



25.10.2024

Yhden luukun lainsäädäntöhanke

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi.

LAUSUNTOYHTEENVETO

Sisällysluettelo

1	Yleiset huomiot esityksestä	3
1.1.	Yhden luukun lakihanke	3
1.2.	Aluehallinnon uudistus	4
1.3.	Viranomaisten resurssit	5
1.4.	Lupajärjestelmän kokonaisuus ja eri lupajärjestelmien yhteensovittaminen	6
2	Teemakohtaiset huomiot	6
2.1.	Ympäristöasioiden käsittelylain lähtökohdista	6
2.2.	Ennakollinen ohjaus ja neuvonta	7
2.3.	Yhteyspisteviranomaista koskevat näkökohdat	8
2.4.	Puhtaaseen siirtymään ja etusijaan liittyvät näkökohdat	9
2.5.	Lupien yhteensovittaminen	9
2.6.	Yhteiskäsittely	10
2.7.	Asioiden käsittely, asiantuntemus ja ratkaiseminen	12
2.8.	Sähköinen asiointi ja tietojärjestelmät	12
2.9.	Käsittelyajat/määräajat	13
2.10.	Osallistuminen ja asioiden selvittäminen	14
2.11.	Muutoksenhakua koskevat näkökohdat	14
3	Muu lainsäädäntö	15
3.1.	Luonnonsuojelulaki	15
3.2.	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä	16
3.3.	Muut lait	20
3.3.1.	Ympäristönsuojelulaki ja vesilaki	20
3.3.2.	Rakentaminen ja kaavoitus	20
3.3.3.	Säädösteknisiä näkökohtia	20
4	Muita huomioita	20



LAUSUNTOYHTEENVETO

Hankkeen tausta ja valmistelu

Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on parantaa investointiluvituksen sujuvuutta ja ennakoitavuutta Suomen keskeisenä kilpailuetuna. Hallitusohjelman mukaisesti tähän pyritään esimerkiksi edistämällä ympäristöllisten lupamenettelyiden yhden luukun mallia, viranomaisten yhteistyötä, yhden viranomaisen vastuulla olevaa lupaprosessin etenemistä ja koordinointia sekä tavoitetta, jonka mukaan lupakäsittelyjä yhdistämällä hakemus johtaisi lähtökohtaisesti yhteen viranomaispäätökseen ja valitusmahdollisuuteen.

Samaan aikaan on käynnissä valtion aluehallinnon uudistus, jonka myötä on tarkoitus perustaa uusi valtion Lupa- ja valvontavirasto sekä alueelliset elinvoimakeskukset. Lupa- ja valvontavirastolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristötehtävistä. Hankkeessa keskiössä on perustettavan uuden Lupa- ja valvontaviraston myötä syntyvä viranomaisen valtakunnallinen toimivalta ja sen mukanaan tuomat mahdollisuudet yhdentää ja nopeuttaa menettelyjä ympäristölainsäädännössä. Perustettavalla Lupa- ja valvontavirastolla olisi jatkossa lähtökohtaisesti vastuullaan lupaprosessin eteneminen ja koordinointi, ja se huolehtisi hallitusohjelman mukaisesti siitä, että hakijalla on mahdollisuus etukäteen keskustella mm. keskeisistä lupamenettelyihin liittyvistä selvitystarpeista ja reunaehdoista.

Ympäristöministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos oli lausuntokierroksella 20.6. – 30.8.2024. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin valtion aluehallinnon uudistusta koskeva lainsäädäntö (1.1.2026).

Lausuntoyhteenvedon rakenne ja toteutus

Lausuntoyhteenvedo on koostettu annettujen lausuntojen perusteella osin teemakohtaisesti, koska hallituksen esityksen luonnos laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi sisältää jossain määrin erityyppisiä, mutta toisiinsa liittyviä kokonaisuuksia. Valtion aluehallinnon uudistusta koskeva hallituksen esitysluonnos oli samaan aikaan lausunnoilla, mikä näkyy annettujen lausuntojen osittaisena päällekkäisyytenä.

Lausuntoyhteenvedossa on pyritty ottamaan huomioon annetuissa lausunnoissa esitetyt keskeiset näkemykset, mutta yksittäiset tai yksityiskohtaiset kommentit on jätetty tästä yhteenvedosta pois. Yhteenvedossa on pyritty antamaan yleiskuva lausuntopalautteesta, eikä siinä ole kohdennettu palautetta yksityiskohtaisesti sen perusteella, mikä taho kommentin on antanut. Joiltain osin on kuitenkin pidetty tarpeellisena nostaa esiin myös lausunnon esittäneet tahot. Kaikki annetut lausunnot ovat kuitenkin saatavissa kokonaisuudessaan [Lausuntopalvelu.fi:stä](https://lausuntopalvelu.fi/sta), jossa niihin voi tutustua tarkemmin.

Lausunnonantajat

Esityksestä annettiin lausuntoja yhteensä 104. Lausunto saatiin seuraavilta tahoilta: A-Insinöörit Suunnittelu Oy (YVA/Ympäristövaikutusten arviointiyksikkö), Akkuteollisuus ry, AmCham Finland ry, Astra Music Oy, Bioenergia ry, BirdLife Suomi ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Elintarviketeollisuusliitto ry, Energiakaupungit ry, Energiateollisuus ry, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Etelä-Pohjanmaan liitto, Finavia Oyj (Ympäristö ja kestävä kehitys), Fingrid Oyj (Maankäyttö- ja ympäristö), FinNuclear Association, Fortum Oyj, Geologian tutkimuskeskus GTK, Helen Oy, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kainuun liitto, Kaivosteollisuus ry, Kansalaisten kaivosvaltuuskunta, Kemianteollisuus ry, Keski-Pohjanmaan liitto, Keski-Suomen



elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Keskuskauppakamari, Kierrätysteollisuus ry, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Korkein hallinto-oikeus, Kuhmon kaupunki, Kymenlaakson liitto, Lapin kauppakamari, Lapin liitto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Luonnon-, ympäristö- ja metsätieteilijöiden liitto Loimu ry, Liikenne- ja viestintäministeriö, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden yhteinen lausunto), Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Metallinjalostajat ry, Metsähallitus, Metsäteollisuus ry, Microsoft Oy, Maa- ja metsätalousministeriö, Oikeuskanslerinvirasto, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Oikeusministeriö, Oriveden kaupunki (Ympäristölautakunta), Oulun kauppakamari, Outokumpu Chrome Oy ja Outokumpu Stainless Oy, P2X Solutions Oy, Paliskuntain yhdistys, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Puhtaan Meren Puolesta Ry, Rajavartiolaitos, Rakennusteollisuus RT ry, Saamelaiskäräjät, Saimaa ilman kaivoksia ry, Sisäministeriö, Sontek Oy, Steady Energy Oy, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Ampumaurheiluliitto (Ampumaratojen ympäristölupahanke), Suomen Asianajajaliitto, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen Ekomodernistit ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Suomen Kiertovoima ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Luontopaneeli, Suomen Malmijalostus Oy, Suomen metsäkeskus, Suomen Omakotiliitto ry, Suomen Romukauppiain Liitto ry, Suomen Satamat ry, Suomen uusiutuvat ry, Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry, Suomen Vetyklusteri, Suomen ympäristökeskus, Tekniikan Akateemiset TEK ry, Teknologiateollisuus ry, Työ- ja elinkeinoministeriö, Teollisuuden Voima OYJ, Teollisuusliitto ry, Tuomioistuinvirasto, Turun hallinto-oikeus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Tuulivoimakansalaisyhdistys ry, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Vaasan hallinto-oikeus, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (Y- ja L-vastuualue), Valtiovarainministeriö, Väylävirasto, WSP Finland Oy, WWF Suomi ja Ympäristövaikutusten arviointiyhdistys YVA ry. Lisäksi yksi yksityishenkilö antoi lausunnon.

1 Yleiset huomiot esityksestä

1.1. Yhden luukun lakihanke

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy useita ehdotuksia ja säännösmuutoksia, joilla toteutettaisiin ympäristöllisten asioiden yhden luukun asiointimahdollisuutta uudessa valtioneuvoston Lupa- ja valvontavirastossa. Esityksen pääasiallinen tavoite lupamenettelyiden ennakoitavuuden, yhdenmukaisuuden ja sujuvuuden edistämisestä sai varsin laajaa kannatusta. Esitettyjä tavoitteita pidettiin pääasiassa hyvinä ja niiden katsottiin tehostavan lupamenettelyitä.

Joissakin lausunnoissa ehdotuskokonaisuuteen suhtauduttiin myös kriittisesti. Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen näkemyksissä nostettiin paikoin esiin, että hyviksi tarkoitetuista tavoitteista huolimatta lakiesityksen yleisperusteluissa korostuvat ympäristön hyvän tilan turvaamiseksi säädettyjen lakipykälien lieventäminen tai heikentäminen ja lupaprosessien nopeuttaminen ja sujuvoittaminen hanketoimijoiden edun näkökulmasta. Toisaalta osa lausunnonantajista katsoi, että ehdotetut uudistukset jäävät liian kevyiksi, eikä niiden avulla kyetä riittävällä tavalla vastaamaan lupamenettelyiden haasteisiin.

Lausuntopalautteessa katsottiin melko yleisesti, että lupamenettelyjen yhdenmukaistaminen, valtioneuvoston ympäristöviranomaisten yhdistäminen, eri luissa tehtävien päällekkäisten asioiden karsiminen, sekä lupaviranomaisen ennako-ohjaus mahdollistaa lupaprosessien sujuvuuden kehittämisen.

Monissa lausunnoissa pidettiin hyvänä esimerkiksi lupa- ja valvontaviranomaisen valtakunnallisuutta ja sen mukanaan mahdollisesti tuomaa alueellista yhdenvertaisuutta, ennakkolisen koordinaation vahvistamista,



sähköisen asianhallintajärjestelmän hyödyntämisen edistämistä, vihreän siirtymän etusijamenettelyn jatkoa, eräiden lupien yhteiskäsittelyä (varauksin) ja YVA-menettelyyn ehdotettuja joustoja. Ehdotus uudeksi ympäristöasioiden käsittelyä koskevaksi laiksi Lupa- ja valvontavirastossa sai varsin laajaa kannatusta, joskin eräät lausunnonantajat pitivät ehdotettua lakia osin sekavana ja vaikeaselkoisena. Voimassa olevan yhteensovittamislain kumoamista koskeva ehdotus sai myös laajaa kannatusta.

