



Pöytäkirja

10.11.2023

VN/27126/2023;
YM063:00/2023

Yhden luukun lainsäädäntöhanke

Ohjausryhmän 1. kokous 31.10.2023 klo 13 – 15

Paikka: Eteläesplanadi 4 (Valtion Talo), Sali 4

Osallistajat:

Puheenjohtaja:
ylijohtaja Teppo Lehtinen, ympäristöministeriö

Ohjausryhmän jäsenet / varajäsenet:
lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
finanssineuvos Janne Öberg, valtiovarainministeriö
hallitusneuvos Pauliina Kanerva, työ- ja elinkeinoministeriö
johtaja Janne Kärkkäinen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Y-vastuualue
johtaja Johanna Ahonen, aluehallintovirasto, ympäristöluvut-vastuualue
viranomaispäällikkö Jorma Jantunen, Suomen ympäristökeskus
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
hallituksen puheenjohtaja Hanna Halmeenpää, Suomen luonnonsuojeluliitto

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

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

Työjaosto:
puheenjohtaja, lainsäädäntöneuvos Johanna Korpi, ympäristöministeriö
lainsäädäntöneuvos Tia Laine-Ylijoki-Laakso, ympäristöministeriö
ympäristöneuvos Seija Rantakallio, ympäristöministeriö
säädosvalmisteluavustaja Titta Nieminen, ympäristöministeriö

Poissa:
vesitalousjohtaja Olli-Matti Verta, varajäsen kalastusneuvos Eija Kirjavainen, maa- ja metsätalousministeriö

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

1. Kokouksen avaus ja esittäytymiskierros

Puheenjohtaja Teppo Lehtinen avasi kokouksen klo 13.02 ja käytiin lyhyt esittäytymiskierros.

2. Lainsäädäntöhankkeen lähtökohdat ja ohjausryhmän kokousten toimintatavat (liite: asettamiskirje)

Työjaoston puheenjohtaja Johanna Korpi esitteli lainsäädäntöhankkeen lähtökohtia. Asettamiskirjeen mukaisesti lainsäädäntötyön tarkoituksena on kehittää erityisesti voimassa olevaa yhteensovittamislakia sekä mahdollisesti myös muita yhden luukun toimintamallia edistäviä lakeja uuden lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvien tehtävien osalta. Puheenjohtaja Teppo Lehtinen totesi, että ryhmässä olisi hyvä kuulla lupamenettelyjen sujuvan läpiviennin kannalta hankkeeseen liittyvien, joihin kehitettävän lainsäädännön toimivuutta voitaisiin peilata (ks. ennakkokysymysten nro 6).

Finanssineuvos Janne Öberg valtiovarainministeriöstä kertoi uuden valtakunnallisen lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston valmistelusta. Uudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitettu saattamaan lausuntokierrokselle kesään 2024 mennessä ja tämän hetkisen arvion mukaan keväen 2025 aikana eduskunnan käsiteltäväksi. Uusi virasto aloittaisi vuoden 2026 alusta. Puheenjohtaja pyysi seuraavaan ohjausryhmän kokoukseen katsauksen virastouudistuksesta, jonka kanssa nyt käsiteltävällä yhden luukun lainsäädäntöhankkeella on tiivis yhteys. Todettiin, että tiedonvaihto hankkeiden välillä on tärkeää.

Lisäksi keskustelussa nousivat esiin yhden luukun lupakäsittelyä tukeva tietojärjestelmien kehittäminen sekä työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla oleva Luvat ja valvonta –hanke. Myös kuntien lupien merkitys hankkeessa nousi esiin.

Ohjausryhmän sihteeri Pasi Kallio kertoi lyhyesti ohjausryhmän toiminnan tueksi laaditusta muistioista koskien ryhmän työskentelyn käytännön järjestelyjä. Keskusteltiin toimintavoista. Esitettiin pyyntö varajäsenten mahdollisuudesta osallistua kokouksiin etäyhteydellä tapauksissa, joissa osallistujan osallistuminen edellyttää matkustamista ja tästä voi aiheutua osallistumisesta. Puheenjohtaja totesi, että tätä mahdollisuutta tarkastellaan.

3. Hankkeen työpakettien esittely (liitteet: työpakettien muistiot)

Ohjausryhmän sihteerit lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio ja hallitussihteeri Sini Pietilä esittelivät lainsäädäntöhankkeen työpaketteja 1–4.

