

Asia: YM008:00/2015, YM029:00/2016

Luonnos hallituksen esitykseksi (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

1. Hallituksen esityksen yleisperustelut

Yleiset kommentit lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Esityksen tavoitteena on nopeuttaa ja sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Yleistavoite on erittäin hyvä ja esitys on kannatettava.

Käyttöön otettavan lainsäädännön käytännön toteutus ja hyödyt riippuvat pitkälti sähköisistä järjestelmistä, joita ollaan kehittämässä rinnan lainsäädännön kanssa. Järjestelmien kehitystyötä ja käyttöönottoa tulisi vauhdittaa sekä valtiolla että kunnissa. YM:n toimialalla olevat eLupa ja uudistettu valvontajärjestelmä ovat edenneet hitaasti. Rahoitus ja hankkeistus vuoden 2019 jälkeen olisi turvattava myös TEM-johtoiselle Luvat ja valvonta digikärkihankkeelle.

Esityksessä (esim. perustelut) olisi hyvä avata myös kuntien sähköisiä järjestelmiä ja esittää jonkinlainen arvio (aikataulu + sisältö) kuntien ja valtion järjestelmien yhteiskäytölle.

Lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevalla ehdotuksella tavoitellaan lupamenettelyjen tehostumista ja niiden kokonaiskestoajan lyhentymistä yhteensovittamalla ja yhdistämällä lupamenettelyiden päällekkäisiä vaiheita. Hyödyt yhteensovituksesta, päällekkäisestä lupaharkinnasta ja –selvityksistä tehostavat myös julkisen resurssin käyttöä ja voi johtaa pitkällä tähtäimellä säästöihin. Hankkeiden edistämisen kannalta hyödyt ovat kiistattomat ja näkyvät aika- ja rahasaästöinä. Maksimaalisen hyödyn saaminen edellyttää sitä, että uudistuksia jatketaan siitä, mihin nyt päästiin.

YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamiseen liittyvillä ehdotuksilla tavoitellaan vastaavaa tehostumista. Ehdotetut uudistukset ovat kannatettavia, mutta YVA-menettelyn osalta on todettava, että se joiltain osin jää edelleen turhan raskaaksi. Ensinnäkään esityksessä ei ole ehdotettu, että YVA-arviointi ja lupamenettely voitaisiin yhdistää ja molempiin soveltaa samaa menettelyä

(lupamenettely). Niissä hankkeissa, joissa tämä olisi tarkoituksenmukaista, nopeutettaisiin parhaiten hankkeen toteuttamisen aikataulua ja vähennettäisiin kustannuksia.

Lisäksi YVA-selostuksen ja lupahakemuksen kuulemisten yhdistäminen sekä samojen selvitysten hyödyntäminen molemmissa (laaditaan yhdet vain selvitykset palvelemaan molempia) rajataan suppeaan joukkoon hankkeita (lähinnä muutoshankkeet). Toisaalta iso osa uusista hankkeista on muutoshankkeita, joten merkityksettömäksi uudistus ei kuitenkaan jää.

Erityisesti ns. muista menettelyistä erillään tehtävän YVA:n menettelyjä (sisältää edelleen 3 erillistä kuulemistä, vaikka EU vaatisi vain yhden kuulemisen) ei YVA-direktiivin täytäntöönpanohankkeessa tai tässäkään lakihankkeessa saatu kevennettyä. YVA-menettelyn uudistamista tulisi Suomessa jatkaa.

Tavoitteena on sujuvoittaa ja tehostaa menettelyjä ilman, että ympäristönsuojelun tasoa tai kansalaisten osallistumisoikeuksia ja –mahdollisuuksia heikennetään. Tämä tavoite on niin ikään tärkeä ja hyväksyttävä. Näemme, etteivät ehdotetut uudistukset heikennä po. seikkoja, vaan päinvastoin yhdenmukaisempi viranomaisen yhteistarkastelu voi parantaa ympäristönsuojelun tasoa.

Kaavoitusratkaisut on jätetty yhdistämistä koskevan päätöksenteon ulkopuolelle. Perusteluina ovat maankäytön suunnittelun prosessin eroavaisuudet suhteessa lupamenettelyihin, prosessin kaksivaiheisuus sekä prosessien ajallinen eroavaisuus. Mainitut perustelut koskevat nykyjärjestelmiä. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä menettelyjen yhtenäistämistä kaavaratkaisujen ja luvituksen välillä tulisi tarkastella uudelleen ja kehittää lainsäädäntöä niin, että myös maankäytön ratkaisut ovat mukana ns. yhden luukun päätöksenteossa. Tämä voi edellyttää myös sijoituspaikkaratkaisujen uudelleen punnintaa eri lakien välillä.

