

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 44/2014 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 maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yliarkkitehti Raija Seppänen ja ylitarkastaja Markus Tarasti, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eriika Melkas, maa- ja metsätalousministeriö
- lakimies Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Raija Aaltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Kaj Suomela, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- ympäristölakimies Minna Ojanperä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt, Metsäteollisuus ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia tarpeellisina. Nyt ehdotetut muutokset ovat kuitenkin vasta ensimmäinen askel kohti sujuvampaa ympäristölupamenettelyä, eivätkä ne vielä riittävästi kevennä menettelyjä. Ympäristöministeriössä on käynnissä useita lupamenettelyjen kehittämiseen liittyviä hankkeita, joiden kautta tulee mahdollisimman nopeasti saada aikaan merkittäviä muutoksia. Valiokunta

on aikaisemmissa kannanotoissaan (mm. MmVL 18/2014 vp ja MmVL 18/2013 vp) nostanut vahvasti esiin tarpeita liittyen ympäristölupamenettelyjen tehostamiseen. Valiokunta pitää biotalouden kehittämisen kannalta välttämättömänä ympäristöoikeudellisten menettelyjen kehittämistä nykyistä huomattavasti nopeammiksi ja asiakaslähtöisemmiksi. Tavoitteena tulee olla vakaa investointiympäristö, jossa toiminnanharjoittaja voi luottaa nopeaan ja ennustettavaan päätöksentekoon.

Ympäristöoikeudellisten menettelyjen selkeitä pullonkauloja ovat tällä hetkellä lupien pitkät käsittelyajat, lukumääräisesti useat ennakkovalvontamenettelyt, lupien tarkistamiset ja tiedonkulku. Esimerkiksi aluehallintovirastossa ympäristönsuojelulain mukaisten lupien keskimääräinen käsittelyaika on ollut noin 16 kuukautta. Jos lupapäätöksestä valitetaan, käsitellään valitusta sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa kummassakin usein yli vuosi. Valiokunta toteaa, että lupahakemuksen jättämisestä toiminnan aloittamiseen voi siten kulua noin neljä vuotta, mikä on täysin kohtuuton aika toiminnanharjoittajan näkökulmasta arvioituna.

Valiokunta katsoo, että jatkossa tulee määrätietoisesti edetä kohti uudenlaista toimintamallia, jossa kaavoitus- ympäristövaikutusten arviointi- ja lupamenettelyt toteutetaan yhtenäisessä, kustannus- ja resurssitehokkaassa menettelyssä ns. yhden luukun periaatteella.

Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain prosessien yhdistäminen

Valiokunta toteaa, että maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain samaa hanketta koskevat erilliset lupamenettelyt esitetään yhdistettäväksi prosessuaalisesti siten, että niiden osalta noudatetaan jatkossa ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä. Lupia voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella, ja toiminnanharjoittaja saa yhden lupapäätöksen, johon voidaan niin ikään hakea tarvittaessa muutosta yhdellä valituksella. Myös muutoksenhakumenettely esitetään yhtenäistettäväksi yhdistettyjen lupien osalta siten, että kunnallisvalituksesta siirrytään hallintovalitukseen.

Valiokunta pitää muutoksia kannatettavina. Yhteiskäsittely virtaviivaistaa prosessia, poistaa päällekkäistä työtä ja luo synergiaetuja sekä luvan hakijan että viranomaistoiminnan osalta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että näiden lupien erittäin pitkiä käsittelyaikoja saadaan lyhennettyä. Mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen lupaprosessi hyödyttää myös lupamenettelyn kolmansia osapuolia, jotka voivat nykyistä paremmin seurata prosessin etenemistä ja tarvittaessa vaikuttaa siihen. Muutoksenhaun yhte-

näistäminen varmistaa, että hanketta voidaan käsitellä kokonaisuutena myös mahdollisia valituksia käsitellessä.