Työpaketista 1 koskien ns. yhteensovittamislain kehittämistä vastaamaan uuden lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston mallia keskustelussa nousi esiin lain vähäinen soveltaminen tähän saakka (vain yksi tapaus). Toisaalta herätettiin kysymys siitä, onko lain soveltamisalan piiriin ylipäätään kuulunut tähän mennessä kovinkaan monia talouden, ympäristön tai turvallisuuden merkittäviä hankkeita. Eri toimialoilla lupien yhteensovitus voi myös onnistua eri tavoin (esim. energiantuotannossa paremmin kuin prosessiteollisuudessa). Tuotiin esiin myös näkemys siitä, että hanke saatetaan pyrkiä rajaamaan suunnitteluvaiheessa siten, että se ei tulisi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn eikä valtion lupaviranomaisen toimivallan piiriin. Kuntien viranomaismenettelyä saatetaan pitää helpompana luvanhakijan näkökulmasta. Olisi tärkeää selvittää, miksi yhteensovittamislakia ei ole sovellettu kuin kerran. Lainsäädännön lisäksi todettiin, että lupamenettelyjen toimivuus ja niiden sujuvoittaminen riippuu myös siitä, miten luvanhakijat osaavat itse toimia järjestelmässä. Tarvitaan onnistunutta lakien oikeusmuotoilua teollisten prosessien läpiviennin ajatellen ja selkeää prosessikuvausta, että lupamenettelyissä osattaisiin toimia oikea-aikaisesti. Todettiin myös, että ympäristöluvat ovat suurissa toimintakokonaisuuksissa jo tällä hetkellä hyvin laajoja, mikä voi aiheuttaa haasteita mm. haitankärsijöiden osallistumista ajatellen. Puheenjohtaja toi esiin, että alueidenkäyttölain valmistelu on myös alkamassa ja kaavoituksessakin ratkaistaan jo osaltaan toimintojen sijoittumista. Rakentamisen lupien ja muiden lupamenettelyjen yhteensovittamiseen liittyy aikataulullisia haasteita.

Työpaketti 2 koskisi ns. yhteiskäsittelyn piiriin jo nykyisin kuuluvien YSL:n ja vesilain sekä YSL:n ja maa-aineslain mukaisten yhteispäätösten kehittämistä uudessa lupa-, ohjaus- ja valvontavirastossa

sekä luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuspäätösten mukaan tuomista kokonaisuuteen. Suhde ja rajanveto virastouudistuksessa tehtäviin aineellisen lainsäädännön (mm. YSL, vesilaki) muutoksiin nousi keskustelussa esiin. Todettiin, että myös YM:stä osallistutaan tiiviisti virastouudistuksen valmisteluun ja oletuksena on, että lähtökohtaisesti siinä yhteydessä valmistellaan virastouudistuksesta johtuvat menettelylliset muutokset aineelliseen lainsäädäntöön. Keskusteluyhteys uudistuksen valmistelijoihin tulee olla tiivis. Yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa tulisi myös pitää mielessä laajemmat tavoitteet sähköisten menettelyjen ja viranomaisten tiedonvaihdon parantumisesta. Keskustelussa nostettiin myös esiin ympäristöministeriön asettamassa, uusiomateriaalien tuotteistamista käsittelevässä työryhmässä (UTU-työryhmä) esitettävien lainmuutosten vaikutus tämän lainsäädäntöhankkeen työhön. Työryhmän tehtävänä on ollut seurata ja kehittää jätteeksi luokittelun päättymistä (End of Waste, EoW) ja sivutuotteita koskevaa sääntelyä ja hallintokäytäntöjä. Todettiin, että työjaosto selvittää asiaa.

Työpaketissa 3 tarkasteltaisiin YVA- ja Natura-arviointimenettelyjen suhdetta sekä tiiviimpää yhteyttä lupamenettelyyn. EK:n piiristä toivottiin YVA- ja lupamenettelyn tiiviimpää rinnakkain toteuttamista ja YVA:n hyödyntämistä lupamenettelyssä. Aluehallintovirastossa on alettu lausua YVA:n selostusvaiheessa, jotta YVA-vaiheessa osattaisiin huomioida selvitystarpeita myös lupamenettelyn kannalta. Keskustelua herätti paljon myös riittävien resurssien turvaamisen merkitys: henkilöstön riittävyydestä tuotiin esiin huoli niin konsulttien (erityisesti biologit) kuin YVA-virkahenkilöidenkin osalta. Myös valtiotalouden sopeuttamistoimet tulevina vuosina lisäävät haastetta. Tämän vuoksi on tärkeää panostaa lainsäädännön muutosten lisäksi myös toimeenpanotyöhön. Keskustelussa nousi esiin myös yleisen edun valvonnan turvaaminen uudessa virastossa. Todettiin, että asia kuuluu pääasiallisesti virastouudistuksessa tarkasteltaviin menettelyasioihin, mutta asia huomioidaan myös tässä lainsäädäntöhankkeessa tarvittavilta osin. Keskusteltiin myös tarvittavista tilastotiedoista työn pohjaksi (esim. tarvitaanko tietoa RED II-direktiiviin kuuluvista toiminnoista, jotka kuuluvat myös YVA-menettelyn piiriin). Tarvittavaa tietopohjaa tarkastellaan kokonaisuudessaan työjaoston toimesta jatkossa.