Rekisteröinnit ja ilmoitusmenettely on jätetty yhdenmukaisen tarkastelun ulkopuolelle. Lainsäädännön toimivuutta tulisi tältä osin tarkasti seurata ja palattava asiaan tarpeen mukaan, sillä ilmoitusten käyttö ennakovalvonnan keinona lisääntyy. Lupia vastaavalla tavalla usein myös ilmoituksenvaraisilta hankkeilta vaaditaan muitakin viranomaisratkaisuja (esim. ympäristönsuojelulaissa ilmoitus korvaa ainoastaan ympäristöluvan), joita pitäisi voida yhteensovittaa ilmoituksen kanssa vastaavasti kuin lupia.

Esityksen mukaan yhdenmukainen muutoksenhakuvaihe ei kuulu esityksen piiriin. Kuitenkin jos valtion lupa- ja valvontavirasto Luova antaa yhdistetyn päätöksen ympäristönsuojelulain, vesilain ja luonnonsuojelulain nojalla, voi tämä yksi päätös olla myös yhden muutoksen haun kohteena. Perusteluihin tämä asia olisi hyvä täsmentää. Nykyään luonnonsuojelun poikkeuspäätökset ovat aina oma erillinen päätöksensä ja siten myös erillisen muutoksenhaun kohde.

Elinkeinoelämän tavoitteena yhden luukun uudistuksena on lähtökohtaisesti ollut ns. aito menettelyt vähintään valtion luvissa yhdistävä, yhdenmukainen lupamenettely. Suurimmat hyödyt kaikkien osapuolten kannalta saavutettaisiin tällaisessa menettelyssä. Nyt valittu malli (osittainen yhdentäminen Luovan toimivaltaan kuuluvissa asioissa ja muiden menettelyjen ajallinen yhdistäminen Luovan päätöksentekoon) on hyvä alku laajemmalle yhdentämiselle.

Esityksen perusteluista poiketen voidaan pitää mahdollisena laajemmin yhtenäistetyn mallin päätöksentekotapana sitä, että eri viranomaisten toimivaltasuhteet säilyvät kullekin viranomaiselle kuuluvan luvan tai muun ennakoedellytyksen osalta, mutta viranomaisilla on velvollisuus laatia päätös tai sen eri osat yhteistyössä (vrt. Ruotsin samrådet tai Hollannin yhden luukun mallin päätöksentekotapa).

Jo nyt ehdotetussa mallissa koordinoivien viranomaisten määrää on järkevää lisätä. Ensi tilassa tämä koskee Tukesia, sillä sen toimivaltaan kuuluu eräitä merkittäviä lupapäätöksiä (kemikaaliturvallisuusluvut ja kaivosluvut), jotka voivat joissain hankkeissa olla vastaavassa asemassa, kuin esityksessä tarkoitettut ns. pääluvut (ympäristö-, vesitalous- ja maa-ainelupa).

Yleiset kommentit YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Esityksen mukaan YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen osalta valmistelussa on tarkasteltu erityisesti kahta päävaihtoehtoa: nollavaihtoehtoa sekä vaihtoehtoa, jossa laissa säädettäisiin arviointiselostuksesta ja lupahakemuksen yhteisestä kuulemisesta.

Tarkasteluja vaihtoehtoja oli tosiasiallisesti useampia ja niitä on esityksessäkin selostettu. Vaihtoehtojen osalta selostetaan niiden vaikutusta osallistumiseen, ja avataan niiden osallistumista heikentävät vaikutukset. Tekstiä pitäisi täydentää kuvaamalla myös se, mitä EU- ja kansainvälinen oikeus osallistumiselta edellyttävät. Lisäksi tulisi selkeästi todeta, että Suomessa voimassa olevat mallit tällä hallituskaudella toteutetut uudistuksetkin mukaan lukien ovat huomattavasti kansainvälistä oikeutta laajemmat.

Alavaihtoehto C1:n osalta todetaan, että se voisi heikentää ympäristönsuojelun tasoa. Perusteluissa on avattava sitä, miten tällaiseen johtopäätelmään on tultu.

2. Hallituksen esityksen vaikutukset

Pyydämme erityisesti arvioimaan esitettyjä taloudellisia vaikutuksia suhteessa lausunnonantajan omaan asemaan.

