



Pöytäkirja

27.5.2024

VN/27126/2023;
YM063:00/2023

Yhden luukun lainsäädäntöhanke

Ohjausryhmän 6. kokous 24.4.2024 klo 13–15

Paikka: Eteläesplanadi 4 (Valtion Talo), Sali 4

Osallistujat:

Puheenjohtaja:
ylivohtaja Teppo Lehtinen, ympäristöministeriö (etäyhteys)

Ohjausryhmän jäsenet / varajäsenet:
lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
hallitusneuvos Pauliina Kanerva, työ- ja elinkeinoministeriö
finanssineuvos Janne Öberg, valtiovarainministeriö
vesitalousjohtaja Olli-Matti Verta, maa- ja metsätalousministeriö (etäyhteys)
johtaja Janne Kärkkäinen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Y-vastuualue
johtaja Johanna Ahonen, aluehallintovirasto, ympäristöluvat-vastuualue (etäyhteys)
johtaja Kirsi Levä, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
johtava juristi Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto
johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry
juristi Jenni Hunnako, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
hallintojohtaja Terhi Wainio-Biese, Suomen ympäristökeskus
hallituksen puheenjohtaja Hanna Halmeenpää, Suomen luonnonsuojeluliitto

Pysyvä asiantuntija:
professori Niko Soininen, Itä-Suomen yliopisto, Mutkikkaiden oikeusjärjestelmien resilienssi kestävyysmurroksessa (RELIEF-hanke)

Ohjausryhmän sihteerit:
hallitussihteeri Sini Pietilä, ympäristöministeriö
lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio, ympäristöministeriö

Työjaosto:
lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö (puheenjohtaja)
hallitussihteeri Piia Kähkölä, ympäristöministeriö
säädosvalmisteluavustaja Titta Nieminen, ympäristöministeriö

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 13.00.

2. Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen

Hyväksyttiin edellisen kokouksen (13.3.2024) pöytäkirja.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö

PL 35
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 7
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1603 9320
+358 9 1603 9320

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.ym@gov.fi

3. Pykäläluonnokset ja perustelut

Kallio, Pietilä ja Kähkölä kertoivat yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa valmisteltavan hallituksen esityksen valmistelun aikataulusta sekä säännösehdotuksista pääpiirteissään.

Käytiin ehdotuksista keskustelukierros pöydän ympäri. Monet ohjausryhmän jäsenistä toivat esiin pääasiallisia havaintojaan ehdotuksista, ja toimittavat yksityiskohtaiset huomionsa kokouksen jälkeen erikseen kirjallisesti. Perusratkaisua säätää uusi ympäristöasioiden käsittelylaki ja kumota sen myötä kaksi muuta säädöstä pidettiin yleisesti toimivana. Uusi ympäristöasioiden käsittelylaki sisältäisi erityyppisiä menettelyä koskevia säännöksiä ja olisikin tärkeää huolehtia riittävästä viittaussäännöksistä substanssialueissa, jotta olisi selvää, mitä säännöksiä kulloinkin sovelletaan ja välttää tarpeetonta päällekkäisyyttä hallinnon yleissääntelyn kanssa. Ympäristöasioiden käsittelylakiin toivottiin lisäksi soveltamisalasäännöstä. Uusiutuvan energian lupamenettelylain (1145/2020) kehittämisen tarve nousi esiin myös useissa puheenvuoroissa.

Halmeenpää toi esiin yleishuomiona, että nopeutetut menettelyt voivat synnyttää huolen osallistumisoikeuksien toteutumisesta, kun kuultava aineisto myös laajenisi nykyiseen nähden. Halmeenpään mukaan etusijamenettelyä koskevaan säännökseen ehdotettu 12 kuukauden tavoitteellinen määräaika on haastava, sillä sen myötä olisi käytettävissä tarvittavien selvitysten hankkimiseksi vain yksi maastokausi. Halmeenpää myös tiedusteli, voidaanko yhdistettyjä lupa-asioita ratkaista käytännössä yhden ratkaisijan toimesta, ja mitä osaston johtajan roolin korostaminen merkitsisi. YVA-arviointiselostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuulemisessa Halmeenpää piti mahdollisena vain ensimmäistä vaihtoehtoa, koskien muutoshankkeita. Luonnonsuojelullisten, erityisesti Natura-arvioinnin huomioimista ilman virallista lausunnotmenettelyä vain muuna sisäisenä kirjallisena menettelynä hän piti ongelmallisena. Halmeenpää myös kritisoi yksittäistapauksessa poikkeuksen myöntäminen YVA-velvollisuudesta valtioneuvoston yleisistunnon toimesta ja piti nykyistä poikkeusmahdollisuutta sopivana.

