

Lausunto

30.08.2024

Asia: VN/27126/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi**

Lausunto

**Huomiot hallituksen esityksen yleisperusteluihin (esityksen luvut 1-5 ja 8-12)**

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/27126/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry (myöhemmin Liitto) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi.

YVA- la lupamenettely

YVA- ja lupamenettelyssä menettelyihin sisältyvät monet kuulemisvaiheet. Prosessit ovat paikoin pitkiä ja hankalasti ennakoitavia. YVA-menettelyn toteuttamisella voidaan kuitenkin arvioida hankkeet kokonaisvaltaisesti. Vuonna 2019 Kuopioon suunniteltu Finnpulpin biotuotetehdas ei saanut ympäristölupaa. KHO perusteli päätöstä muun muassa Kallaveden ekologisella tilalla. Oikeuden mukaan Kallaveden ekologinen tila on vaarassa heikentyä vesipuitedirektiivin vastaisesti, jos vesistöön kohdistuva kuormitus vielä nykyisestä kasvaa. Asian ratkaiseminen perustui näin kokonaisharkintaan, jossa ympäristövaikutusten arviointi oli keskeisessä roolissa. Uudessa lupavirastossa tulisi olla koottuna vesilain mukaisissa hankkeissa riittävä osaaminen, ja henkilöstö pitää perehdyttää riittävällä tasolla. Uudessa virastossakin kokoonpanoissa olisi turvattava paikallinen osaaminen (luonto, vesistöt), sen sijaan puheenjohtaja voisi olla aina sama hankkeen sijainnista huolimatta, tällä turvattaisiin lainkäytössä sen tasapuolisuus. Paikallinen osaaminen ja tietämys hankkeissa on ainoa tapa saada oikeaa, ajankohtaista tietoa hankkeen vaikutuksista. Finnpulpin hankkeessa haitankärsijöiden ja ympäristönsuojeluyhdistysten valitukset olivat ratkaisevassa roolissa, kun KHO kumosi viranomaisten ja alempien tuomioistuinten päätökset. Esityksessä yksittäistapauksessa poikkeuksen myöntäminen YVA-velvollisuudesta voidaan myöntää valtioneuvoston yleisistunnon toimesta. Tämä menettely ei ole kannatettava, kun katsoo YVA-

menettelyn merkitystä hankkeiden arvioinnissa. Valtioneuvostossa ei ole myöskään riittävää osaamista erilaisten laajojen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin.

### Valitusoikeus ja kuuleminen

Esityksellä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, ympäristönsuojelulakia ja vesilakia ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuulemismahdollisuuden laajentamiseksi. Yhteiskuulemisella ei saa pyrkiä rajoittamaan valitusoikeutta. Valitusoikeuden rajaaminen, edes osittain, on haastavaa, sillä eri menettelyt kohdistuvat hankkeeseen eri näkökulmista ja voi olla perusteltua valittaa näissä hankkeen eri vaiheissa. On myös hankala rajata valitusoikeutta vain joltain toimijalta. Valitusoikeus on myös perustavanlaatuisen perusoikeus ja tärkeä myös erilaisille yhdistyksille. Yhden luukun tavoitteesta huolimatta jatkossakin esimerkiksi rakentamisen luvat ja kaavoitus pysyvät kunnan toimivallassa, ja täten myös eri menettelyistä ja toimivaltaisia viranomaisia, joiden päätöksistä tulisi säilyä valitusoikeus.

### Vesilaki osana kokonaisuutta

Ympäristö- ja vesilupa-asioita käsitellään aluehallintovirastossa tätä koskevan lain perusteella. Nyt esityksellä olevan hankkeen tarkoituksena on koota ympäristöllisten menettelyjen käsittelystä uudessa valtion virastossa yhteiset menettelysäännökset yhteen säädökseen. Lähtökohtaisesti uutta virastoa koskevaan lakiin ei tulisi sektorikohtaista menettelysääntelyä. Nykyinen ympäristönsuojelulain ja

vesilain yhteiskäsittelyä on toimiva menettely. Lainsäädäntömuutos vaatisi luonnonsuojelulain mukaisien poikkeuspäätöksien mukaan ottamista lainsäädäntöön. Vesilain ja siitä syntyvien erityiskysymysten osaamisessa on Suomessa hyvin pieni joukko henkilöitä, joiden asema ja mahdollisuudet toimia edelleen asiantuntijoina tulee turvata, jos aluehallintoviratojen rooli jatkossa muuttuu. Vesilaki ja sen uudistaminen paremmin luontoarvot huomioivaksi tulee olla toiminnan kehittämisen keskiössä.