Esityksellä ei ole vaikutusta lausunnonantajan omaan taloudelliseen asemaan. Edustettavina olevien yritysten kannalta esityksellä on positiivisia vaikutuksia. Kustannussäästöjä voi tulla koordinoinnin ansioista, jos yhteensovituksessa voidaan vähentää päällekkäisiä selvityksiä. Jos järjestelmän toteutus onnistuu niin, että lupaprosessiin saadaan nykyistä enemmän ennakoitavuutta, voi uudistuksella olla vaikutusta hankkeiden rahoituksen saatavuuteen ja rahoituksen hintaan, hintaa alentavasti. Jos kokonaiskäsittelyaikaa saadaan merkittävästi lyhennettyä, voi esityksellä olla vaikutusta myös yritysten mahdollisuuksiin osallistua tarjouskilpailuihin, ja ottaa vastaan uusia tilauksia. Tämä kuitenkin edellyttää merkittävää käsittelyaikojen lyhentymistä. Viranomaisen neuvontavelvollisuuksien tarkentaminen voi jossain määrin vähentää asian selvittelykustannuksia yrityksissä. Merkittäviä kustannussäästöjä voi syntyä, jos ehdotetun yhteensovituksen lopputuloksena eri viranomaisten sellaiset ristiriitaiset määräykset voidaan poistaa, jotka johtavat hukkainvestointeihin (esim. kemikaalivarastojen suojarakenteiden erilaiset määräykset AVI-Tukes välillä).

Onko esityksessä jäänyt joitakin olennaisia vaikutuksia huomioimatta? Jos on, niin mitä?

Ei kommentoitavaa

Minkälaisiin tilanteisiin arvioitte lupahakemusten tai YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamisen käytännössä soveltuvan?

Muutos- ja laajennushankkeisiin. Lisäksi yhteensovitus voi soveltua jo aiemmin kaavoitettuihin teollisuusalueisiin, jotka on kaavoitettu po. toimintaan ja joihin ei ole yhdistetty kaava-YVA-menettelyä. Lisäksi soveltaminen voi tulla kyseeseen esim. kaavan toteuttamiseksi välttämättömissä louhintahankkeissa - joku louhii joka tapauksessa, jotta voidaan toteuttaa asuinalue/tie/rata/teollisuusalue jne. Myökään kaivoshankkeille ei ole siinä tapauksessa vaihtoehtoja, jos rikastuspaikka on tiedossa. Joskus ainoa vaihtoehto voi olla logistisista syistä esim. teollisuustontti satama-alueella tai muiden toimintojen lähellä. Myös hankkeesta vastaavan ainoa tontti voi olla joskus ainoa vaihtoehto tarjonnan puuttuessa. Eli soveltamista ei ole syytä rajata muutos- tai laajennushankkeisiin eikä direktiivikään sitä edellytä.

3. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

- Yhteensovittavat lupamenettelyt (1-4 §)

Ehdotukset ovat hyväksyttäviä, ei kommentteja.

- Yhteensovittava viranomainen (5 §)

Yhteensovittavasta viranomaisesta on tarpeen säätää, kuten ehdotetaankin. Yhteensovittavia viranomaisia tulisi kuitenkin vielä pohtia. Esityksessä tulisi olla mukana vaihtoehto, jonka mukaan Tukes voisi toimia yhteensovittavana viranomaisena Luovan ja kunnan lisäksi. Esityksessä on jäänyt ratkaisematta tilanne, jossa Luova toimisi yhteensovittavana viranomaisena kaivoshankkeessa, mutta yhteensovittaminen olisi keskeytettävä ympäristö- ja vesitalouslupien osalta. Kuka johtaisi näissä tilanteissa kaivoslupan ja muiden lupien yhteensovittamisprosessia?

- Hakijan neuvonta (6 §)

Ehdotukset ovat hyväksyttäviä, ei kommentteja.

- Yhteensovittamisen aloittaminen ja keskeyttäminen (7 ja 13 §)

Esityksessä valittu tapa, että luvanhakija ehdottaa sekä yhteensovittamista että sen keskeyttämistä, on erittäin kannatettava. Tämä johtuu siitä, että hankkeentoteuttajalla on paras tieto siitä, missä aikataulussa ja miten mm. eri lupien selvitykset ja niiden tarkentaminen ja ylipäätään hankkeen edistäminen on mahdollista tehdä. Ehdotuksilla estetään myös se, ettei yhteensovittaminen johda käsittelyaikojen pidentymiseen, jos yhden luvan käsittelyssä tulee odottamattomia ongelmia. Valittu malli toteuttaa asiakaslähtöistä toimintatapaa.

