

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 43/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä marraskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta (HE 257/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Oili Rahnasto, ympäristöministeriö

- neuvotteleva virkamies Mika Honkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Ari Ekroos
- johtaja Aulis Rantala, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Raija Aaltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- asiantuntija Irina Simola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt, Metsäteollisuus ry
- johtaja Eija Ehrukainen, Infra ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen talousvaliokunnan toimialaan liittyvät keskeiset ehdotukset kohdistuvat lupaprosessien kehittämiseen. Tavoitteena on tältä osin sekä sujuvoittaa maa-ainesten ottamisen lupamenettelyä että tehostaa ympäristölupien käsittelyä.

Valiokunta pitää esityksen tavoitteita erittäin kannatettavina. Ne myötäilevät valiokunnan useissa aiemmissa kannanotoissa (mm. TaVL 19/2014 vp, TaVM 11/2014 vp ja TaVL 30/2012 vp) esille nostettuja tarpeita karsia turhia lupia, virtaviivaistaa lupaprosesseja ja käsi-

tellä samaan hankkeeseen liittyvät lupa-asiat mahdollisimman pitkälle "yhden luukun" periaatetta noudattaen. Samoin valiokunta on tuonut esille, että lupien käsittelyprosesseille olisi aiheellista asettaa maksimikäsittelyajat.

Hallituksen esitys on ensimmäinen askel edellä mainittuun suuntaan. Esitys vähentää josain määrin tarvittavien lupien määrää ja virtaviivaistaa lupaprosessia. Talousvaliokunnan toimialan osalta hallituksen esityksen keskeisiä ehdotuksia ovat ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupamenettelyjen yhdistäminen, ympäristönsuojelulain mukaisesta lu-

pien tarkistusmenettelystä luopuminen ja ympäristölupien olennaista muuttamista koskevien lupa-asioiden käsittelyn uudistaminen.

Lupamenettelyjen yhdistäminen. Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain samaa hanketta koskevat erilliset lupamenettelyt esitetään yhdistettäväksi prosessuaalisesti siten, että niiden osalta noudatettaisiin ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä. Myös muutoksenhakumenettely esitetään yhtenäistettäväksi yhdistettyjen lupien osalta. Lupia voitaisiin hakea yhdellä lupahakemuksella, ja toiminnanharjoittaja saisi yhden lupapäätöksen, johon voitaisiin niin ikään hakea tarvittaessa muutosta yhdellä valituksella.

Talousvaliokunta pitää muutosta kannatettavana. Yhteiskäsittely virtaviivaistaa prosessia, poistaa päällekkäistä työtä ja luo synergiaetuja sekä luvan hakijan että viranomaistoiminnan osalta. Mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen lupaprosessi hyödyttää myös kolmansia osapuolia, jotka voivat nykyistä paremmin seurata prosessin etenemistä ja tarvittaessa vaikuttaa siihen. Muutoksenhaun yhtenäistäminen varmistaa, että hanketta voidaan käsitellä kokonaisuutena myös mahdollisia valituksia käsiteltäessä. Uudistuksen voi olettaa lyhentävän käsittelyaikoja.

Valiokunta painottaa tarvetta jatkaa vastaavia uudistuksia. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että toisin kuin muut ympäristönsuojelulain mukaiset luvat maa-aineslupa ja siihen yhdistetty ympäristölupa olisivat jatkosakin määräaikaista (2. lakiehdotuksen 10 §). Näin olisi siitäkkin huolimatta, vaikka hankkeet ovat saadun selvityksen mukaan pääsääntöisesti pitkäkestoisia (yleensä 30—40 vuotta). Talousvaliokunta esittää ympäristövaliokunnan harkittavaksi, että yhdistetyn luvan osalta noudatettaisiin ympäristönsuojelulain uutta pääsääntöä (1. lakiehdotuksen 87 §), jonka mukaisesti luvat ovat voimassa toistaiseksi ja lupa voidaan antaa määräaikaisena vain painavasta syystä.