### Kuntien asema

Kunnat ovat monelta osin EU-oikeuden normien sisältämän sääntelyn suoranaisina kohteina. Tämä johtuu lähinnä siitä, että EU-oikeuden kannalta ne luetaan osaksi jäsenvaltiota. Lisäksi kunnat ovat julkisia viranomaisia, ja ne ovat siten myös tällä perusteella EU-oikeudellisten velvoitteiden piirissä. EU-oikeuden toimeenpanoon ja toteuttamiseen osallistuvina toimieliminä kunnat ovat niin ikään jäsenvaltiota koskevien velvoitteiden sitomia, vaikka niiden toiminta perustuslain mukaan kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin.

Valtion ja kunnan välillä on paljon yhteistyötä ympäristöasioissa ja että erityisesti pienille kunnille valtion neuvova rooli on tärkeä. Kuntien asema tulee hankkeessa turvata, samoin kuin valtion neuvova rooli kunnille. Isoilla kaupungeilla on osaavat ja laajat ympäristöorganisaatiot, mutta suurissa hankkeissa kaikkien ympäristökysymysten osalta ei osaamista ole. Tästä syystä hallinnollisessa päätöksenteossa tulee olla erilaisia asiantuntemuksia. Myös hankkeissa on riskinä, että, jos tullaan ulos valmiilla hankesuunnitelmalla, eikä ole vaihtoehtoja, miten asian käsittely etenee? Jos toiminnanharjoittaja voisi käynnistää itse YVA-menettelyn ilman viranomaisen päätöstä, tarvitaan jossain vaiheessa kuitenkin viranomaisen päätös menettelystä (esim. ohjelmavaiheessa). Esityksessä ehdotetaan EU-asetuksiin perustuvaa etusijaa pysyväksi menettelyksi lupamenettelyssä. Etusijamenettelyn osalta voidaan perustellusti pitää periaatteellisena ratkaisuna menettelyn määräaikaaisuutta. Vaihtuvien maailmantilanteitten takia tämä on perusteltua.

Esimerkiksi julkisia hankintoja, työvoiman vapaata liikkuvuutta ja julkishallinnon henkilöstöä, sijoittautumisoikeutta ja valtion tukea määrittävät normit koskevat myös kuntia. Lisäksi huomattava osa EU-lainsäädäntöä koskee suoraan kuntien lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Vaikka direktiivit ovatkin perussopimuksen mukaan nimenomaan jäsenvaltiota velvoittavia, niiden vaikutukset realisoituvat käytännössä usein juuri kuntien toiminnassa. Tämä johtuu siitä, että direktiivin voimaansaattamislaki varsin usein määrittelee kunnan tehtäväksi direktiivin veloitteiden toteuttamisen. Tällaiset kunnalliset tehtävät kohdistuvat muun muassa ympäristönsuojeluun ja jätehuoltoon.

Valtiolla on vastuu kuntien ja alueiden toiminnasta. Jäsenvaltio on vastuussa kunnan ja muiden hajautettujen elinten toiminnasta riippumatta siitä, miten itsenäinen niiden asema on kansallisen valtiosäännön mukaan tai muuten hallinto-organisatorisesti. Viranomaisen tai toimielimen itsenäinen tai itsehallinnollinen erityisasema ei poista valtion vastuuta. Valtion vastuu on viime kädessä riippumaton siitä, mikä on se valtion viranomainen, jonka toiminta tai laiminlyönti saa aikaan sen, että valtio laiminlyö toteuttamasta velvollisuutensa, riippumatta siitä, että kyseinen toimielin on valtiosäännön mukaan riippumaton. Valtio on periaatteessa samalla tavalla vastuussa kunnallisten ja maakunnallisten elinten toiminnasta kuin välittömän valtionhallinnon elinten toimista tai laiminlyönneistä.