Työpaketissa 4 tarkasteltaisiin viime aikaisen EU-sääntelyn vaikutusta lupamenettelyjen yhdentämiseen sekä kokonaisuuden suhdetta nykyiseen etusijamenettelyyn. Tarkasteltavana olevat EU-säädökset ja -ehdotukset ovat työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluvastuulla, joten tiivistä yhteistyötä ministeriöiden välillä tarvitaan. Erityisesti ns. RED III-direktiivin lupamenettelyä koskeva täytäntöönpano tulee toteutettavaksi kiireisellä aikataululla (kesään 2024 mennessä). Sääntelykokonaisuus olisi tärkeä ja hyvä saada koordinoitusti kansallisesti säänneltyä. Esitettiin kysymys, olisiko kokonaisuudessa huomioitava myös teollisuuspäästödirektiivin muutos sekä EU:n akkuasetus. Työjaoston puheenjohtaja toi esiin, että EU:n rahoittama ns. TSI-hanke tarkastelisi myös osaltaan one stop shop -menettelyn toteuttamista. Kyseessä on hanke ”Support to establish a single permitting authority (one stop shop), single environmental process and better digital tools in Finland” (Technical Support Instrument; Euroopan komission asetus (EU) 2021/240).

4. Ohjausryhmän jäsenten pääasialliset näkemykset ennakkokysymysten pohjalta

Kokouksessa ei ehditty käymään kierrosta ohjausryhmän kaikkien jäsenten näkemyksistä ennakkoon toimitetusta 1. kysymyksestä ja asiaan palataan seuraavissa kokouksissa. Joitakin lyhyitä kommentteja ehdittiin kuitenkin esittää, ja todettiin, että jäsenten näkemyksistä keskusteltiin osin myös edellä asialistan kohdan 3 yhteydessä. Niissä korostui sähköisen palvelukokonaisuuden käyttöönotto (rakenteellistettu tieto lupahakemuksesta suoraan päätökseen, mikä sujuvoittaisi menettelyä). Asia liittyy vahvasti Luvat ja valvonta –kokonaisuuteen, josta puheenjohtaja toivoi tietoja ohjausryhmälle jatkotyön aikana. Toiminnanharjoittajien kannalta olisi tärkeää tunnistaa yhteensovittamismenettelystä saatava hyöty, jotta sen piiriin hakeuduttaisiin. Pysyvä asiantuntija professori Niko Soininen toi esiin, että hanketoimijan näkökulmasta vain lähinnä sellaisissa hankkeissa, joissa moneen eri lupamenettelyyn liittyy haasteita, voisi olla syy hakeutua yhteensovittamisen piiriin. Jos taas lupakokonaisuudessa on vain yksi kriittinen asia, esimerkiksi Natura-arviointi, tämä haluttaneen saada ensin selväksi ennen etenemistä muissa menettelyissä. Kuntaliitto toi esiin, että kuntien luvat on hankala yhteensovittaa kokonaisuuteen, johtuen jo osaltaan sähköisten järjestelmien yhteensovittamisen haasteista.

5. Muut asiat

Muita asioita ei ehditty käsittelemään tässä kokouksessa, vaan niihin palataan jatkossa.

6. Seuraavat kokoukset:

2. kokous ke 13.12.2023 klo 13-15 (Eteläesplanadi 4, Sali 4)

3. kokous ke 24.1.2024 klo 13-15 (Eteläesplanadi 4, Sali 1)

4. kokous ke 13.3.2024 klo 13-15 (Eteläesplanadi4, Sali 4)

5. kokous ke 24.4.2024 klo 13-15 (Eteläesplanadi 4, Sali 4)

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

7. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 15.00.

Jakelu Ohjausryhmän jäsenet ja varajäsenet, pysyvä asiantuntija