Tarkistusmenettelystä luopuminen. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi lupamääräysten säännöllisestä tarkistusmenettelystä (1. lakiehdotuk-

sen 71 §:n kumoaminen). Se korvautuisi valvontaviranomaisen normaalin valvontatyön yhteydessä tekemällä arviolla luvan mahdollisesta muuttamistarpeesta (1. lakiehdotuksen 89 §).

Muutos on merkittävä sekä toiminnanharjoittajien että lupaviranomaisten näkökulmasta. Toiminnanharjoittajat ovat kokeneet nykyisen tarkistusmenettelyn raskaudeltaan uutta lupahakemusprosessia vastaavaksi. Muutosvaiheen käsittelyajat ovat saattaneet venyä useiden vuosien mittaisiksi. Menettely on sitonut merkittävästi myös lupaviranomaisten resursseja. Arvioina on esitetty, että lähivuosina jopa noin 60 prosenttia lupaviranomaisten voimavaroista kohdistuu tarkistusprosessien läpivientiin. Yhdistettynä edellä mainittuun uuteen pääsääntöön (87 §), jonka mukaisesti lupa on lähtökohtaisesti voimassa toistaiseksi, uudistus luo mahdollisuudet joustavoittaa luvitusta huomattavasti.

Täysin selvää ei kuitenkaan ole, että näin myös käytännössä tapahtuu. Asiantuntijakuulemisessa on lupaviranomaisten taholta tuotu esille, että erityisesti uusien hankkeiden osalta sääntely saattaa johtaa lupaprosessin pitkittymiseen, koska hakijan on nykyistä huomattavasti tarkemmin kyettävä osoittamaan arvioidut päästöt ja vaikutukset jo luvan hakuvaiheessa. Uudistuksen seurauksena myös määräaikaisten lupien määrän arvioidaan voivan kasvaa.

Talousvaliokunta pitää edellä olevaa arviota huolestuttavana ja uuden sääntelyn tavoitteita heikentävänä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että sääntelyn soveltamista seurataan tiiviisti ja tarvittaessa harkitaan uusia keinoja tilanteen korjaamiseksi.

Muutostilanteiden luvitus. Voimassa olevan lain mukaisesti toiminnan harjoittajalla on oltava lupa, mikäli toiminta muuttuu olennaisesti (1. lakiehdotuksen 29 §). Esityksen mukaisesti niissä tilanteissa, joissa tämä kynnys ylittyy, sovellettaisiin jatkossa pääsääntöisesti aiempaa kevyempää, ympäristönsuojelulain 96 §:n mukaista menettelyä. Selvitykset kohdistettaisiin vain niihin seikkoihin, jotka ovat muuttuneet voimassa olevaan lupaan verrattuna, ja lupaviranomaisella olisi näissä tilanteissa harkintavaltaa ar-

vioida yksittäistapauksessa tarvittavan selvitysmenettelyn laajuutta. Täysimittaista lupamenettelyä sovellettaisiin vain ns. direktiivilaitoksiin ja näidenkin osalta vain silloin, kun olosuhteiden muuttumisesta saattaa aiheutua merkittäviä ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia.

Esitys on myös tältä osin kannatettava. Se keventää ja nopeuttaa lupamenettelyä antamalla viranomaiselle harkintavallan suhteuttaa tarvittavat toimenpiteet (lausuntokierroksen laajuus, päätöksestä tiedottaminen ja sen julkaiseminen) vastaamaan muutoksen laajuutta. Viranomaisresursseja voidaan näin suunnata riskipitoisimpaan toimintaan. Samalla uusi sääntely luo toiminnanharjoittajalle nykyistä ennakoitavamman toimintaympäristön tutkinnan kohdistuessa vain olennaisesti muuttuneisiin seikkoihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös soveltamiskäytännössä näkyy selkeästi uuden sääntelyn tarkoitus rajata muutostilanteiden lupaharkinta kattamaan vain ne toiminnan osat, joihin olennainen muutos voi vaikuttaa, ja vain ne ympäristöön kohdistuvat vaikutukset ja riskit, joita muutos voi aiheuttaa. Tähän saatetaan tarvita lisäohjeistusta lupaviranomaisten yhtenäisen soveltamiskäytännön turvaamiseksi.