#### Seuranta

Seurantatulokset kertovat vesistöjen nykytilasta ja vesiensuojelutoimien tehokkuudesta. Ne osoittavat myös, miten vesien tila on muuttunut pitkällä aikavälillä. Lakimuutoksen takia luonnonsuojelulain mukaiset poikkeuspäätökset ovat lupahakemusten yhteiskäsittelyä ja mahdollisesti lievennyshierarkian mukaista menettelyä osana lupamenettelyä. Tämä asettaa erityisiä tarpeita hankkeiden ympäristövaikutusten seurantaan. Vesiensuojelun lainsäädäntöä on jatkossa kehitettävä niin, että myös hajakuormituksen pilaavaan vaikutukseen on nykyistä helpompi puuttua.

Vesien tilan ja lupien mukaistan, ympäristöön vaikuttavien hankkeiden seurannassa tiedon tuottaminen tulee varmistaa siten, että myös pitkän aikavälin seuranta saadaan toteutettua. Erityisesti seurannan laatuun tulee kiinnittää huomiota ja ottaa tämä seurannan järjestämisen tärkeimmäksi kriteeriksi. Valitettavasti meillä Suomessa on toimijoita, joiden tekemän analytiikan vuoksi on aiheutettu merkittäviä menetyksiä sekä ympäristölle että elinkeinoelämälle. Seurantapalvelujen hankinnassa tulee myös huomioida toiminnan jatkuvuus. Seurannan hankintoja tehtäessä tulee seurannan tekijöiksi ottaa toimijoita, joilla on osoitettu pätevyys ja toimintaedellytykset pitkäaikaisten seurantojen toteuttamisesta. Vesien tilan seuranta on myös osa huoltovarmuutta. Pintavesien merkitys raakaveden tuotannossa on Suomessa huomioitava myös vesien seurannassa.

Helsingissä 30.8.2024

Hannu Moilanen

Toiminnanjohtaja

-

## **2 luku Yhteispisteviranomainen**

-

## **3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa**

YVA- ja lupamenettelyssä menettelyihin sisältyvät monet kuulemisvaiheet. Prosessit ovat paikoin pitkiä ja hankalasti ennakoitavia. YVA-menettelyn toteuttamisella voidaan kuitenkin arvioida hankkeet kokonaisvaltaisesti. Vuonna 2019 Kuopioon suunniteltu Finnpulpin biotuotetehdas ei saanut ympäristölupaa. KHO perusteli päätöstä muun muassa Kallaveden ekologisella tilalla. Oikeuden mukaan Kallaveden ekologinen tila on vaarassa heikentyä vesipuitedirektiivin vastaisesti, jos vesistöön kohdistuva kuormitus vielä nykyisestä kasvaa. Asian ratkaiseminen perustui näin kokonaisharkintaan, jossa ympäristövaikutusten arviointi oli keskeisessä roolissa. Uudessa lupavirastossa tulisi olla koottuna vesilain mukaisissa hankkeissa riittävä osaaminen, ja henkilöstö pitää perehdyttää riittävällä tasolla. Uudessa virastossakin kokoonpanoissa olisi turvattava paikallinen osaaminen (luonto, vesistöt), sen sijaan puheenjohtaja voisi olla aina sama hankkeen sijainnista huolimatta, tällä turvattaisiin lainkäytössä sen tasapuolisuus. Paikallinen osaaminen ja tietämys hankkeissa on ainoa tapa saada oikeaa, ajankohtaista tietoa hankkeen vaikutuksista. Finnpulpin hankkeessa haitankärsijöiden ja ympäristönsuojeluyhdistysten valitukset olivat ratkaisevassa roolissa, kun KHO kumosi viranomaisten ja alempien tuomioistuinten päätökset. Esityksessä yksittäistapauksessa poikkeuksen myöntäminen YVA-velvollisuudesta voidaan myöntää valtioneuvoston yleisistunnon toimesta. Tämä menettely ei ole kannatettava, kun katsoo YVA-menettelyn merkitystä hankkeiden arvioinnissa. Valtioneuvostossa ei ole myöskään riittävää osaamista erilaisten laajojen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin.

## **4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen**

Uudessa lupavirastossa tulisi olla koottuna vesilain mukaisissa hankkeissa riittävä osaaminen, ja henkilöstö pitää perehdyttää riittävällä tasolla. Uudessa virastossakin kokoonpanoissa olisi turvattava paikallinen osaaminen (luonto, vesistöt), sen sijaan puheenjohtaja voisi olla aina sama hankkeen sijainnista huolimatta, tällä turvattaisiin lainkäytössä sen tasapuolisuus. Paikallinen osaaminen ja tietämys hankkeissa on ainoa tapa saada oikeaa, ajankohtaista tietoa hankkeen vaikutuksista.