Useissa lausunnoissa nostettiin kuitenkin esiin myös muita ehdotuksiin sisältyviä haasteita. Näitä olivat esimerkiksi lupa- ja valvontaviranomaisen alueellisen osaamisen heikentyminen, huolella laadittujen selvitysten tekeminen ajallaan, muutosvaiheen mahdolliset hidasteet vakiintuneiden toimintatapojen muuttuessa, yleisen edun valvonnan mahdollinen heikentyminen, lupa-asioiden jatkuva laajentuminen ja vaikeutuminen, lupamenettelyiden suhde kaavoitukseen, valitusprosessien kesto, paikallisuuden ja kokonaisuuden hahmotuksen etääntyminen. Joissakin lausunnoissa todettiin, että esityksessä ei ole riittävästi huomioitu esimerkiksi tiettyjen hanketyyppien, kaavoituksen tai muutoksenhaun merkitystä investointiluvitukselle. Saamelaiskäräjät esitti huolensa siitä, että ennakkollinen ohjaus, lupaharkinta ja lupien myöntäminen sekä valvonta olisivat yhdessä virastossa ja totesi, että tulisi selvittää ja toteuttaa huolellisesti toimia, joilla jokainen edellä mainituista osa-alueista saadaan hoidettua objektiivisesti ja asiantuntevasti hyvän hallinnon periaatteita kunnioittaen.

Lisäksi esimerkiksi oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että mikäli ympäristölainsäädäntöä ja ympäristölupia koskevaa sääntelyä halutaan yhdenmukaistaa, paras tapa tähän olisi sektorilainsäädännön menettelyllisen yhteensovittamisen lisäksi lainsäädännön aineellinen yhteensovittaminen niissä tapauksissa, joissa se on perusteltua. Kokonaisuutena oikeusministeriö kiinnitti myös vakavaa huomiota laadukkaaseen lainvalmistelutapaan ja totesi, että esitysluonnokseen on oikeusministeriön käsityksen mukaan jäänyt merkittäviä puutteita, eikä siinä ole tunnistettu riittävällä tavalla ehdotettujen säädösmuutosten merkitystä ja ehdotettujen säännösten vaikutuksia sekä niistä aiheutuvia ristikkäisvaikutuksia.

Valtiovarainministeriö puolestaan näki jossain määrin ongelmallisena sen, että esityksessä esitetään ympäristötoimialan tehtäviin lisää budjettirahoitusta ilman tarkempia perusteluja, mutta samanaikaisesti ympäristöministeriön valmistelemalla esityksellä ollaan siirtämässä maksullisen toiminnan piiriin kuuluvia lupa-asioiden valmistelutoimia enenevässä määrin maksuttoman toiminnan piiriin.

1.2. Aluehallinnon uudistus

Lausuntopalautteessa esitettiin melko laajasti huomioita myös samaan aikaan lausuntokierroksella olleen valtion aluehallintouudistuksen teemoista, ja osin näiden kahden esityksen vaikutusten erottaminen toisistaan onkin haastavaa. Esitysluonnoksessa on tältä osin huomautettu, että esitetty lainsäädäntö on tiiviisti sidoksissa valtion aluehallinnon uudistusta koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti ympäristötoimialan tehtävänjakoon liittyviin kysymyksiin, viranomaisten yhdistämiseen, viranomaisten eri rooleihin, uuden lupa- ja valvontaviraston organisointitapaan, yleisen edun valvonnan järjestämiseen, asiantuntemuksen alueelliseen ja sisällölliseen varmistamiseen, kaavoitus- ja liikennetehtävien sijoittumiseen, erilaisten organisaatiokulttuurien yhdistämisen haasteisiin ja lupamenettelyiden kehittämisen välittömään riippuvuuteen aluehallintouudistuksesta.

Tältä osin viittaamme aluehallintouudistukseen ja sen lausuntoyhteenvetoon (<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM114:00/2023>).



1.3. Viranomaisten resurssit

Lausunnonantajat olivat varsin yksimielisiä siitä, että ehdotetut uudistukset – aluehallinnon uudistus mukaan lukien – edellyttävät riittävien resurssien turvaamista. Lausunnoissa nostettiin esiin lupaviranomaisen resurssien rajallisuus jo nykyisellään ja ehdotetut lisäykset lupaviranomaisen toimenkuvaan edellyttäisivät nykyistä laajempia resursseja. Lausunnoissa painotettiin esitysluonnoksen yleisperusteluissakin esiin nostettua seikkaa, että ympäristöhallinnon resurssit ovat merkittävästi vähentyneet viimeisten noin kymmenen vuoden aikana. Lausuntopalautteessa pidettiin varsin yksimielisesti tärkeänä varmistaa riittävät ympäristöhallinnon voimavarat myös jatkossa, koska muussa tapauksessa lupakäsittelyt saattavat entisestään hidastua ja päätösten laatu heikentyä. Tämä taas saattaisi lisätä päätöksistä tehtäviä valituksia, ruuhkauttaa tuomioistuimia ja hidastaa hankkeiden toteutumista. Suomen asianajajaliitto nosti myös esiin tarpeen varmistaa se, että myös muiden hankkeiden lupahakemukset etenevät ilman aiheetonta viivästystä. Muuten on olemassa varteenotettava riski siitä, että muut yhteiskunnan toimivuuden varmistamisen kannalta tärkeät ja sekä juridisesti että teknisesti vaativat hankkeet jäävät odottamaan, koska niille ei löydy osaavia käsittelijöitä.

Yhtenä erityiskysymyksenä nostettiin esiin sinänsä kannatusta saanut eräiden lupahakemusten väliaikaisen etusijan jatkaminen Lupa- ja valvontavirastossa vuoden 2030 loppuun saakka. Tässä yhteydessä tulisi useiden lausunnonantajien mukaan huomioida määräaikaisten vihreän siirtymän lisäresurssien rahoituksen jatkamistarve vuoteen 2030 saakka ja myös ELY-keskusten lisäresurssien osalta, sillä hallituksen esityksessä vaikutuksissa julkiseen talouteen on huomioitu ainoastaan aluehallintovirastoille ja Vaasan hallinto-oikeudelle osoitetut lisämäärärahat.

Monissa lausunnoissa (esimerkiksi ELY-keskukset, SAK, Luonnon-, ympäristö- ja metsätieteilijöiden liitto Loimu ry) korostettiin eri tavoin myös sitä, että henkilöstön sopiva työkuorma ja resurssien riittävyys ovat avainasemassa uudistuksen onnistumisen kannalta. Jatkuvuuden kannalta tulisi kiinnittää huomiota hiljaisen tiedon siirtymiseen ja nykyisten parhaiden käytäntöjen jakamiseen, jotta uudistettaessa ei menetetä merkittävää osaamista, joka tällä hetkellä on esimerkiksi ELY-keskuksissa työskentelevillä asiantuntijoilla. Lisäksi huomautettiin, että uudistuksella ei välttämättä tulla saavuttamaan säästöjä viraston alkuvuosien aikana, koska erilaiset järjestelmät ja viraston työtapojen luominen vaativat sekä henkilöstöllisiä että taloudellisia resursseja.

Toisaalta lausunnoissa todettiin, että resurssien keskittäminen Lupa- ja valvontavirastoon on toimiessaan hyvä uudistus, koska se tukee keskitettyä osaamista ja yhdenmukaistaa päätöksentekoa. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että uusi Lupa- ja valvontavirasto pystyy toimimaan tehokkaasti ja että sen henkilöstöllä on tarvittava osaaminen ja resurssit lupaprosessien sujuvaan hoitamiseen. Lausunnoissa nousi myös melko laajasti esiin tarve riittävien resurssien varaamista uudelle viranomaiselle sen takaamiseksi, ettei muutosten toteuttaminen aiheuttaisi väliaikaisesti pullonkaulaa lupamenettelyihin viranomaisten uudelleenjärjestäytymisen vuoksi.

Resurssien näkökulmasta olisi myös kiinnitettävä erityistä huomiota yhteiskunnan toimivuuden varmistamiseen ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen, eikä esimerkiksi lakimuutoksessa tiettyjä hankkeita koskien esitetyn etusijamenettelyn ei tulisi hidastaa muiden kuin puhtaan siirtymän tai kriittisten raaka-aineiden hankkeiden lupahakemusten käsittelyä.

Paliskuntien yhdistys nosti erityiskysymyksenä esiin tarpeen järjestää koulutusta poronhoidosta ja saamelaiskulttuurista, jotta viranomaiset ja tuomioistuimet osaisivat ottaa huomioon poronhoitoalueen, saamelaisten kotiseutualueen ja kolttaluonnon erityispiirteet ja -olosuhteet. Myös YVA-menettelyyn liittyvien viranomaisresurssien tarpeeseen kiinnitettiin monissa lausunnoissa huomiota.



1.4. Lupajärjestelmän kokonaisuus ja eri lupajärjestelmien yhteensovittaminen

Lausunnoissa esitettiin myös laajempia huomioita lupajärjestelmään liittyvistä lähtökohdista ja eri lupien yhteensovittamisesta. Lupamenettelyiden yhdenmukaistamista ja myös pidemmälle menevää lupien yhteiskäsittelyä (yksi yhteinen lupa) kannatettiin, mutta pidettiin myös perusteltuna tehdä se vaiheittain ja asteittain nopeasti muuttuvassa sääntely-ympäristössä. Lausunnoissa kiinnitettiin myös huomiota tarpeeseen huolehtia esimerkiksi EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen, nettonolla-asetuksen ja RED III -direktiivin kansallisen täytäntöönpanotoimien yleistason koordinoinnista.

Eryteisesti kansalaisjärjestöjen lausunnoissa todettiin, että sujuvan, luotettavan ja korkealaatuisen ympäristöllisen lupamenettelyn edellytyksiä ovat lupa- ja valvontaviranomaisen riittävät resurssit, yleistä ympäristöetua valvovan valtion viranomaisen itsenäinen ja riippumaton asema sekä kansalaisten perusoikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristöään koskeviin suunnitelmiin, virastorakenteesta ja lainsäädännön muista yksityiskohdista riippumatta. Useissa elinkeinoelämän lausunnoissa puolestaan Lupa- ja valvontaviraston tärkeäksi tehtäväksi katsottiin elinkeinojen toimintaedellytysten ja ympäristöllisten näkökohtien yhteensovittaminen, ja todettiin lupajärjestelmän sujuvoittamisen kannalta olevan keskeistä lupaprosessien keskinäisuuhteiden määrittely sekä erityisesti kussakin vaiheessa vaadittavan sisällön määrittely. Luvituksen kehittämisessä tulisi ottaa paremmin huomioon Suomeen suunniteltujen hankkeiden toteuttamisen lupajärjestelmä kokonaisuutena. Esimerkiksi Microsoft korosti lausunnossaan, että uudistuvan puhtaan ja vihreän siirtymän sääntelyn soveltamisessa on huomioitava koko uudistuva ympäristöluvituksen kokonaisuus ja tarve yhteensovittaa uudet rakentamislain, alueidenkäyttölain (132/1999) ja nyt kyseessä olevan yhden luukun lainsäädäntöhankkeen säännökset. Vastaavanlaisia näkemyksiä esitettiin myös muutamissa muissa lausunnoissa.

