



16.3.2018

Ympäristöministeriö
www.lausuntopalvelu.fi

Viite: Lausuntopyyntö 6.2.2018 Dnro YM008:00/2015

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ERÄIDEN
YMPÄRISTÖLLISTEN LUPAMENETTELYJEN YHTEENSOVITTAMISESTA, LAIKSI
YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN
MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Ympäristöministeriö on pyytänyt Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) lausuntoa yllä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausuntonaan ELY-keskus esittää asiasta seuraavaa:

1. HE:n yleisperustelut

a. yleiset kommentit lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Hallituksen esitys sisältää kaksi uutta hallintomenettelyä: lupamenettelyiden yhteensovittaminen sekä lupien yhteiskäsittely. Sekaannusten välttämiseksi on tarpeellista vielä selventää tai määritellä, mitä näillä kahdella käsitteellä tarkoitetaan.

ELY-keskus toteaa, että jälleen ehdotetaan säädettäväksi uusia menettelyjä. Liiallinen menettelyjen kirjavuus ja niiden erilaiset sisällöt vaikeuttavat lupamenettelyiden hahmottamista eivätkä vähennä viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Lupamenettelyjen yhteensovittamisen tavoitteena on lupamenettelyiden sujuvoittaminen. Sujuvoittamista saattavat vaikeuttaa:

- Lupamenettelyiden yhteensovittaminen nyt esitetyssä muodossa saattaa kangistaa ja hidastaa viranomaisten toimintaa kokonaisuudessaan. Panostaminen yhteensovittamismenettelyyn saattaa rajoittaa resurssien kohdentamista muihin menettelyihin.
- Lakimuutoksilla saavutettavien hyötyjen osalta on mietittävä riittävätkö viranomaisten nykyiset henkilöstöresurssit sekä osaaminen uuden hallintomenettelyn toteuttamiseen etenkin kuntatasolla ja onko muutaman lupamenettelyn nopeuttaminen 1 – 2

kuukaudella riittävän kustannustehokasta. Pilotoinnin avulla olisi tarpeen testata saavutetaanko tavoitellut hyödyt ja voidaanko ennakoida miten laajasti uusi menettely otetaan käyttöön.

- Lisäksi on muistettava, että merkittävin tekijä lupaprosessien sujumisessa jouhevasti on toiminnanharjoittajan myötävaikutus prosessien etenemiseen (osaaminen, yhteistyötahto ja reagointinopeus).
- Uusina ja terminologialtaan samankaltaisina menettelyinä lupien yhteensovittaminen ja lupien yhteiskäsittely saattavat aiheuttaa menettelyllistä sekaannusta ja väärinkäsityksiä.

b. yleiset kommentit YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

YVA- ja lupamenettelyiden yhteensovittaminen ei saa vaarantaa YVA-menettelyn alkuperäistä tarkoitusta toimintojen sijoitus-/toteutusvaihtoehtojen ympäristövaikutusten tunnistamisessa ja vertailussa. Menettely ei saa johtaa tarkoitushakuisesti vain yhden vaihtoehdon tarkasteluun.

2. HE:n vaikutukset

- a. Erityisesti esitetyt taloudelliset vaikutukset
- b. Onko jotain olennaisia vaikutuksia jäänyt huomioimatta?
- c. Minkälaisiin tilanteisiin arvioitte lupahakemusten tai YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamisen käytännössä soveltuvan

Yhteensovittaminen sopinee parhaiten sellaisiin tapauksiin, joissa ei ole kuin yksi sijoitusvaihtoehto tai jo olemassa olevien toimintojen muutoksiin.

3. Kommentit yhteensovittamista koskeviin pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin

a. kommentit yhteensovittamislain yksittäisiin pykäliin (1-17 §)

Yhteensovittamislain 3 §:n mukaan käsittely voidaan hakijan pyynnöstä sovittaa yhteen. Epäselväksi jää onko eri hakemuksia käsittelevillä viranomaisilla velvollisuus käsitellä hakemukset yhdessä hakijan pyynnöstä? Miten toimitaan, jos jokin hakemusta käsittelevä viranomaistaho pitäisi tarkoituksenmukaisempana käsitellä omaan toimivaltaansa kuuluvan hakemusasian erillään?