Tarkistusmenettelystä luopuminen

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi ympäristölupamääräysten säännöllisestä tarkistusmenettelystä (1. lakiehdotuksen 71 §:n kumoaminen). Se korvautuisi valvontaviranomaisen normaalin valvontatyön yhteydessä tekemällä arviolla luvan mahdollisesta muuttamistarpeesta (1. lakiehdotuksen 89 §). Samalla luvat muuttuisivat pääsääntöisesti määräaikaista toistaiseksi voimassa oleviksi.

Muutos on merkittävä sekä toiminnanharjoittajien että lupaviranomaisten näkökulmasta. Toiminnanharjoittajat ovat kokeneet nykyisen tarkistusmenettelyn raskaudeltaan uutta lupahakemusprosessia vastaavaksi. Muutosvaiheen käsittelyajat ovat saattaneet venyä tietyissä tapauksissa jopa useiden vuosien mittaisiksi. Menettely on sitonut merkittävästi myös lupaviranomaisten resursseja. Yhdistettynä edellä mainittuun uuteen pääsääntöön, jonka mukaisesti lupa on lähtökohtaisesti voimassa toistaiseksi, uudistus luo mahdollisuudet joustavoittaa luvitusta huomattavasti. Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin lupaviranomaisten taholta tuotu esille, että erityisesti uusien hankkeiden osalta sääntely saattaisi osin jopa johtaa lupaprosessin pitkitymiseen, koska hakijan on nykyistä huomattavasti tarkemmin kyettävä osoittamaan arvioidut päästöt ja vaikutukset jo luvan hakuvaiheessa. Uudistuksen seurauksena myös määräaikaisten lupien määrän arvioidaan voivan kasvaa. Lisäksi ELY-keskusten työmäärä lisääntyy, koska tarkistusmenettelyn sijaan toiminnan valvonnan merkitys kasvaa. Valiokunta esittää ympäristövaliokunnalle erityisen huomion kiinnittämistä näiden ongelmien ratkaisemiseen, jotta lupaprosessit eivät tarkistamismenettelystä luopumisen takia pitene, vaan tavoitteiden mukaisesti joustavoituvat ja lyhenevät.

Muutostilanteiden luvitus

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain mukaisesti toiminnan harjoittajalla on oltava ympäris-

tölupa, mikäli toiminta muuttuu olennaisesti. Lakiehdotuksen mukaisesti niissä tilanteissa, joissa tämä kynnys ylittyy, sovelletaan jatkossa pääsääntöisesti aiempaa kevyempää, ympäristönsuojelulain 96 §:n mukaista menettelyä. Selvitykset kohdistettaisiin vain niihin seikkoihin, jotka ovat muuttuneet voimassa olevaan lupaan verrattuna, ja lupaviranomaisella on näissä tilanteissa harkintavaltaa arvioida yksittäistapauksessa tarvittavan selvitysmenettelyn laajuutta.

Esitys on myös tältä osin kannatettava. Se keventää ja nopeuttaa lupamenettelyä jonkin verran antamalla viranomaiselle harkintavallan suhteuttaa tarvittavat toimenpiteet (lausuntokierroksen laajuus, päätöksestä tiedottaminen ja sen julkaiseminen) vastaamaan toiminnan muutoksen laajuutta. Viranomaisresursseja voidaan näin suunnata riskipitoisemman toiminnan arviointiin. Samalla uusi sääntely luo toiminnanharjoittajalle nykyistä ennakoitavamman toimintaympäristön tutkinnan kohdistuessa vain olennaisesti muuttuneisiin seikkoihin. Valiokunta toteaa, että esityksessä asianosaisen oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja yleisön oikeus osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on edelleen turvattu.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös muutostilanteita koskevassa 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. Valiokunta pitää tältä osin välttämättömänä riittävää ohjeistusta lupaviranomaisten yhtenäisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi.

Muutokset eläinsuojien luvanvaraisuuteen

Eläinsuojien ympäristölupamenettelyjä esitetään kevennettäväksi nostamalla eläinsuojien luvanvaraisuuskynnyksiä. Esitettävän lupakynnysten noston myötä noin 3 300 eläinsuojaa jäisi pois ympäristölupavelvollisuuden piiristä. Valiokunta toteaa, että tällä pyritään keventämään toiminnanharjoittajien ja kuntien hallinnollista taakkaa. Luparajojen laskemisessa käytetystä,

aiemmin kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeen liitteenä olleesta eläinyksikkökerrointaulukosta säädettäisiin lain liitteessä, jolloin se sijoitaisi kaikkia lupaviranomaisia.

Valiokunta pitää erittäin perusteltuna kotieläinsuojien luvantarverajojen nostamista. Muutos helpottaa pienimpien tilojen asemaa ja tuotannon jatkumista, kun toimijoiden on mahdollista pienessä määrin kasvattaa eläinmäärää ja tehdä vähäisiä laajennuksia ilman lupaprosessin käynnistämistä. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että esitetty muutos luvantarverajoihin ei olennaisesti vähennä käsiteltävien lupien määrää, koska todennäköisesti merkittävä osa uusienkin rajojen alapuolelle jäävistä pienistä kotieläintiloista lopettanee lähivuosina eläintenpidon rakennekehityksen seurauksena.

Kaikki tilat pysyvät esitetyistä muutoksesta huolimatta ympäristövelvoitteiden piirissä, sillä kaikkia toiminnanharjoittajia koskee muun muassa maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annettu valtioneuvoston asetus (931/2000), jossa säädetään lannan varastoinnista ja lannoitteiden levittämisestä. Kotieläinsuojan laajentamiseen tarvitaan myös rakennuslupa, jonka myöntämisen yhteydessä selvitetään mm. rakentamisen ympäristövaikutuksia ja kuullaan naapureita.

Sähköinen lupajärjestelmä

Saadun selvityksen mukaan valmisteilla olevaa sähköistä lupajärjestelmää ei ole vielä voitu ottaa käyttöön. Valiokunta kiirehtii käyttöönottoa ja järjestelmän kehittämistä edelleen. Uusi järjestelmä hyödyttää saadun selvityksen perusteella alkuvaiheessa kuitenkin lähinnä AVI:n ja ELY:n välistä viranomaisyhteistyötä, eikä vielä kattavasti asiakkaita. Valiokunta pitää välttämättömänä, että sähköistä järjestelmää kehitetään siten, että myös asiakkaat voivat tehokkaasti hyödyntää sitä. Lupajärjestelmään tulee yhdistää myös kuntien luvitus sekä viranomaisten erilaiset tieto- ja raportointijärjestelmät. Vain tällä tavalla saadaan sähköisestä järjestelmästä toiminnanharjoittajien näkökulmasta toimiva kokonaisuus, joka johtaa prosessien paranemiseen.

Lupamenettelyjen sujuvoittaminen tulevaisuudessa

Hallituksen esityksessä todetaan, että eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittämistä koskevaa työtä tehdään useassa eri vaiheessa. Valiokunta pitää esitettyjä jatkotoimenpiteitä tarpeellisina ja kiireellisinä. Valiokunta pitää myös täysin välttämättömänä sitä, että sääntelyn vaikutuksia niin toiminnanharjoittajiin kuin viranomaisiin seurataan tarkoin. Jotta sääntely vastaa sille asetettuja tavoitteita, tulee vaikutusten näkyä luvituksen nopeutumisenä ja kevenemisenä sekä viranomaisten luvitukseen menevän työmäärän vähentymisenä. Vaikka uudistukset toteutetaan jatkossakin todennäköisesti asteittain, tulee ympäristölupamenettelyjen jatkotyön pohjana olla laajempi kokonaisnäkemys siitä, mihin pyritään ja miten tavoitteeseen edetään. Valiokunta kiinnittää myös huomioita poikkihallinnollisen yhteistyön tehostamiseen siten, että luvitus nopeutuu muun muassa valitusprosessien vähenemisen kautta. Lisäksi viranomaisten ja luvanhakijan välistä vuorovaikutusta on huomattavasti parannettava. Erityisesti viranomaisten asiakasneuvontaa luvanhakutilanteessa on ehdottomasti kyettävä tehostamaan.