Eryteisesti eräissä elinkeinoelämän lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös lupa-asioiden eriytymiseen erityisesti EU-sääntelystä johtuen. Joissakin lausunnoissa esitettiin, että Suomeen voisi olla syytä säätää yksi ympäristöllisiä lupamenettelyjä koskeva säädös, joka kokoaisi yhteen eri toimintoja ja hankkeita koskevat lupamenettelyt. Eri viranomaisten välinen yhteistyö on ratkaisevan tärkeää investointien sujuvaksi etenemiseksi eri puolella Suomea ja merkitystä on muun muassa kunnan toimivaltaan kuuluvan kaavoituksen ja kunnan eri lupien yhteydellä luvituksen kokonaisuuteen. Elinkeinoelämän osalta todettiin, että keskeinen toive investointiluvituksen sujuvoittamiseksi liittyy paitsi käsittelyaikojen lyhenemiseen ja viranomaisten välisen koordinaation parantamiseen, myös lupien ennakoitavuuden paranemiseen.

Lausunnoissa korostettiin myös nykyiseen lupajärjestelmään liittyvän päällekkäisyyden karsimista. Esimerkkeinä mainittiin muun muassa luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan ja alueidenkäyttölain mukaisen kaavan suhde, sekä samaa asiaa koskevien ympäristöselvitysten kohdentaminen ja hyödyntäminen eri prosesseissa.

2 Teemakohtaiset huomiot

2.1. Ympäristöasioiden käsittelylain lähtökohdista

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin yhtäältä tarve koota menettelysääntelyä enemmän yhteen, mutta toisaalta myös erityyppisten ympäristöön liittyvien asioiden menettelysääntelyn kokoamisen haasteet. Lausuntopalautteen huomiot ympäristöasioiden käsittelylain osalta olivat osin päällekkäisiä edellisten kohtien kanssa.



Ympäristöasioiden käsittelylain koettiin sisältävän hyvin monen tyyppistä sääntelyä, minkä vuoksi lain selkeyteen ja systematiikkaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Oikeusministeriö esimerkiksi ehdotti määritelmäsäännöksen sisällyttämistä lain alkuun lain luettavuuden ja sovellettavuuden parantamiseksi. Samassa lausunnossa katsottiin, että osa säännöksistä vaikuttaisi yleislainsäädäntö huomioon ottaen ainakin osittain tarpeettomilta.

Korkein hallinto-oikeus piti ehdotettu lakia joiltakin osin epäjohdonmukaisena ja vaikeasti hahmottavana, eikä välttämättä nähnyt tällaisen kokonaisuuden säätämiseksi perusteita vain sen vuoksi, että säännökset liittyvät Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin. Joissakin lausunnoissa esitettiin myös ehdotuksia lain rakenteen selkeyttämiseksi.

Oikeusministeriö nosti myös esiin ympäristösääntelyn paikoin hyvin yksityiskohtaisen, yleislainsäädännöstä poikkeavan lupia koskeva menettelysääntelyn ongelmallisuuden. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa on hallintolaista (434/2003) poikkeavaa erityissääntelyä muun ohella hakijan neuvonnan, hakemuksen täydentämisen asianosaiksi, asianosaisten kuulemisen, asioiden yhdessä käsittelemisen, viranomaisten yhteistyön, asian selvittämisen, hallintopäätöksen sisällön ja tiedoksiannon osalta. Esityksessä olisi siten tarve arvioida tarkemmin ehdotusten suhdetta yleislainsäädäntöön, erityisesti hallintolakiin.

Joissakin lausunnoissa (esimerkiksi aluehallintovirasto, oikeuskanslerinvirasto ja oikeusministeriö) nostettiin esiin ympäristöasioiden käsittelylain soveltamisalaan liittyvät epäselvyydet ja katsottiin, että lain soveltamisalaa olisi tarpeen tarkentaa. Eräissä lausunnoissa katsottiin, ettei ehdotettu soveltamisala ole riittävän laaja, koska perusteluissa viitataan erityisesti lupa-asioihin. Valtion lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluu kuitenkin myös muita kuin lupa-asioita (ilmoitus-, korvaus- ja hallintopakkoasiat sekä muut hakemusasiat). Lisäksi olisi huomioitava, että Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvaksi säädettyjen ympäristöasioiden käsittely tarkoittaa myös valvontaviranomaisten sekä osittain myös yleisen edun valvonnan tehtäviä sekä YVA-yhteysviranomaisen ja yhteyspisteviranomaisen tehtäviä. Esitetyn näkemyksen mukaan olisi tärkeää sisällyttää myös pääsääntöisesti ainakin kaikkien valituskelpoista päätöstä edellyttävien asioiden käsittely kyseessä olevaan lakiin.

2.2. Ennakollinen ohjaus ja neuvonta

Lausunnoissa esitettiin laajasti huomiota käsittelylain ennakollista ohjausta (2 §) ja neuvontaa (6 §) koskevista säännöksistä. Pääsääntöisesti katsottiin, että ennakollisella ohjauksella voidaan parantaa menettelyjen sujuvuutta kiinnittämällä lupahakemusten sisältöön ja laatuun jo hankkeen suunnitteluvaiheessa, ja ehdotuksia pidettiin perusteltuina. Ennakollisuus nähtiin monissa lausunnoissa tärkeäksi ja kannatettavaksi, jotta hankkeen kaikki tahot ymmärtävät yhtä aikaa ja samalla tavalla hankkeen vaikutukset ja velvoitteet.

Toisaalta useissa lausunnoissa nostettiin esiin, että ennakollisen ohjauksen rooli ja sisältö jää osin epäselväksi. Erityisesti viranomaiset (aluehallintovirasto, ELY-keskukset, Tukes), Vaasan hallinto-oikeus ja kansalaisjärjestöt korostivat tarvetta huolehtia viranomaisen riippumattomuuden turvaamisesta ja hakijan vastuun merkitystä. Hakijan ja lupaviranomaisen kiinteä yhteistyö voisi vaarantaa haitankärsijänä olevan osapuolen luottamusta riippumattomaan käsittelyyn eikä näin ollen ainakaan vähentäisi muutoksenhaun mahdollisuutta. Ennakollinen ohjaus ja neuvonta ei saisi poistaa viranomaisen mahdollisuutta tarttua myöhemmin prosessissa sellaisiin asioihin, mitkä tosiasiallisesti ilmenevät vasta myöhemmin.

Lausunnoissa todettiin myös, että lakiehdotuksessa tulisi kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että nyt kyseessä olevassa laissa on esitetty säädettäväksi asioista, joista jo säädetään substanssilaeissa. Esimerkiksi hakijan ohjauksesta, neuvonnasta ja yhteistyöstä säädetään ympäristönsuojelulain 39 a ja 44 b §:issä. Jatkovalmistelussa



tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei säännösten välille jää ristiriitoja ja ettei lainsäädäntö pirstoudu ilman tarkoitusta.

Joissakin lausunnoissa (esim. Suomen luonnonsuojeluliitto, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö) nostettiin myös esiin, että ehdotetun 2 pykälän otsikko ei täysin vastaa pykälän sisältöä. Otsikossa puhutaan ohjauksesta ja pykälätekstissä koordinoinnista. Ehdotusta neuvottelutapaamisesta pidettiin yhdessä lausunnossa kannatettavana etenkin tilanteessa, jossa hankkeen ympäristönsuojelulain, vesilain ja luonnonsuojelulain mukaiset luvat aiotaan käsitellä yhteiskäsittelyssä, sillä poikkeuslupahakemuksissa on ollut usein puutteita, jotka edellyttävät hakijalta täydennystä.

Erytiskysymyksenä valtiovarainministeriö totesi, että ehdotettu käsittelylaki vaikuttaisi siirtävän lupaprosessin painopistettä kokonaisuudessaan ennakkoliselle neuvonnalle ja asiakkaalle maksuttoman viranomaistoiminnan suuntaan, mitä voidaan pitää ongelmallisena valtion maksuperustelain (150/1992, maksuperustelaki) näkökulmasta. Valtion maksuperustelain 4 §:n mukaan hakemuksesta tehtyjen päätösten tulee olla maksullisia ja suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan. Julkisoikeudellisista suoritteista valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee lähtökohtaisesti vastata valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo) maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaisesti.

Valtiovarainministeriö piti ympäristölupaprosessin sujuvoittamista lähtökohdiltaan pidettävä kannatettavana, mutta totesi, että esityksessä tulisi arvioida myös ehdotetusta toteutuksesta eri tahoille aiheutuvat kustannukset. Lausunnoissa myös todettiin, että lupa-asioiden käsittelyä koskeva neuvonta ja tarvittava yhteydenpito hakijoihin sekä tarpeen mukaan myös muihin tahoihin ja viranomaisiin koko lupaprosessin ajan vaatii riittävää henkilöresurssia sekä toimivia sähköisiä työkaluja ja yhteisiä tiedonvaihtokanavia.

Muutamassa lausunnossa (esimerkiksi aluehallintovirasto) esitettiin, että esimerkiksi lupamenettelyihin liittyvät ennakkolliset neuvottelut tai osa ennakkolisesta ohjauksesta säädettäisiin maksulliseksi, sillä niihin liittyvä neuvonta on paljon laajempaa ja syvällisempää kuin hallintolain 8 §:ssä neuvonta. Esimerkiksi hankkeille annetaan tällä hetkellä maksuttomaksi katsottua ennakkollista neuvontaa, mutta jos hankkeita koskevat hakemukset eivät koskaan tule vireille, suurikin työmäärä voi jäädä kokonaan maksuttomaksi.

Toisaalta eräissä lausunnoissa katsottiin, että hakijalle tarjottavan neuvonnan maksuttomuus on erittäin tärkeää ja se tulee turvata. Laadukkaan ja oikea-aikaisen neuvonnan ansiosta hakijat tietävät, millaista tietoa ja selvityksiä lupaprosessissa vaaditaan. Maksujen osalta tulisi myös huomioida, että lupaprosessit ovat kokonaisuudessaan jo erittäin kalliita.

2.3. Yhteyspisteviranomaista koskevat näkökohdat

EU-lainsäädännöstä (CRMA, RED III, NZIA,) tulevien yhteyspisteviranomaisen tehtävien keskittämistä uuteen Lupa- ja valvontavirastoon pidettiin lausunnoissa pääsääntöisesti kannatettavana, mutta samalla tulisi huolehtia, että lupamenettelyssä on käytettävissä riittävä alueellinen osaaminen ja resurssit sekä yhteistyö toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Asiaa koskevaa sääntelyä esitettiin myös osin tarkennettavaksi. Esimerkiksi lain selkeyden vuoksi yhteyspisteviranomaisen koordinoitavaksi tehtävä ja sen sisältö voisi olla tarpeen kirjoittaa kootummin ja täsmällisemmin. Määräaikojen noudattamisen velvoittavuutta tulisi myös vahvistaa, ja tämän tulisi näkyä paremmin myös säännöksen (5 §) muotoilussa.

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin, että yhteyspisteviranomaisen toimintaan tarvitaan ehdottomasti yhden luokun periaatetta noudattava sähköinen asiointipalvelu. Lupa- ja valvontaviraston



yhteyspisteviranomaistehtävän kannalta olisi perusteltua koota perustettavan viraston lupa- ja valvontapalveluiden asiointi Luvat ja valvonta -palveluun.