- Määräajat käsittelyvaiheille (8, 12 §)

Käsittelyaikoja koskeva sääntely jää esityksessä vajaaksi. Huolimatta lukuisista ponnisteluista erityisesti ympäristölupa-asioiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi, niiden käsittelyaikoja ei ole onnistuttu lyhentämään. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, ettei lupa-asioiden käsittelytapaa eri AVI:ssa ole jostakin syystä onnistuttu järjestämään siten, että käsittelyajat olisivat kohtuulliset (v. 2016 keskimääräinen 18,4 kk, mediaani 14,0). Tätä tukee myös se, että käsittelyajat ovat pidentyneet koko AVI:n olemassa olon ajan (vuoden 2010). Käsittelyajat asettamalla, toimintatapoja on kehitettävä niin, että ajat lyhenevät.

Hyvänä alkuna ja kannatettavana voidaan kuitenkin pitää sitä, mitä nyt esitetään. Ehdotuksen mukaan eri viranomaisten on yhdessä määriteltävä kaikille eri luville yhteinen kokonaiskäsittelyaika. Myös esityksen 5 §:n (yhteensovittava viranomaisen) perusteluissa mainitaan, että käsittelyvaiheiden yhtäaikaisen etenemisen edellytys on, että eri käsittelyvaiheille asetetaan yhteiset määräajat. Esityksen mukaan käsittelyajat ovat tavoitteellisia, mitä on pidettävä puutteena. Osana lainsäädännön toimivuuden seurantaa olisi minimissään seurattava sitä, toteutuvatko tavoitteelliset kokonaiskäsittelyajat vai eivät.

- Hakemusten täydentäminen (9 §)

Esityksen mukaan yhteensovittava viranomaisen asettaa luvanhakijalle määräajan hakemuksen täydentämistä varten. Hakemuksen täydentämisen 'venyminen' on luvanhakijasta johtuva pidennys, joten esityksen perusteluissa mainittua 'pitkien määräaikojen välttämistä' ei sinänsä tulisi ottaa lähtökohdaksi. Täydentämiselle on syytä antaa tarvittava aika, mutta merkittävä täydentämisaajan pidennys voitaisiin vähentää viranomaisen tavoiteajasta.

- Lupahakemuksista kuuleminen (10-11 §)

Ehdotukset hyväksyttäviä, ei kommentteja. Koskee myös 12 §:ää.

- Lupapäätösten antaminen (14-15 §)

Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten on tarpeen mukaan tehtävä yhteistyötä lupamääräysten yhteensopivuuden varmistamiseksi. Lakiehdotusten valmistelussa jäi vaillinaiseksi kysymys lakien sisällöllistä päällekkäisyyksien purusta ja sitä myöten esityksestä puuttuvat myös riittävän pitkälle menevät säännökset ristiriitaisten tai päällekkäisten määräysten antamisen estämiseksi. Erityisesti tämä koskee kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin sekä ympäristönsuojelun välisiä suhteita. Yhteensovittaminen, koordinointi ja pyrkimys ristiriidattomiin lupiin on hyvä alku, mutta ristiriitaisten lupapäätösten välttämiseksi tarvitaan myös lakimuutoksia

(kemikaaliturvallisuuslaki ja ympäristönsuojelulaki). Asiaa selvitetään parhaillaan Tukesin vetämässä AVI-Tukes-aivoriivessä. Tämän työn johtopäätökset tulisi viedä lainsäädäntöön vielä tällä hallituskaudella. Toimivalta kemikaaliturvallisuusasioissa tulisi olla vain ja selkeästi TUKESilla (ilmoitusten osalta palo- ja pelastusviranomaisilla).

- Lupamaksut (16 §)

Esityksen perusteluissa mainitaan, että kunta voi periä yhteensovittamisesta maksun, josta määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Maksulle ei esitetä mitään perusteluja. Kun yhteensovittamisesta selkeästi koituu myös viranomaishyötyjä, ei ylimääräisen maksun periminen yhteensovituksesta pitäisi olla mahdollista. Valtiolle vastaa maksuja ei perittäisi, mitä voidaan pitää hyvänä ratkaisuna.

