

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

Luonnos hallituksen esitykseksi (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

1. Hallituksen esityksen yleisperustelut

Yleiset kommentit lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Metsäteollisuus kannattaa yleisesti lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevia lakiehdotuksia. Näkemyksemme mukaan esitykset sujuvoittavat lupamenettelyjä, parantavat lupaprosessien ennakoitavuutta ja parantavat näin ollen yritysten investointiympäristöä.

Metsäteollisuudelle tärkeitä elementtejä esityksissä ovat asiakaslähtöisyys, yksi luukku, jonka kautta asioida, viranomaistyön koordinointi ja parempi prosessinjohto, joustava järjestelmä hakijan näkökulmasta, riittävän laaja soveltamisala, lupamääräysten yhteensopivuuden varmistaminen sekä määräaikaisten mukaan ottaminen, joskin vielä melko lievillä kirjauksilla.

Toimiva yhden luukun malli edellyttää kuitenkin vielä kehittämistoimia. Sähköisten järjestelmien käyttöönotto on varmistettava, jotta toimiva yhden luukun malli voidaan rakentaa. Lupaprosesseille on otettava määräajat käyttöön ja niitä on noudatettava. Valtion lupa- ja valvontavirasto on myös keskeisessä roolissa onnistuneen yhden luukun mallin rakentamisessa. On varmistettava, että heti viraston käynnistymisen jälkeen saadaan toimivat käytännöt ja että uuden viraston perustaminen yhtenäistää käytäntöjä.

Yleiset kommentit YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

On hyvä, että YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevia lakiehdotuksia on sisällytetty luonnokseen hallituksen esitykseksi. Pidemmälle viety integrointi olisi kuitenkin ollut mahdollista ja toivottavaa.

2. Hallituksen esityksen vaikutukset

Pyydämme erityisesti arvioimaan esitettyjä taloudellisia vaikutuksia suhteessa lausunnonantajan omaan asemaan.

Yhteensovittamisen vaikutuksesta käsittelyaikoihin on esitetty erilaisia näkemyksiä vaikutusten arvioinnissa. Metsäteollisuus näkee, että tulisi olla itsestäänselvyys, että yhteensovittamisen ja prosessin paremman koordinoinnin pitäisi lyhentää käsittelyaikoja.

Lakiehdotus lähtee oletuksesta, että yrityksille yhteensovittamisesta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioidaan koituvan lähes yksinomaan investointien nopeutumisesta. Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että käsittelyjen yhteensovittamisesta syntyy yrityksille suurin hyöty, jos yhteensovittaminen lyhentää lupamenettelyjen kokonaiskäsittelyaikaa. Käsittelyn nopeutuminen vaikuttaa siihen, kuinka nopeasti yritys voi investoida suunniteltuun hankkeeseen, jolloin taloudellinen hyöty syntyy tuotannon aikaistumisesta.

Edellä kuvattujen vaikutusten lisäksi metsäteollisuus pitää hyvin merkittävänä yhteensovittamisen ja yhden luukun mallin yleinen vaikutus investointiympäristöön yhdessä muiden tekijöiden kanssa. Mikäli investointiympäristö ei ole otollinen, voi tietyt investointihankkeet jäädä kokonaan toteuttamatta tai tapahtua toisessa maassa. Näin ajateltuna lakiehdotuksen taloudelliset vaikutukset voivat olla hyvin merkittävät, mikäli yhden luukun malli otetaan onnistuneesti käyttöön. Äänekosken biotuotetehtaan hyvin toteutettu lupaprosessi toimii tässä hyvänä esimerkkinä.

On kuitenkin muistettava, että investointiympäristöön vaikuttaa lupaprosessien lisäksi moni muukin tekijä, kuten kilpailukykyinen verotus verrattuna kilpailijamaihin.

Yrityksille tärkeä hyöty on myös paremmat lupapäätökset, joita voidaan olettaa syntyvän paremman prosessijohtamisen ja harmonisoinnin kautta.

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

Ei kommentteja.

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

Yhteensovittaminen voi soveltua monenlaisiin hankkeisiin, kuten esimerkiksi uuteen investointihankkeeseen tai olemassa olevan tehtaan laajennushankkeeseen.