2.4. Puhtaaseen siirtymään ja etusijaan liittyvät näkökohdat

Lausuntopalautteessa suhtauduttiin pääosin positiivisesti ehdotettuun etusijamenettelyn jatkamiseen sekä sen laajentamiseen koskemaan tiettyjä EU-lainsäädännöstä tulevia hankkeita. Vihreiden investointien etusijamenettely nähtiin tärkeäksi työkaluksi ympäristötavoitteiden saavuttamisen ja kestäväen talouskasvun yhdistämiseksi, ja sen koettiin olleen hyödyllinen menettely voimaantulonsa jälkeen. Myös näihin liittyvien valitusten käsittely kiireellisenä on koettu laajasti olleen merkittävä parannus aikaisempaan. Vihreän siirtymän nopeaksi edistymiseksi on olennaista huomioida myös muutoksenhakuvaihe sujuvoittamistoimien kohteena.

Toisaalta etusijamenettelyn jatkuminen ei saisi tarkoittaa muiden hankkeiden viivästyisestä nykyisestäään, ja tulisi varmistaa, että aikataulullinen yhdenvertaisuus toteutuu kaikkialla Suomessa kaikissa DNSH-kriteerien mukaisissa hankkeissa. Osa lausunnonantajista (esimerkiksi Metsäteollisuus, Tukes, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus) katsoi, että etusijan myöntäminen tietyille hankkeille voi myös asettaa toiminnanharjoittajat eriarvoiseen asemaan. Etusijan ulkopuolelle voi jäädä merkittäviä teollisia ja kiertotaloutta edistäviä hankkeita, joilla voi olla suurempi merkitys muun muassa ilmastonmuutoksen hallinnan kannalta kuin muilla etusijahankkeilla.

Joissakin lausunnoissa nostettiin esiin, että ehdotetun säännöksen mukaista 12 kuukauden käsittelymääräaika koskevaa säännöstä tulisi tarkentaa niin, että sen sitovuus viranomaisen osalta kävisi säännöksen sanamuodosta selvästi ilmi. Toisaalta eräissä lausunnoissa 12 kuukauden määräaika koettiin ongelmalliseksi, ja katsottiin, että joissain tilanteissa se voi olla asianosaisten asemaa heikentävä. Tiukkaa aikataulua ei tulisi voida toteuttaa siten, että asianosaisten kuulemisvaihe toteutetaan puutteellisilla aineistoilla.

Kannatusta sai ehdotus lisätä vihreän siirtymän etusijahankeluetteloon uusi 6 kohta, johon sisältyvät palvelin- eli datakeskukset, joiden tuottamasta hukkalämmöstä pääosa hyödynnetään. Lisäksi erityisesti monissa elinkeinoelämän lausunnoissa ehdotettiin, että ydinenergia tulisi lisätä esitysluonnoksen 11 §:n mukaisen eräiden vihreän siirtymän hankkeiden määräaikaisen etusijamenettelyn hankeluetteloon teknologianeutraaliuden periaatteen mukaisesti. Hankeluetteloa tulisi muutoinkin uudelleentarkastella jatkovalmistelussa. Elinkeinoelämän keskusliitto totesi myös lausunnossaan, että etusijan määrittelyssä tulisi siirtyä hankelistaukseen, jotta etusijamenettely täyttää merkityksensä vihreän siirtymän hankkeiden nopeutettuna ympäristölupamenettelyä ja DNSH-selvityksestä osana etusijamenettelyä tulisi luopua.

Lausuntopalautteessa nostettiin myös esiin, että esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes ei voi oman toimialansa lainsäädännön nojalla asettaa vihreän siirtymän hankkeita muiden lupa-asioiden edelle. Etusijahankkeiden tavoitteellinen määräaika ei myöskään velvoita Tukesia. Tästä voi aiheutua ongelmia muun muassa silloin, kun Lupa- ja valvontavirasto ja Tukes sopivat tavoitteellisesta määräajasta eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annetun lain 13 §:n nojalla.

2.5. Lupien yhteensovittaminen

Yhteensovittamista koskevan sääntelyn osalta on tarpeen huomioida, että esityksessä on ehdotettu asiaa koskevan nykyisen lain (764/2019) kumoamista. Samalla ehdotetaan, että osa nykyisen yhteensovittamislain säännöksistä sisällytettäisiin rajatusti ympäristöasioiden käsittelylakiin. Monissa lausunnoissa pidettiin



tarpeellisena, että tämä nykyisellään voimassa oleva sääntely siirretään kumottavasta laista ehdotettuun uuteen lakiin.

Lausunnoissa yhteensovittamislain kumoamista pidettiin pitkälti perusteltuna sen soveltamisen vähäisyyden vuoksi. Siltä osin kuin eräiden lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevat pykäläluonnokset/menettelyt sisältyvät uuteen käsittelylakiin, yhteensovittamisen käytännön toteutukseen katsottiin liittyvän osin vastaavia haasteita kuin nykyiseen lakiin. Nämä haasteet liittyvät muun muassa Lupa- ja valvontaviraston ja Tukesin asiointijärjestelmien eroihin, menettelyn selkeyteen sekä siihen, mikä säännösten suhde on muilta osin ehdotettuun käsittelylakiin. Esimerkiksi aluehallintovirastot totesivat yleisesti eräiden lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista pykäläluonnoksista, että kuvatus yhteensovittavan menettelyn käytännön toteutukseen liittyy haasteita Lupa- ja valvontaviraston ja Tukesin järjestelmien eroavaisuuksien vuoksi ja perusteluista saa liian positiivisen kuvan järjestelmien yhteensopivuudesta.

Eri lupamenettelyjen välisten keskinäissuhteiden hahmottaminen nähtiin joissakin lausunnoissa haastavana ja tulkinnallisesti epäselvänä. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus nosti esiin ja aiempaa yhteensovittamislain lainsäädäntöhanketta (764/2019) koskevassa lausunnossaan 20.3.2018 todenneensa, että esitetyillä muutoksilla ei tule yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta olemaan menettelyä nopeuttavaa vaikutusta, vaan tosiasiallisesti päinvastainen vaikutus. Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että lakiehdotuksen 4 lukua koskevilta osin tilanne ei ole oleellisesti muuttunut aikaisemmin lausutusta. Toisaalta muutamissa lausunnoissa todettiin, että esimerkiksi viranomaisrakenteen muutos sekä sähköisen asiointin laadun parantaminen voivat johtaa seuraukseen, jossa lupien yhteensovittamisesta syntyy toiminnanharjoittajalle hyötyä.

Sähköisten järjestelmien puutteellisuuden nähtiin myös mahdollisesti lisäävän viranomaisten hallinnollista kuormaa. Muutamissa lausunnoissa korostetaan, että prosesseja kehitettäessä selkeästi hahmotettavaa hallinto- ja lupamenettelyä on pidettävä kaikkien asianosaisten ja myös viranomaisten kannalta ehdottoman tärkeänä seikkana, jopa itseisarvona.

Lausunnoissa tunnistettiin laajasti ennakollisen ohjauksen ja neuvonnan tärkeys myös yhteensovittamistilanteissa. Eräät tahot myös huomauttivat, että asianosaisille tai yhdistyksille voi olla kohtuutonta lausua yhteensovitetuissa lupaprosesseissa yhtenä kokonaisuutena kahdesta tai useammasta lupahakemuksesta samassa ajassa (vähintään 30 päivää) verrattuna siihen, jos kyseessä olisi nykyisen lain mukaisesti lausuminen yhdestä lupahakemuksesta kerrallaan.

Joissakin lausunnoissa (esimerkiksi KHO) arvioitiin, että ehdotettujen säännösten käytännön merkitys jäänee edelleen kuitenkin vähäiseksi, ottaen huomioon, millaisia kokemuksia on saatu ympäristöllisten lupien yhteensovittamisesta. Lisäksi osa TUKESin luvista on luonteeltaan sellaisia, ettei varsinaiseen yhteensovittamiseen ole edes tarvetta tai yhteensovittaminen voi olla vaikeasti toteutettavissa.

2.6. Yhteiskäsittely

Ehdotusta yhteiskäsittelyn laajentamisesta luonnonsuojelulain poikkeuslupiin kannatettiin yleisellä tasolla laajasti. Samalla kuitenkin erityisesti elinkeinoelämän edustajat toivoivat lisää joustomahdollisuuksia erilliseen käsittelyyn, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi. Aluehallintovirastot kuitenkin esittivät, että yhteiskäsittelyä koskevat ympäristönsuojelulain ja vesilain säännökset pidettäisiin nykyisellään ja nyt kyseessä olevassa laissa vain viitattaisiin näihin.

Lausuntopalautteessa nostettiin yleisellä tasolla esimerkiksi esiin, että ympäristölupien yhteiskäsittely, ja mahdollisesti myös useamman luvan ratkaiseminen samalla lupapäätöksellä voi olla tarkoituksenmukaisissa



tilanteissa sinänsä kannatettava asia. Yhden käsittelyn ja yhden päätöksen kautta asiakokonaisuus on mahdollista hahmottaa paremmin ja toisaalta lupamääräyksiä pystytään tietyiltä osin sovittamaan yhteen, mikä osaltaan sekä selkeyttää lupakokonaisuutta että vähentää tarvetta muutoksenhauille. Joissain tapauksissa taas eri substanssilakien mukaisten lupamenettelyjen erilaisuuden tai tarkoituksellisen eriaikaisuuden vuoksi menettelyjen yhdistäminen ei ole perusteltua. Monissa lausunnoissa nostettiin samanaikaisesti esiin sekä puoltavia että kriittisiä näkemyksiä yhteiskäsittelyn vaikutuksista.

Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus totesi, että luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen saaminen voi joissakin tapauksissa olla hankkeen toteuttamisen kannalta oleellinen tekijä ennen lupahakemukseen liittyvien selvitysten tekemistä. Toisaalta poikkeuksen myöntäminen voi olla tarpeetonta, jos lupamääräyksillä voidaan ehkäistä haittoja eliöille, jolloin yhteiskäsittely voi olla perusteltua. Samaan tapaan totesi myös esimerkiksi Korkein hallinto-oikeus. Lisäksi eräissä lausunnoissa nostettiin esiin, että kysymys poikkeamisen tarpeesta voi tulla ratkaistavaksi muutoksenhakutuomioistuimessa, joka voi olla lupaviranomaisen kanssa eri mieltä siitä, tarvitaanko poikkeamista. Myös toiminnanharjoittajien valinnanvapautta nostettiin joissakin lausunnoissa esiin.

Yhteiskäsittelymahdollisuus eri lakien mukaisten lupien osalta nähtiin joissakin lausunnoissa erittäin tärkeäksi, jotta hankkeet voivat edetä joustavasti ja nopeasti. Sen nähtiin vähentävän eri lupamenettelyiden välisen koordinoinnin vaatimuksia ja säästää resursseja. Toisaalta katsottiin myös, että lupahakemusten yhteiskäsittely voisi lisäisi hakijan työmäärää ja hidastaa prosesseja, mikäli esimerkiksi luontoselvitykset olisi sidottu tiettyyn vuodenaikaan ja eri lupahakemuksiin vaadittavat selvitykset tulisi laatia ja hakemusmateriaalit toimittaa viranomaiselle samanaikaisesti.