Kärkkäinen nosti esiin luonnonsuojelulain mukaiset poikkeuspäätökset osana lupahakemusten yhteiskäsittelyä ja muistutti lievennyshierarkiasta osana menettelyä. Ratkaisukokoonpanoja koskevan säännöksen perusteluissa hän katsoi tarpeelliseksi nostaa esiin asiantuntemuksen tärkeistä suojelualueista, Natura-alueista sekä yleisemminkin luonnonsuojelusta. Myös lupien mahdollisesti eri voimassaoloaika herätti pohdintaa.

YVA-asetukseen tehtävien muutosehdotusten osalta Kärkkäinen totesi, että arviointiohjelman sisältö tulisi näiden myötä todennäköisesti kevenemään, mutta muutokset on tärkeä viedä myös käytännön viranomaistoimintaan. YVA-lakiin tehdystä ehdotuksesta aloittaa harkinnanvarainen YVA-menettely ilman nimenomaista päätöstä Kärkkäinen nosti esiin mahdollisuuden, voisiko siitä aiheutua tarpeettomia YVIa, jotka syövät resursseja muilta töiltä. Tältä osin korostuisi ennakkoyleistyksen ja neuvonnan tarve toiminnanharjoittajan kanssa. Kärkkäinen korosti sisäisestä lausuntokäytännöstä luopumista ja että uudesta virastosta puhuttaisiin yhtenä yhtenäisenä viranomaisena. Neuvonnan prosesseja olisi myös tarpeen selkeyttää esimerkiksi toimeenpanohankkeessa palveluprosessien suunnittelun osana.

Kanervan mukaan ehdotukset ovat pääasiassa kannatettavia ja ne vievät yhden luukun mallia eteenpäin. Sähköisen asioinnin kehittäminen on hyvä pitää mielessä säännöksiä valmisteltaessa ja onkin positiivista, että useissa säännösehdotuksissa asia on huomioitu. Yleisperusteluissakin on hyvä huomioida suhde Luvat ja valvonta –hankkeeseen, sillä uuden viraston toiminta on kytketty yhteiseen digitaaliseen ratkaisuun. Yhteyspisteviranomaista koskevaa sääntelyä Kanerva piti lähtökohtaisesti onnistuneena, vaikkakin mahdollinen päällekkäisyys uusiutuvan energian lupamenettelylakiin olisi vielä hyvä tarkistaa. Uuden viraston rooliin yhteyspisteviranomaisena TEMillä ei ollut huomautettavaa.

Ojanperän mukaan tavoitteena olisi hyvä olla, ettei lainsäädäntöön sisältyisi monia erillisiä lupamenettelylakeja. Ehdotettu ns. VALO-käsittelylaki saattaisi olla toteutettavissa oleva tapa yhden-tää sääntelyä koskien mm. yhteyspisteviranomaista sekä etusijasääntelyä, joka olisi laajentumassa myös EU-asetusten mukaisiin strategisiin hankkeisiin. Lainsäädäntöhankkeen keskeisiä osia ovat myös YVA-ja lupamenettelyn yhteensovitus, josta Ojanperällä ei ollut vielä antaa EK:n kommentteja. Ojanperä nosti esiin puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevan ehdotuksen ja toivoi tästä lisätietoja. Puheenjohtaja totesi, että puhtaan siirtymän sijoittamislupasta on pyydetty esitys alueidenkäyttölain työryhmään.