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

- Yhteensovittavat lupamenettelyt (1-4 §)

Esitetty yhteensovittava menettely, eli ajallinen yhteensovittaminen, ja tietyiltä osin yhdentävä malli, on kannatettava. Metsäteollisuus pitää hyvänä, että lakiehdotuksen soveltamisalaan ja yhteensovittaviin lupamenettelyihin on sisällytetty ns. TUKES-lupia. On tärkeää, että lain soveltamisala on riittävän laaja.

Valmistelussa on arvioitu kaavoituksen ja siihen liittyvien päätösten sisällyttämistä yhteensovittaviin menettelyihin. Kaavoitus maankäytön suunnittelua koskevana menettelynä on kuitenkin rajattu jatkovalmistelun ulkopuolelle. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittaminen on toteutettu YVA-lain uudistuksen yhteydessä.

Metsäteollisuus pitää tärkeänä, että kaavoituksen kehittämistarpeita suhteessa lupamenettelyihin tarkastellaan tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kaavoituksen yhteensovittaminen yhteen luokkuun on tärkeää. Pykälän 6 perusteluissa mainittu hankealueen kaavoituksesta vastaavien viranomaisten kutsuminen hakijan ja viranomaisten välisiin tapaamisiin sekä hankkeen sijoituspaikan kaavoitustilanteen ja kaavaan liittyvien muutostarpeiden läpikäyminen ovat askeleita oikeaan suuntaan.

- Yhteensovittava viranomainen (5 §)

Valtion lupa- ja valvontavirasto toimisi yhteensovittavana viranomaisena, jos yhteen sovitettaviin lupamenettelyihin sisältyy vesilain mukainen lupa tai sen toimivaltaan kuuluva ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen olisi yhteensovittava viranomainen muussa tilanteessa. Metsäteollisuus pitää tätä esitystä kannatettavana.

Pykälän perusteluissa avataan tarkemmin mitä yhteensovittaminen tarkoittaa ja viitataan lisäksi lain 2 lukuun. Itse pykälässä ja sen perusteluissa olisi hyvä vielä vahvemmin korostaa koordinoitua ja prosessin johtamista. On tärkeää, että yhteensovittava viranomainen ei vain toimi ns. postikonttorina.

- Hakijan neuvonta (6 §)

Pykälän mukaan hallintolain 8 §:ssä tarkoitetun neuvonnan järjestämiseksi yhteensovittava viranomainen voi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen hakijan ja hankkeen kannalta toimivaltaisten viranomaisten välille. Metsäteollisuus esittää, että tapaaminen olisi aina järjestettävä, mikäli hakija pyytää. Yhteensovittavalle viranomaiselle pitäisi antaa velvoite tarkistaa, onko tapaamisen järjestäminen tarpeen.

On tärkeää, että tapaamiseen tai tapaamisiin kutsutaan riittävän laaja joukko viranomaisia, kuten pykälän perusteluissa todetaan. On hyvä, että tapaamisiin kutsuttaisiin myös muita kuin yhteensovittavissa lupa-asioissa toimivaltaisia viranomaisia, joiden toimivaltaan kuuluvat asiat liittyvät hankkeen toteuttamiseen. Näitä voisivat olla esimerkiksi hankealueen kaavoituksesta vastaavat viranomaiset tai vesien- ja merenhoidosta vastaavat maakunnan viranomaiset.

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta on keskeistä, että tapaamisten järjestäminen voidaan toteuttaa joustavasti ja sopivassa vaiheessa lupaprosessia. Pykälä perusteluissa on hyvin kuvattu neuvonta- ja tapaamisprosessia.

- Yhteensovittamisen aloittaminen ja keskeyttäminen (7 ja 13 §)

Metsäteollisuus pitää ehdotettuja 7 ja 13 pykälää ja niiden perusteluja kannatettavina. On tärkeää, että toiminnanharjoittaja saa päättää yhteensovittamisen aloittamisesta ja keskeyttämisestä. Joustava järjestelmä on hyvin tärkeä toiminnanharjoittajan näkökulmasta.

- Määräajat käsittelyvaiheille (8, 12 §)

Määräaikojen asettaminen lupaprosesseille on ensisijaisen tärkeää. Tällä hetkellä esimerkiksi osaan lupien tarkistuksista BAT-päätelmien takia on massa- ja paperiteollisuudessa mennyt kohtuuttomasti aikaa. Ympäristönsuojeluasetuksessa on lupien tarkistuksille 10 kuukauden tavoiteaika hakemuksen vireille tulosta. Osa lupien tarkistusprosesseista on vielä käynnissä, vaikka hakemuksen vireille tulosta on mennyt jopa yli kolme vuotta ja hakemuksen kuuluttamisesta pahimmillaan lähes kaksi vuotta. BAT-päätelmiä pitäisi noudattaa syyskuun loppuun mennessä, mutta lupia odotetaan vielä. Lienee selvää, ettei mahdollisia ympäristönsuojelua parantavia investointeja ehditä näissä tapauksissa tehdä määräaikaan mennessä. Edellä mainitut esimerkit osoittavat, että lainsäädäntöön tarvitaan sitovia määräaikoja lupaprosesseille. Sitovien määräaikojen puuttuessa lupaprosesseihin sisällytetään paljon turhaa, jolla ei ole esimerkiksi ympäristönsuojelun tason kannalta merkitystä.

Lakiehdotuksessa esitetyt määräajat käsittelyvaiheille ovat askeleita oikeaan suuntaan. On hyvä, että käsittelyaika on nostettu omaan 8 pykälään ja lakiehdotuksen 14 pykälässä vaaditaan viranomaisilta määräajan asettamista päätösten antamiselle. Sitovampia määräyksiä kuitenkin tarvitaan. Määräajat ovat keskeisessä asemassa lupaprosessien ennakoinnissa varsinkin isommissa investointihankkeissa.

- Hakemusten täydentäminen (9 §)

On tärkeää, että hakemusten täydennyksiä pyydetään riittävän nopeasti. Valmistelun aikana poistettiin pykälästä viranomaisten neljän viikon määräaika, mutta on hyvä, että perusteluissa on tähän otettu kantaa. Yhtä tärkeää on, että lupahakemuksista kuulutetaan myös nopeasti täydennysten jälkeen.

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta täydennyksille tarvittava aika riippuu paljon täydennyspyynnön laajuudesta ja sen ajoituksesta. On tärkeää, ettei täydennyspyynnöissä kysytä turhia asioita. Toisaalta on myös tärkeää, että laadukkaille täydennyksille annetaan riittävästi aikaa.

- Lupahakemuksista kuuleminen (10-11 §)

Metsäteollisuus kannattaa lausuntojen pyytämistä kootusti, jolloin viranomainen saisi keskitetysti ja kerralla pyynnön lausua eri lupahakemuksista. Toiminnanharjoittajalle on tällöin myös helpompi

antaa vastine kerralla. On kuitenkin varmistettava, ettei tämä pidennä kuulemisprosessia, kun samaan aikaan eri lupiin liittyviä osallistumissäännöksiä ei muutettaisi. Lausuntojen antaminen sähköisesti helpottaa menettelyjä.

Yhteensovittavan viranomaisen on tiedotettava lupahakemuksista kuuluttamalla niistä vähintään 30 päivän ajan siten kuin hallintolaissa säädetään julkisista kuulutuksista. Pykälän perusteluissa todetaan, että tietyissä tilanteissa kuulemisajan tulisi olla pidempi, esimerkiksi 45 päivää. Vaikka kuulemisajan pidentäminen voi olla perusteltua yksittäistapauksissa, on kuitenkin tärkeää, että 30 päivän kuulemisaika otetaan pääsäännöksi.

- Lupapäätösten antaminen (14-15 §)

On hyvä, että yhteensovittavaan menettelyyn otettavat luvat annetaan samaan aikaan. Tähän liittyen on tärkeää, että määräaika päätösten antamiselle on tarpeeksi lyhyt ja että se pitää. Tämä lisää päätösten ennakoitavuutta.

Ristiriitaisia määräyksiä eri luvissa pitää ehdottomasti välttää. Kemikaalilainsäädännön ja ympäristölainsäädännön välillä tämä riski on esimerkiksi olemassa. Tämän takia on kannatettavaa, että viranomaisten on tarpeen mukaan tehtävä yhteistyötä lupamääräysten yhteensovittamisen varmistamiseksi. Yhteensovittavan viranomaisen rooli on tässä tärkeä.