Joissakin lausunnoissa nostettiin esiin, että luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten osalta yhteiskäsittelyyn ei sisälly täytäntöönpano-oikeutta luonnonsuojelulain mukaisille poikkeusluville. Yhteiskäsittely saattaa myös laajentaa valitusoikeutettujen piiriä, mitä ei ole hallituksen esityksessä riittävästi otettu huomioon tai perusteltu (esim. oikeuskanslerinvirasto).

Joissakin lausunnoissa pidettiin jossain määrin ongelmallisena, että ehdotetussa yhteiskäsittelyssä (VL, YSL, LSL) sovellettaisiin luonnonsuojelulain mukaisiin poikkeamismenettelyihin vesilain ja ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä. Esimerkiksi oikeusministeriö piti jossain määrin ongelmallisena sitä, että ehdotettu sääntely voisi johtaa siihen, että lupakäsittely viranomaisessa vaikeutuisi, kun esimerkiksi luonnonsuojelulain 66 tai 83 §:ssä tarkoitettu poikkeusta koskeva lupa voidaan käsitellä kolmen eri aineellisen lain mukaisessa menettelyssä, ja lisäksi osittain nyt ehdotetun eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annetun lain mukaisessa menettelyssä, riippuen siitä, käsitelläänkö lupa erikseen vai yhdessä ympäristöluvan ja/tai vesilain mukaisen luvan kanssa.

Lausunnoissa nostettiin myös esiin yhteiskäsittelyn epäselvä suhde maa-aineslakiin. Eräissä lausunnoissa todettiin, että lupaviranomaisen toimialaan kuuluvien hankkeiden kirjo on huomattavasti ehdotuksessa esitettyä laajempi. Tässä yhteydessä ehdotettiin, että hankkeet, joissa maa-ainesten ottamistoiminta vaatii yhteiskäsittelyluvan (maa-ainesten ottamislupa ja ympäristölupa) lisäksi vesilain mukaisen luvan siirrettäisiin Lupa- ja valvontaviraston toimialaan. Toisessa lausunnoissa pohdittiin, olisiko tässä yhteydessä mahdollista säätää yhteiskäsittelystä myös vesilain ja maa-aineslain välillä siltä osin kuin maa-aineslupa ratkaistaisiin yhteiskäsittelyssä ympäristöluvan kanssa Lupa- ja valvontavirastossa.

Lausunnoissa nousi esiin myös käsittelyaikojen mahdollinen pidentyminen luonnonsuojelun poikkeuspäätösten osalta hallinto-oikeudessa. Esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeus nosti lausunnoissaan huolen siitä, että muutos voi entisestään pidentää hallinto-oikeuden keskimääräistä käsittelyaikaa yhden hallinto-oikeuden toimiessa useammassa asiaryhmissä yhteiskäsittelyä hoitavana muutoksenhakutuomioistuimena.



2.7. Asioiden käsittely, asiantuntemus ja ratkaiseminen

Lausunnoissa pidettiin lähtökohtaisesti varsin tärkeänä asiantuntemuksen varmistamista päätöksenteossa, ja korostettiin käsittelyn edellyttämän asiantuntemuksen läpinäkyvyyttä uudessa Lupa- ja valvontavirastossa. Osassa lausuntoja esitettiin, että viranomaisen asiantuntemusta koskeva säännös on määritelty liian suppeasti, sillä luonnontieteellistä asiantuntemusta ja esimerkiksi luonnonsuojelulain tuntemusta tarvitaan hyvin moninaisten lupa-asioiden käsittelyssä (mm. ELY-keskukset). Lupien yhteiskäsittelytilanteiden kohdalla tulisi varmistaa riittävä luonnonsuojelullinen osaaminen, kun yhteiskäsittelyssä olisi mukana luonnonsuojelulain mukainen poikkeamishakemus. Joissakin lausunnoissa nostettiin esiin myös paikallisen osaamisen tärkeys (luonto, vesistöt).

Melko laajasti nostettiin esiin myös se, että luovuttaessa uuden viraston sisällä lausuntomenettelystä, tulisi huomioida, millä tavalla asian käsittelyyn osallistuvat virkamiehet pystyvät täyttämään virkavelvollisuutensa valmistelun läpinäkyvyyden ja hyvän hallinnon periaatteet toteuttaen. Myös hakijan näkökulmasta aluehallintoviraston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastualueen tehtävien kokoaminen uuteen Lupa- ja valvontavirastoon ja yhden luukun mallin käyttöönottoaminen sekä lausunnoista osin luopuminen voisi tietyissä tilanteissa johtaa hakijan kannalta olennaisen päätöksenteon läpinäkyvyyden heikentymiseen. Lausunnoissa nostettiin esiin, että päätöksen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta on olennaista, että jälkikäteen on selvitettävissä päätöksen perusteena olleiden selvitysten asianmukaisuus ja riittävyys sekä se, miten ne on otettu päätöksenteossa huomioon. Tällä nähtiin olevan vaikutusta myös lupa-asian kokonaiskäsitteilyaikaan, mukaan lukien muutoksenhakuvaihe.

Ratkaisukokoonpanon osalta 6 luvun soveltamisalaa olisi syytä käsitellä esityksessä tarkemmin. Aluehallintovirastot nostivat esiin, että soveltamisala poikkeaa ehdotuksessa nykytilanteesta, eikä tätä ole perusteltu. Soveltamisalan tulisi kattaa kaikki valtion ympäristölupaviranomaiselle tai vesilain mukaiselle lupaviranomaiselle lainsäädännössä säädettyt tehtävät. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, ettei ratkaisukokoonpanoa koskeva ehdotettu 19 § koskisi yleisen edun valvonnan yksikössä tapahtuvaa päätöksentekoa. Ehdotettuun 19 §:ään sisältyvä otto-oikeuden kieltä ei siten tulisi sovellettavaksi yksittäisissä asioissa ja epäselvää on, estääkö Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 4 §:n 4 momentti otto-oikeuden käyttämisen sellaisenaan. Tältä osin KHO kiinnitti myös esimerkinomaisesti huomiota siihen, että esitykseen liittyvän luonnonsuojelulain 35 §:n muutosehdotuksen mukaan erillistä Natura-arviointilausuntoa ei enää annettaisi asiassa, jossa Lupa- ja valvontavirasto on luvan myöntävä viranomainen.

2.8. Sähköinen asiointi ja tietojärjestelmät

Lausunnoissa kannatettiin vahvasti sähköisten menettelyiden ja digitaalisuuden hyödyntämistä. Monissa lausunnoissa korostettiin jo olemassa olevien järjestelmien kehittämistä, ja toisaalta nykyisten järjestelmien keskinäistä yhteensopimattomuutta.

Digitaalisten palveluiden kehittäminen koskee yhden luukun palvelujen hanketta läpileikkaavasti, ja ilman hyvin toimivaa sähköistä lupa-alustaa ja -järjestelmää lupamenettelyn merkittävä sujuvoittaminen ei ole käytännössä mahdollista. Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimasta Luvat ja valvonta -palvelusta on tarkoitus kehittää hallituskauden aikana kattava lupien digitaalinen hakukanava, jota käyttäen toiminnanharjoittaja voi hakea investointihankkeisiinsa liittyvät keskeiset luvat, mukaan lukien ympäristölliset luvat. Toisaalta useissa lausunnoissa tärkeänä pidettiin myös sitä, että mahdollisuus toimittaa hakemusasiakirjat taikka lausunto/mielipide hakemuksesta fyysisesti viranomaisen kirjaamoon taikka postitse viranomaisen kirjaamoon säilyy.



Useissa lausunnoissa yhden luukun toimintamallin todettiin nojaavaan sähköiseen asiointiin, ja sitä pidettiin onnistumisen kannalta lähes kriittisenä kysymyksenä. Monissa todettiin myös, että sähköisen yhden luukun ei tulisi keskittyä vain lupahakemusvaiheeseen, vaan sähköisen asiointiin tulisi ulottua kaikkeen toimintaan valvonnasta raportointiin. Lausunnoissa todettiin, että myös yhteyspisteviranomaisen toimintaan tarvittaisiin yhden luukun periaatetta noudattava sähköinen asiointipalvelu. Esimerkiksi tällä hetkellä uusiutuvan energian lupamenettelyiden yhteyspisteviranomaisen käytettävissä ei ole ollut toimivaa sähköistä asiointipalvelua, jonka kaikki tarvittavat viranomaiset olisivat ottaneet käyttöönsä. Tämä on aiheuttanut merkittäviä haasteita lainsäädännön toimeenpanossa ja valvonnassa.

Joissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös mahdolliseen ristiriitaan sen osalta, että käsittelylaissa säädettäisiin hanketta koskevien lupahakemusten toimittamisesta Lupa- ja valvontavirastolle sähköisen yhteyspisteen kautta, kun taas ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaan hakemukset on toimitettava sähköisesti,

Lausunnoissa nostettiin myös esiin, että vaikutusarvioinnissa tulisi tarkemmin arvioida oikeuden asioiden viivytyksettömään käsittelyyn toteutumista osana oikeutta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Arvioinnissa tulisi kuvata, miten ehdotettu sääntely toimii käytännössä, mitä riskejä siinä on ja mitä se vaatii tietohallinnon ja tiedonhallinnan sekä yhteentoimivuuden ja yhteensopivuuden osalta. Käytännössä on huomattu, että yleisesti lakiin perustuviin digitalisointihankkeisiin on sisältynyt huomattaviakin riskejä.

2.9. Käsittelyajat/määräajat

Käsittelyaikojen ja määräaikojen osalta lausuntopalaute oli melko laajaa. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota sääntelyn jonkinlaiseen epäselvyyteen, koska lakiin ehdotetaan säännöksiä sekä yhteyspisteviranomaisen määräaikojen seurannasta (5 §) että muiden lupapäätösten käsittelyaikaa koskevasta arviosta (7 §). Yleisesti voi sanoa, että lausunnonantajien näkemykset määräaikojen ja käsittelyaikojen tavoitteellisuuden ja sitovuuden osalta vaihtelivat. Osa piti sitovuutta tärkeänä, osa taas katsoi tavoiteajan olevan perustellumpi.

Oikeusministeriön mukaan säännös vaikuttaisi lisäävän hallinnollista taakkaa tarpeettomasti, ja mahdollisesti merkittävästikin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun kaltainen menettely vaikuttaa viranomaisen näkökulmasta hyvin raskaalta, ja se olisi voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna merkittävä muutos.

Elinkeinoelämän keskusliitto huomautti, että käsittelyaikoja koskeva sääntely on eriytyvässä hankekohtaisesti ja sen nojalla, onko kyseessä EU:n vai kansallinen lainsäädäntö. EK piti kuitenkin hyvänä, että kaikkiin lupapäätöksiin kohdistuu joko sitova määräaika tai edellytys antaa käsittelyajasta arvio toiminnanharjoittajalle.