Soininen toi esiin viranomaisen roolin kehittämisen ”sparraavampaan” suuntaan, kun uusi valtion virasto veisi eteenpäin YVA- ja lupamenettelyjä koordinoivana toimijana. Soininen piti tätä tavoitetta sinällään hyväksyttävänä, mutta nosti esiin myös yleisen ympäristön- ja luonnonsuojelun edun valvonnan: se, olisiko jollakin uuden viraston yksiköllä valitusoikeus viraston päätöksistä, on iso rakenteellinen ja oikeusvaltiotakin koskeva kysymys. Oikeusturvatakeiden turvaaminen viraston sisällä olisi olennainen kysymys. Koordinointitehtävän aiheuttama resurssitarve olisi myös huomioitava valmistelussa.

Öberg totesi, että kaikki eri hallinnonalojen menettelyjä koskevat säännösehdotukset mm. muutoksenhausta ja lausuntonmenettelyistä kohdistuisivat hallinnonalojen erityislainsäädäntöön, jota mm. nyt ympäristöhallinnon osalta kyseisessä yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa toteutetaan. Lakitasolle oltaisiin VAU-uudistuksessa tuomassa yleistä etua päätöksenteossa ja muutoksenhausta koskeva yksikkö. Resursoinnin suhteen voidaan todeta, että toiminta on nettobudjetoitua, joten käsiteltävien lupa-asioiden määrä vaikuttaa virastolle tulevien lupamaksujen määrään.

Levä totesi, että Tukesin toimivallassa olevaa kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupaa voidaan pitää teknisen turvallisuuden lupana, joka luonteeltaan rinnastuisi lähemmäksi rakennuslupaa, jossa huomioidaan kohteen turvallisuusnäkökohdat (taustalla vaikuttaa vahvasti ns. Seveso-direktiivi). Kaivoslain osalta on lisäksi pidettävä mielessä toiminnan varhaiset vaiheet. Levä nosti esiin myös esitysluonnoksesta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset niin viranomaisten kuin yrityselämän kannalta. Yleinen paine julkisessa keskustelussa viittaa viranomaistehtävien karsimisen ja prosessien sujuvoittamisen suuntaan, eikä lisääntynyt neuvonta- ja ohjausvastuu saisi Levän mukaan lisätä viranomaisten kokonaistyömäärää. Tähän olisikin pohdittava uusia ratkaisuehdotuksia, kun luvan hakijoissa on isoja eroja osaamisessa ja resursseissa. Levä esitti myös, voisiko pohtia vielä tarkemmin laitostyypeittäin mahdollisuutta YVAN ja lupamenettelyn tiiviimpään yhteensovittamiseen.

Ahonen piti luonnosta aiempaa selkeytyneempänä, ja mm. lain nimike oli nyt parempi. Hän myös pohti, missä määrin VALO-käsittelylailla voidaan velvoittaa muita viranomaisia. Yhteiskäsittelyä koskevan sääntelyn osalta olisi tärkeää katsoa, että muussa substanssilainsäädännössä katsottaisiin, ettei asiasta syntyisi päällekkäistä sääntelyä (YSL, VL ja HL). Etusijamenettelyä koskevan sääntelyn osalta on hyvä huomata myös muut kiireelliset käsittelyvaateet. Uudessa virastossa olisi toki ”leveämmät hartiat” asioiden käsittelyyn ja etusijan toteuttaminen kaikissa eri hankkeissa voisi näin ollen helpottaa. Ratkaisukokoonpanoja koskevan sääntelyn osalta Ahonen toi esiin kysymyksen 8 §:stä virastossa tarvittavasta asiantuntemuksesta. Koordinoinnin ja neuvonnan suhteen olisi lisäksi hyvä pohtia, voisiko jotain osuutta siirtää maksulliseksi toiminnaksi. Uudesta perustettavasta virastosta puhuttaessa olisi Ahosen mukaan selkeämpää puhua eritellysti lupa- ja valvontaviranomainen, luonnonsuojeluviranomainen jne., jotta tiedettäisiin, mille taholle mikäkin asiakokonaisuus viraston sisällä on vastuutettu.

