikka esityksessä itsessään jo todetaan suurimman osan ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisista lupaprosesseista tapahtuvan kunnissa. Täten tuleekin tarkastella, toteutuuko hallitusohjelman mukainen tavoite luvituksen yhdenmukaistamisesta ja sujuvoittamisesta nykyisen esityksen mukaisesti vai tulisiko lainsäädäntö muutoksia tehdä enemmän ja koskien myös kuntien vastuulla olevia toimintoja. Ruotsissa on tehty useita selvityksiä ja uudistuksia ympäristöllisen lupajärjestelmän hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi ja vuonna 2007 tehtiinkin muutos, jolla osa lupavelvollisista toiminnoista siirrettiin ilmoitusvelvollisiksi. Suomen ympäristönsuojelulainsäädännössäkin on ilmoitusmenettely, mutta käytännössä kyseinen menettely vastaa ympäristölupaprosessia, eikä siten ole keventänyt hakijoiden tai viranomaisten työmäärää ja senkin vuoksi asiaa tulisi uudelleen tarkastella.

Lainsäädännössä ei esimerkiksi ilmene mitkä selvitykset ovat riittäviä luvan saamiseksi. Hakijan ennako-ohjausta laissa lisätään, mikä voi edesauttaa sitä, että hakija ja viranomainen pääsevät yhteisymmärrykseen selvitysten riittävydestä. Valitusprosessissa voi kuitenkin syntyä tilanne, että hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus eivät pidä selvityksiä riittävinä, jolloin lupa palautuu uudelleen käsiteltäväksi. Tämä johtaa lainsäädännöstä johtuvaan ennakoimattomuuteen. Myöskään samalla alueella olevien toimintojen yhteisvaikutuksien arviointiin ei ole asetettu rajoja eikä arviointisuureet useinkaan eri toimialoilla ole yhteismitallisia.

Pidämme yhdenmukaisuuden näkökulmasta hyvänä, että ympäristölupapäätöksistä tehdyt valitukset käsitellään keskitetysti Vaasan hallinto-oikeudessa. On kuitenkin syytä huomioida, että hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat venyneet huomattavan pitkiksi, mikä osaltaan pidentää lupaprosessia merkittävästi. Nähdäksemme lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden vähentämisellä nopeutettaisiin käsittelyprosesseja hallinto-oikeudessa. Kaiken kaikkiaan lakiesityksistä jää vaikutelma, että uudistuksia on rakennettu vanhojen rakenteiden päälle, sen sijaan, että niitä olisi rohkeammin uudistettu kokonaisvaltaisesti. Olennaista olisi muuttaa myös ydinongelmana olevaa epäselvää ja liian tulkinnanvaraista ympäristönsuojelulainsäädäntöä.

1 luku Yleiset säännökset

-

2 luku Yhteyspisteviranomainen

-

3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

-

4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen

-

5 luku Yhteiskäsittely

-

6 luku Asioiden ratkaiseminen

-

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

-

Muut lakiehdotukset

-

Muut kommentit

-

Laitinen Lotta
Suomen Ampumaurheiluliitto - Ampumaratojen ympäristölupahanke