Yhteyspisteviranomaisen määräaikojen seurannan osalta monissa lausunnoissa esitettiin, että ehdotetun 12 kuukauden määräajan tulisi olla sitova tavoitteen sijaan. Joissakin lausunnoissa todettiin, että vihreän siirtymän vauhdittamiseksi vihreän siirtymän hankkeiden käsittelyajasta tulisi määrätä tavoitteellisen sijaan sitovasti uusiutuvan energian, nettonolla- ja strategisia hankkeita vastaavasti. Valtaosassa ehdotusta lupapäätöksen aikatauluarvion antamisesta pidettiin perusteltuna ja tärkeänä, ja sen nähtiin lisäävän ennakoitavuutta. Aikatauluarvio nähtiin myös joissakin lausunnoissa osana viraston asiakaslähtöistä toimintaa. Käsittelyaikataulu ja -vaiheet tulisi saattaa näkyviin myös ehdotetussa digitaalisessa asiointijärjestelmässä.

Tavoitteellista aikaa pidettiin myös perusteltuna, koska hankkeet vaihtelevat ja mahdolliset täydennykset ja puutteet hakemuksissa voivat vaikeuttaa tosiasiallisen ajan kulumiseen. Joissakin lausunnoissa nostettiin myös



esiin, että liian tiukka määräaika saattaa johtaa käsittelyn perusteettomaan kiirehtimiseen ja selvitysten puutteellisuuteen, mikä voi heikentää päätösten laatua ja samalla lisätä alttiutta muutoksenhakuun.

2.10. Osallistuminen ja asioiden selvittäminen

Monissa lausunnoissa nostettiin esiin kysymys osallistumisen turvaamisesta menettelyiden nopeutuessa. Esimerkiksi monet kansalaisjärjestöt sekä Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK) nostivat esiin, että koska jatkossa samanaikaisesti olisi nähtävillä ja lausuttavana useita samaa hanketta koskevia ja mahdollisesti laajoja lupahakemuksia, ei voitaisi pitää kohtuullisena sitä, että asianosaisten ja kansalaisjärjestöjen olisi kyettävä huolellisesti perehtymään aineistoon ja lain sallimissa menettelyissä osallistumaan lupa- ja arviointimenettelyihin kuulemisineen, ellei kuulemisaikoja samalla pidennetä. Erityisiä haasteita liittyy lausuntoaikoihin ja vaikutusmahdollisuudet hankkeen suunnitteluun, ja vaikutusten arvioinnin kohdentamiseen sekä laatuun voivat heikentyä. On tärkeää, että asianosaisilla ja haitankärsijöillä säilyisi mahdollisuus saada hakemuksista kokonaiskuva hankkeesta ja sen vaikutuksista elinympäristöön ja ympäristöperusoikeuden toteutumiseen.

Lisäksi esimerkiksi joissakin ELY-keskusten ja elinkeinoelämän lausunnoissa nostettiin esiin, että koska Lupa- ja valvontavirastossa ei ole tarkoitus ottaa käyttöön sisäistä lausuntomenettelyä, asianosaiset eivät välttämättä saa tietoonsa kaikkia itse ratkaisuun vaikuttaneita asiantuntijakannanottoja. Olisi tärkeää, että hallintolain 34 §:n mukainen asianosaisten oikeus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, toteutuu. Päätöksentekoon vaikuttavien olennaisten näkökohtien ja kannanottojen huomioiminen ja sisältö tulisikin perustua kirjalliseen muotoon, jotta ratkaisuun vaikuttavat kannanotot ovat jälkikäteen todennettavissa. Tämä olisi olennaista toiminnanharjoittajan ja muiden asianosaisten oikeusturvan kannalta. Tämä koskee myös ehdotusta, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirasto ei pyytäisi Natura-arvioinnista sisäistä lausuntoa ollessaan itse momentissa tarkoitettu luvan myöntävä tai suunnitelman hyväksyvä viranomaisena. Joissakin lausunnoissa todettiin, ettei ole ongelmatonta, että luvanvaraisen toiminnan oikeudellisten edellytysten kannalta keskeinen, lakiin perustuva lausuntomenettely korvattaisiin viraston sisäisellä menettelyllä, joka ei selkeästi perustu lakiin.

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin myös yhden luukun mallin edellyttävien riittävien ja huolella laadittujen selvitysten tekemistä ajallaan sekä lupahakemusten tietojen ja mahdollisten mallinnusten tarkastamista. Kaivosteollisuus nosti erityisesti esiin kaivoshankkeiden osalta sen, että laajojen selvitysten ja mallinnusten tulkinta ja ymmärrys vaativat myös käsitteilyltään erittäin paljon osaamista. Lisäksi lausunnoissa nousi esiin selvitysten riittävyden arvioinnin haasteet, sillä esimerkiksi valitusprosessissa voi syntyä tilanne, jossa hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus eivät pidä selvityksiä riittävinä, jolloin lupa palautuu uudelleen käsiteltäväksi, mikä johtaa lainsäädännöstä johtuvaan ennakoimattomuuteen.

2.11. Muutoksenhakua koskevat näkökohdat

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin erityisesti luonnonsuojelulain mukaisten poikkeamislupapäätösten ohjautuminen yhteiskäsittelytilanteissa Vaasan hallinto-oikeuteen ja toisaalta alueellisiin hallinto-oikeuksiin muissa kuin yhteiskäsittelytilanteissa. Tällä arvoitiin voivan olla jonkinasteinen vaikutus myös hallintotuomioistuinten asiamäärien jakautumiseen siten, että Vaasan hallinto-oikeuteen tulisi luonnonsuojelulain mukaisia asioita hieman aiempaa enemmän ratkaistavaksi. Muutamissa lausunnoissa ehdotettiin, että voisi olla aiheellista selvittää, olisiko myös luonnonsuojeluasioiden keskittäminen tarpeellista, vai voidaanko ne jatkossakin ratkaista vähenevissä määrin alueellisissa hallinto-oikeuksissa.



Hallituksen esityksen mukaisesti jatkossa yhteiskäsittelyssä annettuun päätökseen haettaisiin muutosta ympäristönsuojelulain tai vesilain säännösten kanssa yhdenmukaisesti Vaasan hallinto-oikeudelta ja myös valitusoikeus määräytyisi näiden lakien perusteella. Lausuntopalaute oli tältä osin sekä positiivista että kriittistä. Keskittäminen voi toimia, mutta samalla olisi varmistettava riittävien resurssien varaaminen Vaasan hallinto-oikeudelle valitusasioiden käsittelyyn.

Lausunnoissa nostettiin esiin myös valitusaikojen erot yhteiskäsittelyssä olevien laajojen asiakokonaisuuksien ja toisaalta yksittäisen luonnonsuojelulain poikkeamisen osalta, millä voi olla vaikutusta prosessin kokonaisekseen. Joissakin lausunnoissa myös todettiin, että luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuslupan myöntäminen lupa-asian yhteydessä olisi muutoksenhaun osalta ehdotettu säädettäväksi luonnonsuojelulaissa melko monimutkaisella tavalla. Ehdotus poikkeuslupien yhteiskäsittelystä johtaisi kuitenkin siihen, että luonnonsuojelulain mukaiset asiat keskittyisivät entistä enemmän Vaasan hallinto-oikeuteen.

Lausunnoissa kiinnitettiin lisäksi huomiota siihen, että yhteiskäsittelyssä myönnettävä luonnonsuojelulain poikkeuslupa tarkoittaisi järjestöjen valitusoikeuden laajentumista luonnonsuojeluasiassa vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaiseksi. Osin tätä pidettiin perusteltuna, koska se vastaisi enemmän ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista sääntelyä. Toisaalta olisi huomattava, että tilanteessa, jossa luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa koskee hankkeen toteuttamisen kannalta vain rajattua aluetta, on varsinaisten asianosaisten piiri yleensä suhteellisen suppea. Esimerkiksi Uudenmaan ELY-keskus totesi, että valitusoikeus olisi ehdotuksen perusteella ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelujärjestöjen lisäksi myös järjestöillä, joiden tarkoitus on terveydensuojelun sekä asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen. Valitusoikeus olisi lisäksi kunnilla, joiden alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät, valtion valvontaviranomaisella ja muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella sekä eräiden kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla. Myös KHO totesi samansuuntaisesti.

Lausunnoissa korostettiin myös riittävän resursoinnin merkitystä valitustuomioistuimissa, jotta valitusten käsittelyaikoja saataisiin lyhyemmiksi. Tältä osin on otettava huomioon myös aiemmin viitattu viranomaisten resursseista annettu lausuntopalaute.

3 Muu lainsäädäntö

3.1. Luonnonsuojelulaki

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota ehdotettuun Natura-lausuntoajan antamisen määräajan lyhentämiseen kuudesta kuukaudesta kolmeen kuukauteen (LSL 35 §). Esimerkiksi oikeusministeriö huomautti, että tavanomaisesti tämänkaltaisen muutos edellyttäisi sitä, että viranomaiselle varattaisiin lisäresursseja tehtävän hoitamiseen. Muutos voisi johtaa siihen, ettei viranomaisen esimerkiksi asiaruuhkan vuoksi kykene selviytymään tehtävän hoitamisesta asianmukaisesti, mikä johtaisi lausuntojen laadun heikkenemiseen. Toisaalta määräajan lyhentämistä myös kannatettiin. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus totesi, että nykytilanteessa Natura-arviointi on yleisimmin toteutettu hankkeen YVA-menettelyn yhteydessä, jolloin lausuntoaika määräytyy jo YVA-lain määrittelemien lyhyempien aikataulujen puitteissa. Myös aluehallintovirastojen ympäristövastualueet pitivät menettelyjen sujuvoittamisen näkökulmasta kannatettavana määräajan lyhentämistä kolmeen kuukauteen.

Tältä osin esitettiin myös, että mikäli lausunnonantamisen määräajaksi määritellään enimmillään kolme kuukautta, tulisi määräajan laskeminen aloittaa siitä, kun mahdolliset viranomaisen pyytämät täydennykset on



toimitettu. Muutoin menettelyn nopeuttamisesta saatava hyöty menetettäisiin, kun lausunnoissa entistä useammin jouduttaisiin edellyttämään Natura-arviointien täydentämistä ja uutta lausuntomenettelyä.