Nurmikolu piti esitysluonnoksen ehdotuksia yleisesti ottaen hyvinä, mutta yksityiskohdissa voi olla tarkistettavaa, eikä kaikkea pystytäkään ennakoimaan sääntelyä valmisteltaessa. Nurmikolu nosti esiin valtion ja kunnan välisen yhteistyön ja totesi, että erityisesti pienille kunnille valtion neuvova rooli on ollut tärkeä. Nurmikolu toivoi eräitä määräaikoja koskevia säännöksiä vielä täsmennettäväksi. Nurmikolu myös nosti esiin, onko tarpeen eritellä erilaisia asiantuntemuksia hallinnollisessa päätöksenteossa. YVAN ja lupahakemuksen yhteiskuulemisesta Nurmikolu epäili vaihtoehtoa, jossa tullaan ulos valmiilla hankesuunnitelmalla, eikä olisi vaihtoehtoja. Samoin ehdotus, jonka mukaan toiminnanharjoittaja voisi käynnistää itse YVA-menettelyn ilman viranomaisen päätöstä, herättää kysymyksen, tarvitaanko jossain vaiheessa kuitenkin viranomaisen päätös menettelystä (esim. ohjelmavaiheessa). Etusijamenettelyn osalta Nurmikolu piti periaatteellisenä ratkaisuna menettelyn määräaikaisuutta: vaihtuvista maailmantilanteista johtuen on hyvä kysyä, onko menettely edelleen perusteltavissa. Tämä olisi huomioitava, kun nyt ehdotetaan EU-asetuksiin perustuvaa etusijaa pysyväksi menettelyksi.

Korpi totesi ennen poistumistaan asiakohdan 3 lopuksi, että uusiutuvan energian lupamenettelylaki on tunnistettu tärkeäksi asiakokonaisuudeksi myös tämän hankkeen kannalta ja sen uudistamisesta on käyty jo keskustelua TEM:n kanssa. Laki olisi uudistettava RED III:n vuoksi, mutta tätä työtä ei ole kyetty toteuttamaan täysin samanaikaisesti yhden luukun lainsäädäntöhankkeen niukkojen resurssien vuoksi. Lain uudistamista koskevaa asia avataan tarkemmin seuraavassa ohjauksessa.

Öberg totesi lyhyesti ennen poistumistaan ennen asiakohtaa 4, että VAU-uudistus etenee aikataulussa. Virastouudistusta koskeva hallituksen esitysluonnos olisi lähdössä touko–kesäkuussa lausuntokierrokselle.

Hunnakko toi esiin, että maanomistajien kannalta on herännyt kysymys osallistumismahdollisuuksien toteutumisesta. Kyseessä on harvoin yvattavia hankkeita ja tärkeintä olisikin, että luvat saadaan tahdistettua kunnan lupien kanssa. Myös valvonta- ja lupaviranomaisen kokoaminen samaan virastoon on herättänyt kysymyksiä, mutta onnistunee toiminnan suunnittelulla jatkossakin. Tärkeimpänä asiana Hunnakko nosti esiin riittävien resurssien ja osaavan henkilöstön turvaamisen.

Wainio-Biese totesi, että SYKE:llä ei ole tässä vaiheessa erityisiä huomioita. SYKE:ssä on tunnistettu, että lainsäädäntöhanke sivuaa vesien- ja merenhoidon tehtäviä kanssa ja jäänee vielä nähtäväksi, tuleeko niiden osalta tähän hankkeeseen vaikutusta.

4. Ajankohtaista VAU-uudistuksesta

Asiakohta jätettiin käsittelemättä, sillä Öberg kertoi asiasta lyhyesti jo asiakohdassa 3. Asiaan voidaan palata jälleen seuraavassa kokouksessa.

5. Muut asiat

Todettiin, että sidosryhmätilaisuus ennen lausuntokierrosta järjestetään ma 20.5.2024 klo 14–16 ympäristöministeriön Pankkialissa sekä Microsoft Teams –yhteydellä.

Pyydettiin ohjausryhmältä kommentit pykäliin ja perusteluihin 30.4. mennessä ja muutoin HE-luonnokseen 6.5. mennessä.

6. Seuraavat kokoukset:

- 7. kokous ke 5.6.2024 klo 13–15 (Eteläesplanadi 4, Sali 4)

8. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 14.55.

Jakelu Ohjausryhmän jäsenet ja varajäsenet, pysyvä asiantuntija