Sähköinen lupajärjestelmä. Saadun selvityksen mukaan valmisteilla olevaa sähköistä lupajärjestelmää ei ole vielä voitu ottaa käyttöön. Valiokunta kiirehtii käyttöönottoa ja järjestelmän edelleenkehittämistä.

Uusi järjestelmä hyödyttää saadun selvityksen perusteella lähinnä AVI:en ja ELY:jen välistä viranomaisyhteistyötä. Valiokunta pitää tärkeänä, että sähköistä järjestelmää kehitetään edelleen siten, että myös asiakkaat voivat hyödyntää sitä. Järjestelmä tulee nykymuodossaan tukemaan valtion vastuulla olevaa luvitusta. Ottaen huomioon, että suurin osa¹ ympäristöluvista myönnetään kunnissa, on pidemmällä aikavälillä aiheellista selvittää, missä määrin myös

kuntien lupaprosessit voidaan ottaa mukaan sähköiseen järjestelmään.

Lopuksi. Kuten edellä on todettu, sääntelyn tavoitteet ovat kannatettavat, mutta tosiasialliset vaikutukset vielä osin epävarmat. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että sääntelyn vaikutuksia niin toiminnanharjoittajiin kuin viranomaisiinkin seurataan tarkoin. Jotta sääntely vastaisi tavoitteita, tulee vaikutusten näkyä luvituksen sujuvoitumisena ja kevenemisenä sekä viranomaisten luvitukseen menevän työmäärän vähentymisenä.

Nyt tehtävät muutokset ovat vasta alku laajemmalle uudistukselle, johon liittyvä jatkotyö alkaa ensi vuoden alussa. Valiokunta pitää jatkotyötä välttämättömänä. Vaikka uudistukset toteutettaisiin jatkossakin asteittain, tulisi jatkotyön pohjana olla laajempi näkemys siitä, mihin pyritään ja miten tavoitteeseen edetään. Tavoitteenasetantaan on aiheellista hakea pohjaa muualla jo tehdyistä uudistuksista ja hyödyntää näistä saatuja kokemuksia. Aineistoa on saatavissa runsaasti, sillä useita vastaavanlaisia, joskin jo huomattavasti pidemmälle vietyjä hankkeita on vireillä muissakin EU-maissa (erityisesti Alankomaat).

Ilmeistä on, että jatkotyössäkin on tarpeen jatkaa lupaprosessien yhtenäistämistä yhden luvun periaatetta noudattaen. Samoin tulee edelleen vähentää luvanvaraisia toimintoja turvaamalla ympäristönsuojelutavoitteet muilla keinoin (tekninen normisto, lupamenettelyä kevyemmät ilmoitukset ja/tai jälkivalvonta) ja sujuvoittaa lupaprosesseja keventämällä kuulemis- ja lausuntomenettelyjä, kehittämällä sähköisiä järjestelmiä sekä asettamalla hakemusten käsittelylle maksimijat (vrt. esim. laki palvelujen tarjoamisesta; 1166/2009).

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

¹ noin 11 000 kaikkiaan noin 18 000 luvasta

TaVL 43/2014 vp — HE 257/2014 vp

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Eero Lehti /kok (osittain)
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Päivi Lipponen /sd
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Jari Myllykoski /vas
	Harri Jaskari /kok	Martti Mölsä /ps
	Johanna Karimäki /vihr	Arto Pirttilahti /kesk
	Pia Kauma /kok	Kaj Turunen /ps
	Jukka Kärnä /sd	Harry Wallin /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.