Ehdotuksen (35 §) mukaan LVV ei antaisi sisäistä Natura-arviointilausuntoa siinä tapauksessa, että LVV toimii asiassa myös luvan myöntävänä tai suunnitelman hyväksyvänä viranomaisena. Monissa lausunnoissa korostettiin, että sisäisestä lausuntomenettelystä luopumisen yhteydessä on tarve varmistaa erilaiset näkemykset kirjallisessa muodossa varmistamaan, että Natura-arviointi täyttää EU-oikeuteen perustuvat vaatimukset. Esimerkiksi Uudenmaan ELY-keskus totesi, että ehdotuksen perusteella Natura-arviointilausunnon korvaavia asiakirjoja ei kuitenkaan valmistella esittelystä tai ratkaista päätöksinä, vaan ne olisivat luonteeltaan lähempänä muistioita. Näiden asiakirjojen oikeudellinen velvoittavuus sekä niitä koskeva valmistelu- ja päätöksentekomenettely jäisi näin ollen epäselväksi. Joissakin lausunnoissa nähtiin, että yleisen edun valvonta heikkenisi merkittävästi, mikäli enää ei pyydetäisi Natura-arvioinnista lausuntoa (sisältövaatimukset, ja yleisen edun huomioon ottaminen) luonnonsuojelulain laillisuusvalvonnan keskeiseltä viranomaiselta, joka uudessa hallinnossa olisi Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun yksikkö taikka luonnonsuojeluviranomainen. Suomen Luonnonsuojeluliitto totesi jäävän epäselväksi, mikä valtion viranomaistaho käyttäisi yleisen edun valvojana puhe- ja toimivaltaa.

Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien yhteiskäsittelyn osalta monet lausunnot olivat osin päällekkäisiä yhteiskäsittelystä lausutun asiakohdan kanssa. Tässä yhteydessä on tarpeen nostaa joissakin lausunnoista esitetty huomio siitä, että jatkossa mainitut luonnonsuojelulain mukaiset poikkeuslupapäätökset voidaan käsitellä jopa neljän eri lain mukaisessa menettelyssä riippuen siitä, käsitelläänkö poikkeuslupa erikseen vai yhteiskäsittelystä ympäristöluvan ja/tai vesilain mukaisen luvan kanssa.

Lausunnoissa nostettiin esiin myös ehdotus vahvistaa pääsääntöä Natura-arvioinnin toteuttamisesta YVA-menettelyn yhteydessä. Hankesuunnitelmien tulisi olla riittävän yksityiskohtaisia myös niissä tapauksissa, joissa hanke ei edellytä uuden viraston myöntämää lupaa tai joissa kaavoitus ei ole vielä edennyt riittävän pitkälle. Muutoin Natura-arviointiin voisi jäädä epävarmuuksia, joiden takia sitä voidaan joutua päivittämään uudelleen esimerkiksi kaavaprosessin tai tiesuunnittelun yhteydessä. Natura-arvioinnin sujuvuus olisi varmistettava YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittamisessa entistä paremmin ja tämä tulisi huomioida YVA-asiakirjojen sisältövaatimuksissa jo arviointiohjelmavaiheesta lähtien. Eräissä lausunnoissa katsottiin, että YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen tulisi jättää nykyiseen tapaan luvanhakijan harkintaan.

Erityiskysymyksenä Pirkanmaan ELY-keskus nosti esiin suhteen luonnonsuojelulain mukaiseen korvaussääntelyyn. Korvauksen osalta olisi tarpeen tietää, voitaisiinko hankkeelle tai toimenpiteelle ylipäättään myöntää lupa jonkin muun lain mukaan luonnonsuojelulaista riippumatta. Luonnonsuojelulain korvausjärjestelmän tarkoituksenmukainen soveltaminen saattaisi siten ainakin joissakin tilanteissa edellyttää, että hankkeen toteuttamista koskeva muun lain mukainen lupaharkinta tulisi saattaa loppuun ennen kuin voidaan todeta, että rauhoittaminen tai suojelu aiheuttaa todellisen syyn hankkeen estymiselle. Siten yhteiskäsittelystä olisi välttämätöntä luoda sellaiset menettelytavat, että samanaikaisesti tutkitaan sekä luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvasta ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen luvan myöntämisen edellytykset.

3.2. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

YVA-selostuksen sekä ympäristö- ja vesilupahakemuksen yhteiskuuleminen



Lausuntopalaute jakautui melko tasan sen osalta, kannatettiin YVA-selostuksen sekä ympäristö- ja vesilupahakemuksen samanaikaista kuulemisen rajaamista hankkeiden muutoksiin tai kaikkiin Lupa- ja valvontavirastossa käsiteltäviin hankkeisiin. Esitetyistä vaihtoehdoista yhteiskuulemismahdollisuutta hankkeiden muutoksille (ns. vaihtoehto 1) kannattivat ennen kaikkea viranomaiset ja useat kansalaisjärjestöt. Yhteiskuulemismahdollisuutta kaikille hankkeille (ns. vaihtoehto 2) kannattivat ennen kaikkea elinkeinoelämää edustavat tahot. Monessa lausunnossa, jossa kannatettiin yhteiskuulemisen laajentamista kaikkiin hankkeisiin, pidettiin tärkeänä säilyttää myös nykyinen käytäntö, joka mahdollistaa myös erilliset kuulemiset. Oli myös tahoja, jotka vastustivat kumpaakin muutosta.

Etenkin oikeusministeriön ja oikeuskanslerinviraston palautteessa tuotiin esiin, että perusteluissa kuvattu kuulemisen vapaaehtoisuus ja edellytys hankkeesta vastaavan aloitteesta ei näy säännöstasolla. Lisäksi oikeusministeriö piti tarkoituksenmukaisena sitä, että viranomaisella on määräämisoikeus prosessin valinnassa eli soveltuuko yhteiskuuleminen hankkeeseen vai ei.

Eri tahoja edustavat totesivatkin palautteessaan, ettei yhteiskuuleminen sovellu kaikkiin hankkeisiin. Soveltuvimpia ovat tilanteet, joissa toteutusvaihtoehto on tiedossa tai suunnitelmat ovat riittävän yksityiskohtaisella tasolla arviointiselostusvaiheessa. Monet tahot katsoivat ehdotuksen vaikutuksina voivan olla, että YVAssa tarkasteltavat vaihtoehdot ja osallistumisen merkittävyys vähenevät, jolloin YVAn ydintehtävät heikentyisivät. Jotkut kansalaisjärjestöjen edustajat pitivät yhteiskuulemisen kuulemisaikaa liian lyhyenä.

Hankkeesta vastaavan oikeus aloittaa YVA-menettely ilman yksittäispäätöstä

Kaksitoista lausunnonantajaa oli ottanut kantaa hankkeesta vastaavan oikeuteen aloittaa YVA-menettely ilman yksittäispäätöstä. Suurin osa lausuneista, esimerkiksi jotkin ELY-keskukset ja elinkeinoelämää edustavat tahot kannattivat muutosta. Osa lausujista suhtautui ehdotukseen kriittisesti. Kaksi tahoja ei pitänyt ehdotettua pakollista ennakkoneuvottelua tarpeellisena.

Lausunnoissa peräänkuulutettiin selkeämpää toimintatapaa sille, miten viranomaisen ja hankkeesta vastaavan yhteinen kanta arviointimenettelyn tarpeellisuudesta todetaan, jotta sitä jatkossakin sovellettaisiin vain hankkeisiin, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Katsottiin, ettei menettelyn tarpeellisuudesta saisi jäädä epäselvyyttä. Osa tahoista, esimerkiksi Varsinais-Suomen ELY-keskus, nosti esiin kysymyksenä, onko mahdollista olla jatkamatta arviointimenettelyä, jos viranomainen toteaa, ettei ns. YVA-kynnys ylity ja aiheuttaako säännösmuutos tarpeettomia YVA-menettelyjä. Yksittäinen taho kommentoi, että lainsäädäntöön tulisi ennemmin lisätä säännös, ettei päätöstä tarvita, jos ympäristövaikutukset ovat vähäiset.

Hankkeen lieventämistoimien huomioimisen selkeyttäminen yksittäispäätöksenteossa

Muutosehdotusta oli kommentoinut 11 lausunnonantajaa. Suurin osa kannatti muutosehdotuksia, joissa hankkeen lieventämistoimien huomioimista selkeytettäisiin YVA-lain 12 ja 13 §:ssä sekä YVA-asetuksen 1 §:ssä. Yksi lausunnonantaja suhtautui ehdotukseen kriittisesti, koska hankkeesta vastaavan voi olla vaikea hahmottaa hankesuunnittelun varhaisessa vaiheessa kaikkia merkittäviä vaikutuksia ja piti riskinä sitä, etteivät esitetyt toimenpiteet olisi riittäviä. Oikeusministeriö toi esiin 13 §:n lisäehdotuksen tarpeettomuuden sillä perusteella, että lieventämistoimien huomiointi käy pykälästä muutenkin ilmi. Muutenkin hallintolain 31 § tulisi huomioida ehdotuksessa. Yksi lausunnonantaja vastusti muutosta ja piti sitä vaikeasti ymmärrettävänä.



Esimerkiksi YVA ry:n palautteessa todettiin, että olisi tärkeää varmistaa lieventämistoimien velvoittavuus ja suunniteltujen toimenpiteiden säilyminen osana hanketta sen edetessä lupamenettelyyn. Lisäksi lausunnoissa todettiin se, että tehokaiden lieventämistoimien lisäys YVA-asetuksen 1 §:än tukee merkittävien haitallisten ympäristövaikutuksen välttämistä ja tehokasta ehkäisemistä hankkeen suunnitteluvaiheessa eikä pyrkimys välttää YVA-velvollisuus saisi olla ensisijainen tavoite.

YVA-menettelyn soveltamatta jättäminen valtioneuvoston päätöksellä

Muutosehdotusta oli kommentoinut kahdeksan lausunnonantajaa. Näistä yksi kannatti ehdotusta ja piti valtioneuvostoa oikeana päätöksentekijätahona. Seitsemän tahoa, jotka olivat pääasiassa kansalaisjärjestöjä, ei kannattanut ehdotusta tai suhtautui siihen varauksella. Perusteluina esitettiin YVA-menettelyn merkityksen menettäminen, epäily valtioneuvoston erityisosaamisen puutteesta hankkeiden ympäristövaikutusten arvioimisessa, hankkeiden eriarvoisen käsittelyn mahdollisuus riippuen vaalikausista sekä korruption vaaran lisääntyminen. Lisäksi todettiin, ettei YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohtaa ole pakko kansallisesti panna täytäntöön.

Perustelujen kattavuutta ei pidetty riittävänä ja huomautettiin, että luonnonsuojelulain vastaava säännös Natura-päätöksen suhteen on paremmin perusteltu. Ehdotettiin säännöksen rajaamista vain harvinaisiin poikkeustilanteisiin, pykälässä tarkoitettujen hankkeiden nimeämistä ja rajaamista niin, ettei se koske tuulivoimahankkeita tai sellaisia tuulivoimahankkeita, joilla ei ole ympäristölupaa. Lisäksi ehdotettiin julkisen kuulemisen lisäämistä poikkeusmenettelyyn sekä sitä, että valtioneuvoston sijaan päätöksentekijänä toimisi uusi Lupa- ja valvontavirasto. Huomautettiin myös, että pykälässä tarkoitettua päätöksestä voisi olettavasti valittaa vain EU-tuomioistuimeen.