## **5 luku Yhteiskäsittely**

-

## **6 luku Asioiden ratkaiseminen**

Esityksellä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, ympäristönsuojelulakia ja vesilakia ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuulemismahdollisuuden laajentamiseksi. Yhteiskuulemisella ei saa pyrkiä rajoittamaan valitusoikeutta. Valitusoikeuden rajaaminen, edes osittain, on haastavaa, sillä eri menettelyt kohdistuvat hankkeeseen eri näkökulmista ja voi olla perusteltua valittaa näissä hankkeen eri vaiheissa. On myös hankala rajata valitusoikeutta vain joltain toimijalta. Valitusoikeus on myös perustavanlaatuinen perusoikeus ja tärkeä myös erilaisille yhdistyksille. Yhden luukun tavoitteesta huolimatta jatkossakin esimerkiksi rakentamisen luvat ja kaavoitus pysyvät kunnan

toimivallassa, ja täten myös eri menettelyistä ja toimivaltaisia viranomaisia, joiden päätöksistä tulisi säilyä valitusoikeus.

## **7 luku Erinäiset säännökset**

Seurantatulokset kertovat vesistöjen nykytilasta ja vesiensuojelutoimien tehokkuudesta. Ne osoittavat myös, miten vesien tila on muuttunut pitkällä aikavälillä. Lakimuutoksen takia luonnonsuojelulain mukaiset poikkeuspäätökset ovat lupahakemusten yhteiskäsittelyä ja mahdollisesti lievennyshierarkian mukaista menettelyä osana lupamenettelyä. Tämä asettaa erityisiä tarpeita hankkeiden ympäristövaikutusten seurantaan. Vesiensuojelun lainsäädäntöä on jatkossa kehitettävä niin, että myös hajakuormituksen pilaavaan vaikutukseen on nykyistä helpompi puuttua.

Vesien tilan ja lupien mukaistan, ympäristöön vaikuttavien hankkeiden seurannassa tiedon tuottaminen tulee varmistaa siten, että myös pitkän aikavälin seuranta saadaan toteutettua. Erityisesti seurannan laatuun tulee kiinnittää huomiota ja ottaa tämä seurannan järjestämisen tärkeimmäksi kriteeriksi. Valitettavasti meillä Suomessa on toimijoita, joiden tekemän analytiikan vuoksi on aiheutettu merkittäviä menetyksiä sekä ympäristölle että elinkeinoelämälle. Seurantapalvelujen hankinnassa tulee myös huomioida toiminnan jatkuvuus. Seurannan hankintoja tehtäessä tulee seurannan tekijöiksi ottaa toimijoita, joilla on osoitettu pätevyys ja toimintaedellytykset pitkäaikaisten seurantojen toteuttamisesta. Vesien tilan seuranta on myös osa huoltovarmuutta. Pintavesien merkitys raakaveden tuotannossa on Suomessa huomioitava myös vesien seurannassa. Edellä olevasta syystä olisi syytä seurannat huomioida säännöksissä.

### ***Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta***

-

### ***Laki vesilain muuttamisesta***

Ympäristö- ja vesilupa-asioita käsitellään aluehallintovirastossa tätä koskevan lain perusteella. Nyt esityksellä olevan hankkeen tarkoituksena on koota ympäristöllisten menettelyjen käsittelystä uudessa valtion virastossa yhteiset menettelysäännökset yhteen säädökseen. Lähtökohtaisesti uutta virastoa koskevaan lakiin ei tulisi sektorikohtaista menettelysääntelyä. Nykyinen ympäristönsuojelulain ja

vesilain yhteiskäsittelyä on toimiva menettely. Lainsäädäntömuutos vaatisi luonnonsuojelulain mukaisien poikkeuspäätöksien mukaan ottamista lainsäädäntöön. Vesilain ja siitä syntyvien erityiskysymysten osaamisessa on Suomessa hyvin pieni joukko henkilöitä, joiden asema ja mahdollisuudet toimia edelleen asiantuntijoina tulee turvata, jos aluehallintoviratojen rooli jatkossa muuttuu. Vesilaki ja sen uudistaminen paremmin luontoarvot huomioivaksi tulee olla toiminnan kehittämisen keskiössä.