- Voimaantulo (17 §)

Ei kommentoitavaa

- Ympäristönsuojelulain 47 c §, vesilain 11:1, luonnonsuojelulain 72 a §, maa-aineslain 4 c §, maankäyttö- ja rakennuslain muutokset, kaivoslain 40 a § ja kemikaaliturvallisuuslain 104 e §

Esityksen antamisen yhteydessä myös maa-ainesasetusta tulisi muuttaa (926/2005, 5 §). Jollei näin tehdä, jätetään yhden luukun toteutumisesta yhden toimialan osalta säätämättä. Ratkaisu ei noudata yhdenvertaisuuden periaatetta eikä näin ollen täytä hyvän hallinnon periaatteita. Ongelma muodostuu siitä, että jos maa-ainesten ottamiseen tarvitaan maa-aineslain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu vesilain (264/1961) mukainen lupa, tulee maa-aineslain mukaisen hakemuksen käsittelyä lykätä, kunnes vesiasia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Maa-aineslain mukaista ottolupaa hakiessa keskiössä on ottamissuunnitelma ja lupakaavakkeessa viitataan vain suunnitelmaan. Maa-ainesten ottoluvan käsittelyn yhteydessä pohjavesivaikutukset kartoitetaan todella tarkasti. Tästä on seurauksena se, että vesilain mukaista lupaa haetaan käytännössä ottamissuunnitelmalla ja lyhyellä saatteella. Ottamissuunnitelma siis käy suurelta osin päällekkäiset lupaprosessit kahdesti läpi ja toinen prosessi käynnistyy vasta 1. päätöksen tullessa lainvoimaiseksi. Vesilain mukaista päätöstä vaativia tilanteita on toimialalla määrällisesti vähän, mutta luvantarpeen tullessa kyseeseen, toiminnanharjoittaja joutuu täysin peräkkäiseen kahdenkertaiseen lupamenettelyyn, mikä merkittävästi viivästyttää hankkeen etenemisen aikataulua. Hallituskauden keskeisenä tavoitteena on ollut poistaa päällekkäisiä lupamenettelyitä ja nopeuttaa lupamenettelyä.

- Ympäristönsuojelulain 47 b §, vesilain 12 a § sekä luonnonsuojelulain 72 b ja 61.5 §

Esityksessä tulisi selkeämmin käydä paremmin ilmi (esim. keskeisissä ehdotuksissa), että Luovan toimialalla (YSL, VL, LsL ja osaltaan YVA) päästään ns. yhteen luukkuun eli näissä asioissa Luova voi antaa yhden päätöksen, josta on myös yksi muutoksen haku. Asia olisi hyvä selventää myös esityksen 3 §:n perusteluissa.

4. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen)

- YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen (YVA-laki 5 §, 22 a.1 ja 25 §)

Elinkeinoelämä on esittänyt lainvalmistelun kuluessa vaihtoehtoa, jossa YVA ja lupa-asia olisi käsitelty samassa menettelyssä ja menettelynä olisi ollut lupamenettely. Tällainen vaihtoehto olisi merkittävästi lyhentänyt menettelyjen kokonaiskestoa sekä poistanut päällekkäiset selvitysvelvollisuudet kokonaan. Lisäksi YVA-arviointi olisi nykyistä paremmin kohdentunut arvioitavana olevan toiminnan vaikutuksiin.

Nyt ehdotettua voidaan kuitenkin kannattaa, vaikkakin sen soveltamisala jää aika tiukaksi/suppeaksi. Iso osa hankkeista on olemassa olevan toiminnan muutoksia, joten säännökselle tulee kuitenkin relevanttia sovellutusala.

- Ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemisen yhdistäminen (YVA-laki 22 a.2 ja 27 §, ympäristönsuojelulain 44 a §, vesilain 11 a §)

Ehdotuksia voidaan pitää hyväksyttävänä, vaikka kuten aiemmin on esitetty kuulemisten yhdistämisen kriteerit ovat hyvin tiukat ja olisi pitänyt mahdollistaa yhtäaikainen kuuleminen kaikissa hankkeissa, joissa se on hankkeen etenemisen kannalta järkevää.

5. Muut kommentit

Voitte kirjoittaa tähän mahdolliset muut kommentit esityksestä

Osana ympäristölupamenettelyn kehittämistä hallituskaudella tulisi vielä selvittää ilmoitusmenettelyyn siirtymistä ja ottaa se mahdollisimman laajana käyttöön tilanteissa, joissa olemassa olevaan toimintaa muutetaan. Hallituskaudella on jo laadittu ehdotukset useamman tuhannen lupavelvollisen toiminnan siirtämisestä ilmoitusmenettelyyn. Tästä syystä myös ilmoitusten pitäisi olla esityksen piirissä.

Hakala Jouni
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Räsänen Satu
Elinkeinoelämän keskusliitto EK