Lisäksi oikeusministeriö esitti, että jatkovalmistelussa asiaa tulisi arvioida nykyistä kattavammin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan asiaan liittyvä soveltamiskäytäntö. Tarkastelussa tulisi huomioida, minkälainen vaikutus asialla on esimerkiksi ympäristöperusoikeuteen ja kansalaisen osallistumismahdollisuuksiin sekä tarkentaa, millä muulla tavoin vaikutukset voidaan arvioida.

Hankeluettelon tuulivoimaloita koskevan kokorajan alentaminen

Ehdotukseen oli ottanut kantaa 13 lausunnonantajaa. Kymmenen tahoa kannatti hankeluettelon kokorajan muuttamista ehdotetulla tavalla. Yksi taho vastusti muutosta. Yksi taho piti megawattipohjaista rajaa epätasa-arvoistavana ja siten poistettavana ja totesi, että tuulivoimaloiden rajan tulisi perustua vain voimaloiden määrään. Yksi taho totesi, ettei ehdotus sisällä kaikkea kaupallista tuulivoimaa hallitusohjelman mukaisesti ja ettei ratkaisua kokorajasta ja hallitusohjelmasta poikkeamisesta ole erikseen perusteltu. Teollisen mittakaavan määrittelyn epäselvyys oli tuotu muutamassa muussakin lausunnossa esiin.

Lausunnoissa nostettiin esiin tarve lisätä hallituksen esitykseen siirtymäsäännös, jotta olisi selvää, mitä hankkeita muutos tulisi voimaantulleessaan koskemaan. Lisäksi ehdotettiin kaavoituksen ja YVAN dokumentoinnin yhteensovittamisen sujuvoittamista. Yksi ELY-keskus totesi ehdotuksen vaikutuksena, että muutos voisi lisätä viranomaisen työmäärää myös yksittäistapauksessa tehtyjen päätösten määrän lisääntyessä.



Muut ehdotukset

Yhteensä 13 tahoa lausui YVA-lain 17 §:ään ehdotetusta muutoksesta luopua LVV:n sisäisestä lausumisesta myös arviointiohjelman ja -selostuksen yhteydessä. Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota siihen, miten Lupa- ja valvontaviraston sisäisen konsultoinnin läpinäkyvyys tällaisessa tilanteessa varmistetaan. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että viraston sisäisessä kommentoinnissa käytettäisiin jatkossakin kirjallista muotoa YVA-direktiivin vaatimusten täyttämisen varmistamiseksi. Lisäksi useat maakuntien liitot ja Suomen Kuntaliitto ry esittivät lisättäväksi, että lausuntoa olisi pyydettävä hankkeen vaikutusalueen kuntien lisäksi maakuntien liitoilta. Muutosehdotusta kuitenkin pääsääntöisesti kannatettiin.

Useat lausujat, erityisesti elinkeinoelämän edustajat, mutta myös esimerkiksi YVA ry, SAK ja jotkin viranomaistahot, kannattivat YVA-asetukseen ehdotettujen muutosten tavoitetta YVA-asiakirjojen laajuuden ja tarkkuuden rajaamisesta. Osittain kuitenkin kyseenalaistettiin muutoksen tavoitteen saavuttamisen mahdollisuus lainsäädännöllisin keinoin. Palautteessa myös todettiin ympäristövaikutusten arvioinnin velvoittavan kattamaan hankkeen vaikutuksia niin laajasti, että ilman katettavien vaikutusten rajausta, eivät asiakirjatkaan välttämättä tule rajautumaan. Lisäksi asetukseen ehdotettiin säädösteknisiä täsmennyksiä ja lisäyksiä.

YVA-asetuksen 3 §:ään tehtäviin muutoksiin suhtauduttiin annetussa palautteessa varauksella. Palautteessa pohdittiin muutosten vaikutusta arviointien laatuun. Yhteisvaikutusten arviointiohjelmasta poistamisen sijaan ehdotettiin vahvempaa ohjausta kyseisiltä osin. ELY-keskuksista ehdotettiin uusina lisäyksinä Natura-arviointien sisältövaatimusten parempaa huomioonottamista sekä veloitetta sisällyttää tiivistelmä arviointiohjelmasta arviointiohjelman sisältövaatimuksiin.

YVA-asetuksen 4 §:ään ehdotetusta muutoksesta lausui yhdeksän tahoa. Kahdessa lausunnossa nostettiin esille, että muutos soveltuisi paremmin ainoastaan yhteiskuulemistilanteisiin sen sijaan, että koskee kaikkia arviointiselostuksia. YVA-menettely toteutetaan hankkeen varhaisessa vaiheessa, jolloin ei välttämättä vielä ole mahdollista valita yhtä arvioitavaa vaihtoehtoa. Yksi ELY-keskus nosti esille muutoksen vastaavan käytännön nykytilaa ja olevan siksi kannatettava.

Annetussa palautteessa todettiin lainsäädännöllisten muutosten ohella uuden viraston toimeenpanon kehittämisen olevan tärkeää ja esitettyä toimeenpanohanketta kommentoitiin kannatettavaksi. Yksi ELY-keskus toi esille myös tiedonvaihdon sujuvoittamisen ja YVA-asiakirjojen digitaalisen käsittelyn kehittämisen tarpeellisina kehittämiskohteina.

Palautteessa ehdotettiin Pölönen et. al laatimassa selvityksessä (Kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäissuhteet ja prosessien sujuvoittamismahdollisuudet keskitetyillä teollisuusalueilla. Selvitys ympäristöministeriölle 15.1.2024) esitettyjen sujuvoittamistoimien tarkastelua osana yhden luukun lainsäädäntöhanketta. Yhdessä lausunnossa ehdotettiin yhteiskuulemisen laajentamista myös maa-ainelakiin. Lisäksi palautteessa tuotiin esille, että ehdotetussa LVV:n sähköistä asiointia koskevassa pykälässä tulisi huomioida myös YVA-menettely.



3.3. Muut lait

3.3.1. Ympäristönsuojelulaki ja vesilaki

Näiden osalta lausuntopalautteen huomiot olivat enemmän teknisiä tarkennuksia ja selvennyksiä. Valtaosa ympäristönsuojelulain ja vesilain huomioista liittyi YVA-menettelyn muutosehdotuksiin YVA-selostuksen ja lupamenettelyn yhteiskuulemisen laajentamisesta, ja niitä käsitellään kohdassa 3.2.

Erityiskysymyksenä oikeusministeriö totesi mahdollisen puutteen ympäristönsuojelulain osalta siinä, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutettavaksi muun ohella ympäristönsuojelulain 34.1 §:n 3 kohtaa, 196.3 §:ää tai 175.3 §:ää, vaikka mainitut säännökset viittaavat voimassa olevan ympäristönsuojelulain nyt merkittävästi muutettavaan yhteiskäsittelyä koskevaan 47 §:ään. Tämän vuoksi myös edellä mainittuihin säännöksiin vaikuttaisi kohdistuvan muutostarpeita.

3.3.2. Rakentaminen ja kaavoitus

Lausuntopalautteessa esitettiin melko paljon huomioita myös alueidenkäytön ja rakentamisen sääntelyyn. Monet tahot nostivat esiin uudistetun rakentamislain ja valmistella olevan alueidenkäyttölain merkityksen lupaprosesseissa, koska lähes kaikki hankkeet edellyttävät kaavoitusta ja kaikki rakennuslupaa, ja nämä jäävät nyt yhden luukun hankkeen menettelyjen ulkopuolelle. Nämä kysymykset eivät varsinaisesti kuulu tämän hallituksen esitysluonnoksen yhteyteen, eikä niitä käsitellä tässä yhteydessä laajemmin. Kysymyksiä on osin jo sivuttu tämän yhteenvedon jaksossa 1.

Eräät tahot nostivat esiin luonnonsuojelulain poikkeusten ja kaavoituksen yhteyden. Tältä osin ehdotettiin, että tulisi erikseen säätää tilanteista, joissa rakennuslupien myöntämistä suoraan ohjaava hankekohtainen kaava on ajantasainen ja kaavoituksen yhteydessä on nimenomaisesti selvitetty kaavoitettavan alueen eläin- ja kasvilajien suojeluarvot. Kyseisessä tilanteessa erilliselle luonnonsuojelulain 66 tai 83 §:n mukaiselle poikkeuslupamenettelylle ei näin olisi tarvetta.

3.3.3. Säädösteknisiä näkökohtia

Joissakin lausunnossa tuotiin esiin myös säädösteknisiä korjausehdotuksia tai havaintoja. Esimerkiksi 1.1.2025 voimaan tulevan rakentamislain 81 §:n viittaussäännöksen ajantasaistaminen puuttuu luonnoksesta. Samoin vesilain ja ympäristönsuojelulain väliaikaista muuttamista koskevien lakiehdotusten muutosehdotukset sekä luonnonsuojelulain siirtymäsäännökset tulisi tarkistaa. Myös eri lakien välisiin viittauksiin kiinnitettiin huomiota (esimerkiksi oikeusministeriö ja oikeuskanslerinvirasto).

4 Muita huomioita

Lausuntopalautteessa esitettiin myös huomioita hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arviointia koskevasta osiosta. Osin näitä teemoja on käsitelty jo edellä, erityisesti jaksossa 1. Esimerkiksi oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja oikeuskanslerinvirasto kiinnittivät huomiota erilaisten viranomaisille ja yrityksille aiheutuvien kustannusvaikutusten arviointiin sekä ennakkollisen ohjauksen ja neuvonnan järjestämisen resursseihin. Lisäksi kiinnitettiin huomiota mm. perusoikeuskysymyksiin, tietosuojaan, oikeusturvaan ja osallistumisoikeuksiin.



Lausuntopalautteessa nostettiin esiin myös eräitä muita huomioita, joilla on jossain määrin väljempi liityntä yhden luukun lainsäädäntöhankkeelle asetettuun tehtävään. Esimerkiksi voimajohtojen rakentaminen perustuu poikkeuksetta lunastuslupamenettelyyn, jota vihreän siirtymän hankkeiden sujuvoittamis- ja nopeuttamisprosessit eivät koske, minkä vuoksi vaikutukset voimajohtoyhteyksiä tarvitsevien hankkeiden kokonaisluvituksen nopeuttamiseksi jäävät väistämättä vajaaksi. Lisäksi kiinnitettiin huomiota mm. vesien tilan ja lupien mukaisten ympäristöön vaikuttavien hankkeiden seurannassa tarvittavan tiedon tuottamiseen, muutoksenhakuprosessien nopeuttamiseen, teollisten tuuli- ja aurinkovoimahankkeiden luvanvaraisuuteen, kuntien rooliin lupamenettelyssä, esitettyjen muutosten jälkiarvioinnin tarpeeseen, tiettyjen hanketyyppien erityispiirteiden huomioon ottamiseen (mm. kaivos-, satama- ja voimajohtohankkeet), saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisen turvaamiseen, saamelaisten kotiseutualueen ja poronhoitoalueen huomioimiseen, eri viranomaisten sähköisten järjestelmien yhdenmukaisuuteen sekä käynnissä olevien eri lainsäädäntöhankkeiden kokonaisuuden arviontiin.