Keskeisenä lähtökohtana ympäristölupamenettelyjen kehittämisessä tulee olla se, että investointeihin kohdistuvat lupamenettelyt nopeutuvat huomattavasti ja päätösten ennakoitavuus paranee. Valiokunta pitää myös täysin välttämättömänä, että viranomaisten ympäristölupakäsittelylle asetetaan jatkossa selkeät ja tiukat maksimimääräajat. Tällä tulee päästä siihen tavoitteeseen, että toiminnanharjoittajien investointien suunnittelua ja toteutusta helpotetaan merkittävästi nykyisestä.

Valiokunta korostaa, että eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän loppumietinnön mukaisesti ympäristölupaprosessin keventämistoimiin tähtäävää työtä tulee jatkaa välittömästi. Nyt käsiteltävänä olevan lakimuutoksen jälkeen tulee muuttaa ympäristönsuojeluasetusta eläinsuojien ympäristölupien toimivaltarajojen osalta. Tämän lisäksi

tulee kiireellisesti aloittaa jatkotyö, jossa keskitytään pelkän rekisteröintimenettelyn käyttöönottoon, samaan maatilahankkeeseen liittyvien ympäristöllisten lupaprosessien menettelylliseen yhdistämiseen sekä ympäristölupaprosessin yksityiskohtaiseen läpikäymiseen niin, että prosessista tulee toiminnanharjoittajan kannalta huomattavasti nykyistä kevyempi. Lisäksi tulee pikaisesti selvittää eläinsuojien lupaharkinnan supistamista pelkäsi sijoituspaikkaharkinnaksi, koska maatalous on alana jo muutoinkin hyvin vahvasti säädelty.

Valiokunta katsoo, että kotieläintilojen lupakäsittely pysyväisluoteisena elinkeinotoimintana on tarkoituksenmukaista siirtää tulevaisuudessa kokonaisuudessaan kuntiin. Kunnat tai kuntayhtymät käsittelevät myös kaikkien eläinsuojien rakennusluvut, ja lisäksi maatalousvaltaisissa kunnissa on ajantasainen tuntemus elinkeinosta.

Turvetuotantoalueita poistuu tällä hetkellä tuotannosta enemmän kuin uusia tuotantoalueita saadaan käyttöön. Turvetuotannon luvitusprosessin sujuvuus tuleekin kyetä turvaamaan kattavammin, jotta kotimaista energiaa hyödynnetään jatkossa nykyistä enemmän. Lisäksi tulee selkeämmin määritellä turvetuotantoon soveltuvat ja sen ulkopuolelle jäävät alueet. Maa-aineslain kehittämisessä tulee selvittää muun muassa kunnan ja valtion lunastusvelvollisuutta harjujensuojeluun liittyvissä kysymyksissä.

Valiokunta toteaa myös lisäksi, että eläinsuojien ja turkistarhojen ympäristöluvanvaraisuuden kynnysarvojen nosto tulee ympäristölupamenettelyjen kehittämistä koskevassa jatkotyössä ulottaa koskemaan myös kalankasvatustilaitoksia.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jari Leppä /kesk	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Lauri Heikkilä /ps	Pirkko Mattila /ps
jäs.	Heikki Autto /kok	Jari Myllykoski /vas
	Markku Eestilä /kok (osittain)	Mats Nylund /r
	Satu Haapanen /vihr	Kari Rajamäki /sd
	Lasse Hautala /kesk	Janne Sankelo /kok.
	Anne Kalmari /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.