Ehdotuksen 7 §:n mukaan lupahakemukset on toimitettava viranomaisille sähköisesti. Tältä osin säännöksessä lienee syytä

yksilöidä tarkemmin se sähköinen järjestelmä, jossa lupahakemukset on jätettävä.

Olisiko ehdotuksen 10 §:ssä tarvetta säätää myös siitä, että toimivaltaisen lupaviranomaisen on toimitettava yhteensovittavalle viranomaiselle tieto niistä tahoista, joille on varattava tilaisuus muistutuksen tekemiseen.

Ehdotuksen 11 §:ssä oleva erityissäännös tiedoksiannosta järjestäytymättömille osakaskunnille on tarpeellinen. Vastaavan säännöksen säätäminen tulevaisuudessa myös muihin ympäristölakeihin kuin ympäristönsuojelu- ja vesilakiin olisi kannatettavaa.

Ehdotuksen 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on muun ohella todettu, että maankäyttö- ja rakennuslain mukainen naapuriin kuuleminen tapahtuisi muista yhteensovitettavista lupa-asioista erikseen. Onko tarkoitus, että myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen naapuriin kuulemisen tarvittaessa suorittaa tästä huolimatta yhteensovittava viranomainen eikä toimivaltainen viranomainen?

Ehdotuksen 13 §:ssä olisi syytä mainita, minkä viranomaisen verkkosivuilla asiasta on tiedotettava.

Ehdotuksen 15 §:n 2 momentti kaipaa tarkennusta siihen, onko tarkoitus, että yhteensovittava viranomainen huolehtisi muullakin tavoin kuin päätöksen julkaisemispyynnön esittämällä siitä, että tieto päätöksen antamisesta julkaistaan kuntalain 108 §:n mukaisesti ja kuinka tämä käytännössä hoidettaisiin?

b. yhteensovittamista koskevat lakimuutokset

(YSL 47 c §, VL 11:1, LSL 72 a §, maa-aineslain 4 c §, MRL:n muutokset, kaivoslain 40 a § ja kemikaaliturvallisuuslain 104 e §)

Nykytilanteeseen verrattuna yhteensovittamismenettely voi johtaa valvonnan kannalta haasteellisiin tilanteisiin ympäristöluvan ja rakennusluvan osalta tapauksissa, joissa muutoksenhakutuomioistuimien muuttaa ympäristöluvan kokonaiskapasiteettia eläinsuojassa pienemmäksi, mutta rakennuslupaa ei muuteta tai siihen ei edes kohdistu muutoksenhakua. Tällöin eläinsuoja on oikeus rakennusluvan mukaan rakentaa alkuperäisen kokokoisena, kun taas ympäristöluvan mukaan sitä tulisi pienentää.

c. yhteiskäsittelyä koskevat lakimuutokset

(YSL 47 b §, VL 12 a §, LSL 72 b ja 61.5 §)

Säädettäväksi ehdotetaan paitsi "eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista" koskevasta menettelystä, myös siitä, että luonnonsuojelulain mukainen, laji- tai luontotyyppisuojelelusta poikkeamista koskeva hakemus voitaisiin

tietyissä tilanteissa ratkaista samassa yhteydessä kuin samaan hankkeeseen liittyvä ympäristölupahakemus tai vesilain mukainen lupahakemus, eivätkä nämä tilanteet rajoittuisi pelkästään em. yhteensovittamista koskeviin tapauksiin (yhteiskäsittely ≠ yhteensovittaminen).

Tällöin vastuu luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamispäätöksen oikeellisuudesta siirtyisi kokoonpanolle, jolla ei välttämättä ole luonnonsuojelulain mukaisen laji- tai luontotyyppisuojelusta poikkeamista koskevan hakemuksen käsittelyn edellyttämää, syvällistä luonnonsuojelun erityisasiantuntemusta. Tämä koskee erityisesti poikkeamislupa-asioita direktiivilajien osalta. Jos taas kokoonpanoa yhteiskäsittelytilanteissa täydennettäisiin luonnonsuojelun asiantuntijalla, joutuisi tämä esittelijän tai ratkaisijan vastuuseen myös ympäristölupaa ja/tai vesilupaa koskevista ratkaisuista.

Pelkästään Valtion lupa- ja valvontaviraston sisällä tehtävä yhteistyö lupakäsittelijän ja luonnonsuojelun asiantuntijan kesken ei ole riittävä ratkaisu siihen asiantuntemusvajeeseen, joka luonnonsuojelulain mukaista poikkeamispäätöstä koskevan ratkaisuvallan siirtoon liittyy, kun otetaan vielä huomioon viraston sisäisen valitusoikeuden puuttuminen.

Siltä osin kuin tarkoituksena on selkeyttää kysymystä luonnonsuojelulain ja ympäristönsuojelulain tai vesilain välisestä edellytysuhteesta, ehdotus on kannatettava. Ehdotetun luonnonsuojelulain 72 b §:n perusteluissa on todettu: "Luvan myöntäminen hankkeelle edellyttäisi, että luvan myöntämisen edellytykset täytyvät sekä luonnonsuojelulain että ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaan. Jos lupaa ei voitaisi myöntää kuin osittain, hylättäisiin lupahakemus kokonaisuudessaan."

Yllä mainituissa tapauksissa ei ole riittävää, että asia todetaan perusteluissa, vaan sekä ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa että luonnonsuojelulaissa tulisi nimenomaisesti säätää siitä, että yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupahakemus on hylättävä, jos luvan myöntämisedellytykset täytyvät vain osittain. Vastaava säännös tulisi olla ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa niitä tilanteita varten, joissa Valtion lupa- ja valvontavirasto on ensinnäkin päättänyt olla käsittelemättä vireille tulleita, mainittujen lakien mukaisia lupahakemuksia yhteiskäsittelyssä ja sittemmin luonnonsuojelulain mukainen poikkeamishakemus on hylätty.

4. kommentit YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamista koskeviin pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin

a. YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen

ELY-keskus pitää hyvänä, että ehdotetun uuden YVA-lain 22 a §:n 1 momentin mukaan arviointiselostukseen ja lupahakemukseen sisällytettävät selvitykset voidaan laatia yhteisesti. Lakitekstiin tulisi vielä

sanamuodolla tarkentaa tarkoitetaanko kaikkia selvityksiä vai vaan osaa. Toki sana "voidaan" kertoo valinnaisesta menettelystä. Käytännössä useimmiten vain osa selvityksistä voidaan laatia yhteisesti.

YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamisessa on huolehdittava asianosaisten ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudesta riittävän kuulemisen ja tiedottamisen kautta. Vaikuttamismahdollisuuksia ei tulisi rajoittaa; arviointiohjelmasta ja -selostuksesta pitäisi aina kuulla. Arviointiohjelmasta kuuleminen on tärkeää, koska arviointiohjelmalla ja myös siihen vaikuttamisella on keskeinen merkitys arviointiselostuksen laatimisen kannalta.

ELY-keskus pitää hyvänä, että hankkeen soveltumisesta yhteiskuulemiseen on ehdotettu sovittavaksi yhteys- ja lupaviranomaisen kesken.

b. arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemisen yhdistäminen (YVAL 22 a.2 ja 27 §, YSL 44 a § ja VL 11 a §)

YVA-lain 22 a § 2 momentin mukaan arviointiselostuksesta voidaan kuulla lupamenettelyn yhteydessä, jos hankkeelle ei ole sen sijainnin, laajuuden ja teknisten ominaisuuksien kannalta muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Perustelutekstissä todetaan, että yhdistäminen voi koskea kokonaan uusia hankkeita, mutta todennäköisesti useimmiten kuulemisten yhdistäminen voisi tulla kysymykseen jo olemassa olevan toiminnan muutoksen yhteydessä. Uusien hankkeiden osalta tällainen menettely sisältää riskin vaihtoehtotarkastelusta luopumiseen ja YVA-menettelyn tarkoituksen hämärtymiseen. Tästä syystä olisi tarpeen harkita kuulemisen rajaamista koskemaan vain olemassa olevan toiminnan muutoksia.

5. Muut kommentit

- Yleisesti ottaen vaikuttaisi siltä, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupa-asioiden käsittelyt hidastuvat ja monimutkaistuvat, mikäli yhteensovittamista sovelletaan.
- Myös neuvontaa, ohjausta ja ennakkotapaamista (ennakkoneuvottelua/ ennakkoneuvontaa) koskeva terminologia tulisi yhdenmukaistaa hallintolain ja muiden lakien osalta. Saman asian erilaisia käsitelmäärittelyjä pitäisi välttää.

Yksikön päällikkö


Hannele Yli-Kauppila

Ympäristölakimies


Elina Linnove