### ***Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta***

-

### ***Laki ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain muuttamisesta, VN asetusmuutosluonnos ympäristövaikutusten arvioinnista ja asetusmuutoksen muistio***

-

## **Muut lakiehdotukset**

-

## **Muut kommentit**

Kunnat ovat monelta osin EU-oikeuden normien sisältämän sääntelyn suoranaisia kohteina. Tämä johtuu lähinnä siitä, että EU-oikeuden kannalta ne luetaan osaksi jäsenvaltiota. Lisäksi kunnat ovat julkisia viranomaisia, ja ne ovat siten myös tällä perusteella EU-oikeudellisten velvoitteiden piirissä. EU-oikeuden toimeenpanoon ja toteuttamiseen osallistuvina toimieliminä kunnat ovat niin ikään jäsenvaltiota koskevien velvoitteiden sitomia, vaikka niiden toiminta perustuslain mukaan kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin.

Valtion ja kunnan välillä on paljon yhteistyötä ympäristöasioissa ja että erityisesti pienille kunnille valtion neuvova rooli on tärkeä. Kuntien asema tulee hankkeessa turvata, samoin kuin valtion neuvova rooli kunnille. Isoilla kaupungeilla on osaavat ja laajat ympäristöorganisaatiot, mutta suurissa hankkeissa kaikkien ympäristökysymysten osalta ei osaamista ole. Tästä syystä hallinnollisessa päätöksenteossa tulee olla erilaisia asiantuntemuksia. Myös hankkeissa on riskinä, että, jos tullaan ulos valmiilla hankesuunnitelmalla, eikä ole vaihtoehtoja, miten asian käsittely etenee? Jos toiminnanharjoittaja voisi käynnistää itse YVA-menettelyn ilman viranomaisen päätöstä, tarvitaan jossain vaiheessa kuitenkin viranomaisen päätös menettelystä (esim. ohjelmavaiheessa). Esityksessä ehdotetaan EU-asetuksiin perustuvaa etusijaa pysyväksi menettelyksi lupamenettelyssä. Etusijamenettelyn osalta voidaan perustellusti pitää periaatteellisenä ratkaisuna menettelyn määräaikaaisuutta. Vaihtuvien maailmantilanteitten takia tämä on perusteltua.

Esimerkiksi julkisia hankintoja, työvoiman vapaata liikkuvuutta ja julkishallinnon henkilöstöä, sijoittautumisoikeutta ja valtion tukea määrittävät normit koskevat myös kuntia. Lisäksi huomattava osa EU-lainsäädäntöä koskee suoraan kuntien lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Vaikka direktiivit ovatkin perussopimuksen mukaan nimenomaan jäsenvaltiota velvoittavia, niiden vaikutukset realisoituvat käytännössä usein juuri kuntien toiminnassa. Tämä johtuu siitä, että direktiivin voimaansaattamislaki varsin usein määrittelee kunnan tehtäväksi direktiivin velvoitteiden toteuttamisen. Tällaiset kunnalliset tehtävät kohdistuvat muun muassa ympäristönsuojeluun ja jätehuoltoon.

Valtiolla on vastuu kuntien ja alueiden toiminnasta. Jäsenvaltio on vastuussa kunnan ja muiden hajautettujen elinten toiminnasta riippumatta siitä, miten itsenäinen niiden asema on kansallisen valtiosäännön mukaan tai muuten hallinto-organisatorisesti. Viranomaisen tai toimielimen itsenäinen tai itsehallinnollinen erityisasema ei poista valtion vastuuta. Valtion vastuu on viime kädessä riippumaton siitä, mikä on se valtion viranomainen, jonka toiminta tai laiminlyönti saa aikaan sen, että valtio laiminlyö toteuttamasta velvollisuutensa, riippumatta siitä, että kyseinen toimielin on valtiosäännön mukaan riippumaton. Valtio on periaatteessa samalla tavalla vastuussa kunnallisten ja maakunnallisten elinten toiminnasta kuin välittömän valtionhallinnon elinten toimista tai laiminlyönneistä

Moilanen Hannu  
Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry