

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 269/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, ympäristöministeriö
- johtaja Raija Aaltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- varatoimitusjohtaja Leena Linnainmaa, Keskuskauppakamari
- ympäristöjohtaja Timo Kanerva, Metsä Group
- yksikönpäällikkö Sanna Suvanto, Ramboll Finland Oy
- asiantuntija Heidi Lettojärvi, Energiateollisuus ry
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt, Metsäteollisuus ry
- ympäristöjuristi Pasi Kallio, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toimintaympäristöjohtaja Helena Soimakallio, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Infra ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan lausunto TaVL 64/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö ja tavoitteet. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa ympäristöllisten lupa-asioiden käsittelyä. Tähän pyritään yhdistämällä eräitä lupia ja yhteensovittamalla ajallisesti tietyt toiminnan aloittamista edeltävät lupaprosessit.

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi ns. yhden luukun palvelu, jossa ympäristö-, vesitalous- ja luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa ovat myönnettävissä yhdellä päätöksellä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) annettua lakia: YVA-arviointiselostus ja ympäristölupahakemus voidaan kuuluttaa ja tietyin edellytyksin kuulla samanaikaisesti. Lisäksi ehdotetaan sovitettavaksi yhteen YVAn ja ympäristöluvan selvitystarpeita.

Talousvaliokunta pitää näitä lähtökohtia erittäin kannatettavina ja puoltaa ehdotetun lainsäädännön hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Viitekehys. Talousvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukaiset muutokset rakentuvat osittain vielä eduskunnassa vireillä olevien muutoshankkeiden toteutumisen varaan. Koska uusia rakenteita koskeva lainsäädäntö on vielä avoinna, talousvaliokunta ei tässä lausunnossaan ota kantaa ehdotetun sääntelyn hallinnollisiin ratkaisuihin, kuten maakuntarakenteeseen tai Luovaviraston perustamiseen, vaan keskittyy arvioimaan lupaprosessien sujuvoittamista näistä rakenteista irrotettuna.

Talousvaliokunta on tarkastellut ehdotettua säädöskokonaisuutta toimialansa mukaisesti erityisesti elinkeinonharjoittajan näkökulma huomioiden.

Yleisiä huomioita sääntelyn kehityssuunnasta. Talousvaliokunta pitää sääntelyn kehitystä oikeansuuntaisena epätarkoituksenmukaisiksi koettujen, päällekkäisten selvitysvelvoitteiden ja kuulemisvaiheiden vähentämiseksi: uudessa sääntelyssä pyritään tarkastelemaan lupien kokonaisuutta yksittäisten lupien sijaan. Talousvaliokunta katsoo, että luvituksen osatekijöiden tarkasteleminen kokonaisuutena edesauttaa myös viranomaisen työn tarkoituksenmukaista organisointia. Hakijan kannalta eräs lupaprosessin merkittävä elementti on sen ennustettavuus: viranomaisten pysyvyys ja ennakkotiedot prosessien vaatimista ajoista. Valiokunta arvioi uuden lähestymistavan edesauttavan myös tämän tavoitteen saavuttamisessa.

Vaikka talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä oikeansuuntaisena, on sen asiantuntijakuulemisessa tullut esille myös seikkoja, joiden valossa ehdotetut muutokset näyttäytyvät lähtökohtaisesti kannatettavuudestaan huolimatta riittämättöminä. Ehdotetun sääntelyn (1. lakiehdotuksen 8 §) mukaan lakia soveltavat viranomaiset arvioivat yhteistyössä lupahakemusten tavoitteellisen käsittelyajan ja esittävät sen perusteella päätöksensä antamisajan. Talousvaliokunta suhtautuu varauksellisesti näin väljästi määritellyn tavoitteen tarkoituksenmukaisuuteen ja esittää, että ympäristövaliokunta tarkentaisi sanottua 8 §:n sääntelyä velvoittavammaksi. Tavoitteena tulee olla yksivaiheinen, YVAn sisältämä prosessi.

Valiokunnan lausunto TaVL 64/2018 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin myös viranomaisen ohjausroolin ja neuvonnan merkitys. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että hakijalla olisi oikeus pyynnöstä tavata lupaviranomaisen edustaja ohjauksen saamiseksi.

Talousvaliokunta toteaa, että viranomaisen itselleen asettaman määräajan käsittelylle tulee olla sitova, jotta sillä olisi tosiasiallista vaikutusta hakijan kannalta. Talousvaliokunta muistuttaa esimerkiksi palveludirektiivin mukaisen menettelyn (Laki palveluiden tarjoamisesta 12 ja 13 §:t) toimivuudesta: Jollei hakemusta saada ratkaistua arvioidussa käsittelyajassa, toimivaltaisen viranomaisen on ennen arvioidun ajan päättymistä asetettava käsittelylle lisäaika. Jos hakemusta ei ole käsitelty tarkoitettussa määräajassa eikä määräaika ole jatkettu, lupa katsotaan myönnettyksi.

Talousvaliokunta katsoo, että vaikka palveludirektiiviin perustuva sääntelyratkaisu ei ole kaikin osin omaksuttavissa ympäristöllisten lupien menettelyyn, voisi määräajan sitovuus toimia kannustimena myös viranomaisiin nähden toimintojen tehokkaaksi järjestämiseksi. Myös digitalisaation nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen palvelisi hallinnon asiakkaiden lisäksi myös viranomaisia.

Yleinen etu. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys luvanvaraisten hankkeiden muiden asianosaisten oikeusasemasta ja yleisen edun suojaamiseksi säädetystä viranomaisten oikeudesta hakea muutosta toisen viranomaisen päätöksiin. Valiokunta katsoo, että muutosta hakevan viranomaisen ajama yleinen etu voidaan ottaa huomioon jo varsinaisen lupapäätöksen menettelyissä ja lupahedoissa, eikä pidä ehdotettua sääntelyä tältä osin ongelmallisena.

Lopuksi. Talousvaliokunta huomauttaa, että esitykseen ei sisälly sääntelyä nyt muutoksen kohteena olevan lupakokonaisuuden ja kaavoituksen välisestä suhteesta, vaikka juuri kaavaratkaisut ovat usein ennakkoodellytyksenä luvanvaraisten hankkeiden toteuttamisessa. Lainsäädännön uudistusten yhteydessä tulisi sovittaa yhteen toisiaan sivuavien säädösten menettelyt ja sisällölliset vaatimukset vähintään niiden muutosten osalta, jotka ovat eduskunnan arvioitavana samanaikaisesti, joskin erillisillä hallituksen esityksillä. Olennaista on, ettei hakemusten laatimisessa tai viranomaiskäsittelyssä tehdä päällekkäistä työtä ja ettei sääntelyn yhteisvaikutuksena tulla luoneeksi tilanteita, joissa samaan toimijaan kohdistuu ristiriitaisia velvoitteita ja oikeuksia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin

Valiokunnan lausunto TaVL 64/2018 vp

varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Joakim Strand r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

**Valiokunnan lausunto TaVL 64/2018 vp
Eriävä mielipide**

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esitys ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta on periaatteiltaan kannatettava. Tavoitteena on sujuvoittaa, yhdenmukaistaa ja nopeuttaa lupamenettelyjä yhdistämällä. Ympäristöministeriön lausunnon mukaan ehdotus parantaa hankkeiden vaatimien lupamenettelyjen kokonaisuuden hallintaa ja lisää ennakoitavuutta.

Esitys liittyy kiinteästi maakuntauudistukseen ja uuden Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovan perustamiseen. Näin ollen sääntely-ympäristö, jossa esitys toteutettaisiin, jää vielä epäselväksi. Joitain osia esityksestä voimme kuitenkin arvioida.

Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan, että hanke on hyödyllinen kaikille osapuolille; hakijalle, haitankärsijöille ja viranomaiselle. Mielestämme esityksessä ei kuitenkaan ole riittävästi huomioitu haitankärsijöiden todellista mahdollisuutta tutustua hankkeeseen, lausua siitä ja tarvittaessa valittaa viranomaisen päätöksistä. Ehdotetut kuulemis- ja valitusajat ovat monimutkaisten ja laajojen hankkeiden osalta liian lyhyet ottaen huomioon haitankärsijöiden, kuten yksittäisten kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen, rajalliset resurssit. Kun samaan aikaan maakuntauudistuksessa ollaan poistamassa viranomaisen valitusoikeutta toisen viranomaisen päätöksistä, lupapäätösten valvonta heikkenisi kohtuuttomasti.

Liian lyhyt kuulemisaika saattaa pahimmillaan johtaa valitusten lisääntymiseen, koska hankkeeseen ei ehditä perehtyä valmisteluvaiheessa. Esityksen perusteluissa on esitetty kuulemisajan pidentämistä esimerkiksi 45 päivään laajojen hankekokonaisuuksien kohdalla. Tämä on kannatettavaa, mutta asiasta tulisi säätää pykälätasolla. Pyrkimys lyhentää kuulemis- ja valitusaikoja on kannatettava, mutta siihen ei tulisi pakottaa esityksessä ehdotetussa laajuudessa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sekä ympäristölupien haun yhteensovittamista. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on käynyt selväksi, että YVA- ja lupamenettelyiden yhdistäminen ei kaikissa tilanteissa ole perusteltua. Ne tilanteet, joissa YVA- ja lupamenettelyt menevät ristiin, ovat rajallisia ja hoidettavissa ilman laki-esityksessä ehdotettuja muutoksia. Esityksen myötä YVA-selostus ja perusteltu päätelmä tulisi liittää hakemukseen vasta ”ennen päätöksentekoa”. YVA-menettelyn pitäisi kuitenkin olla valmis ennen hankkeen lupahakemuksen jättämistä, sillä YVAN tulokset nähdään vasta arviointiselostuksessa, siitä annetuissa lausunnoissa ja perustellussa päätelmässä. Yhdistämisen myötä lausunnonantajat menettävät mahdollisuuden arvioida luvan edellytyksiä muiden tahojen antamien YVA-selostuksen lausuntojen ja perustellun päätelmän valossa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ympäristövaliokunta ottaa yllä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 64/2018 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 25.1.2019

Touko Aalto vihr
Hanna Sarkkinen vas