Lupapäätösten tiedottamisessa sähköisiä järjestelmiä tai kanavia on syytä käyttää mahdollisuuksien mukaan.

- Lupamaksut (16 §)

On tärkeää, ettei yhden luukun menettelyn käyttöönotto nosta lupamaksuja. Yhteensovittamisen myötä prosessien pitäisi tehostua, jolloin säästyy aikaa, vaikka yhden luukun menettelyssä tulisikin yhteensovittavalle viranomaiselle hieman lisätöitä itse yhteensovittamisesta.

- Voimaantulo (17 §)

Lain voimaantuloajaksi on kaavailtu 1.1.2020, eli samaan aikaan kun uuden valtion lupa- ja valvontaviraston on tarkoitus aloittaa toimintansa. Metsäteollisuus pitää tätä kannatettavana, mutta muistuttaa samalla, ettei voimaantulon saisi siitä venyä.

Pykälän perusteluissa on huolestuttavasti todettu, että menettelyjen yhteensovittamiseksi valmisteltavan lainsäädännön voimaantulo riippuisi siitä, milloin sähköinen asiointijärjestelmä on käytössä. Lisäksi todetaan, että voimaantulo voi edetä porrastetusti sitä mukaa, kun digitaalinen yhden luukun periaatteella toimiva asiakaslähtöinen sekä hallinnon tasot ja viranomaisrajat ylittävä asiointimahdollisuus on toteutettu ja otettu lupaviranomaisessa käyttöön.

Metsäteollisuus ei kannata porrastettua voimaantuloa. Sähköisiä järjestelmiä kehitetään, mutta on edelleen suuri epävarmuus siitä, eteneekö hankkeet riittävän nopeasti ja tapahtuuko koordinoitua eri hankkeiden välillä. Sähköisten asiointijärjestelmien käyttöönotto ja toimivuus on varmistettava, jotta menettelyjen yhteensovittamiseksi valmisteltavan lainsäädännön voimaantulo tapahtuisi 1.1.2020.

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

Metsäteollisuudella ei ole muutosehdotuksia ehdotettuihin pykäliin.

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

Metsäteollisuudella ei ole muutosehdotuksia ehdotettuihin pykäliin.

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

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

Metsäteollisuus pitää erittäin kannatettavana, että lakiehdotus sisältää uuden pykälän ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittamisesta. Selvitysten yhteensovittaminen ja laatiminen yhdessä sujuvoittaa menettelyjä vähentämällä päällekkäistä työtä.

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

22 a pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta toteuttaa arviointiselostuksesta kuuleminen lupahakemuksesta kuulemisen yhteydessä. Edellytyksenä kuulemisten yhdistämiselle on, ettei hankkeelle ole sen sijainnin, laajuuden tai teknisten ominaisuuksien kannalta muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Pykälään kirjatut edellytykset ovat hyvin tiukkaan muotoiltu. On hyvä, että pykälän perusteluissa tarkennetaan, että hankkeeseen voisi kuitenkin edelleen sisältyä sellaisia hankkeen laajuuteen ja teknisten ominaisuuksien yksityiskohtiin liittyviä vaihtoehtoja, jotka käytännössä tarkentuvat vasta lupamenettelyn kuluessa ilman, että kuulemisen yhdistämiselle olisi estettä.

Yhteiskuulemistilanteissa ympäristönsuojelulaissa lupahakemuksesta kuulemiselle säädettyä aikaa pidennettäisiin eli se olisi vähintään 45 päivää ja enintään 60 päivää. Metsäteollisuus ei pidä tätä muutosta perusteluna. Olemassa oleva vaihteluväli, eli 30-60 päivää olisi jo mahdollistanut erilaisia ratkaisuja riippuen tarpeesta.

5. Muut kommentit

Voitte kirjoittaa tähän mahdolliset muut kommentit esityksestä

-

Jaatinen Timo
Metsäteollisuus ry

Blomfelt Fredrik
Metsäteollisuus ry