

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristölautakunta 20.08.2024 § 69
340/03.00/2024

Valmistelija

Ympäristöinsinööri Marjo Saarinen

Ympäristöministeriö on 20.6.2024 pyytänyt Oriveden kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen lausuntoa 30.8.2024 mennessä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi (asianumero VN/27126/2023). Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle on oheismateriaalina.

Tausta

Ympäristöministeriö asetti lokakuussa 2023 yhden luukun lainsäädännön kehittämistä valmistelevan lainsäädäntöhankkeen, jossa oli tarkoitus kehittää ympäristöllisiä lupamenettelyjä koskevaa sääntelyä ja edistää yhden luukun mallin toteuttamiseen liittyviä hallitusohjelman kirjauksia. Hankkeen toimikausi on 20.10.2023 – 31.12.2024. Hankkeen tavoitteena on sujuvoittaa yhden valtakunnallisen toimivallan omaavan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen mallissa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Valmistelussa on otettu huomioon myös alueellisen osaamisen turvaaminen, ympäristölliset vaatimukset, haitankärsijöiden asema ja muiden intressitahojen osallistumismahdollisuuksien turvaaminen. Lainsäädäntöhanke on osa ympäristöministeriön Yhden luukun palvelujen hanke -kokonaisuutta.

Hanke liittyy valmisteilla olevaan valtion aluehallintouudistukseen, jonka yhteydessä organisoidaan uudelleen valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät.

Tavoitteet

Hankkeessa kehitetään ympäristöllisiä lupamenettelyjä koskevaa sääntelyä ja edistetään keskeisiä yhden luukun mallin toteuttamiseen liittyviä hallitusohjelman kirjauksia.

Esityksessä ehdotetaan useita säännösmuutoksia, joilla toteutettaisiin ympäristöllisten asioiden yhden luukun asiointimahdollisuutta Lupa- ja valvontavirastossa.

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa. Samalla ehdotetaan kumottavaksi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta sekä laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa.

Hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten tavoitteena on sujuvoittaa ja yhdenmukaistaa ympäristöllisiä lupamenettelyitä Lupa- ja valvontavirastossa sekä vahvistaa viranomaisen asiantuntemuksen hyödyntämistä ympäristöasioiden käsittelyssä. Tavoitteena on parantaa päätösten laatua, lisätä ennakoitavuutta ja vähentää tarvetta muutoksenhakuun.

Ehdotuksilla vahvistetaan viranomaisen ennakkollista ohjausta ja neuvontaa, laajennetaan eräiden ympäristöllisten lupa-asioiden yhteiskäsittelyä, edistetään YVA- ja lupamenettelyiden nykyistä tiiviimpää yhteensovittamista sekä jatketaan vihreän siirtymän etusijamenettelyä.

Esityksellä ehdotetaan myös täytäntöön pantavaksi kansallisesti eräitä EU-säädösten lupamenettelyä koskevia säännöksiä esimerkiksi määräaikojen seurantaan ja yhteyspisteviranomaisen nimeämiseksi. Säädösten edellyttämällä tavalla kansallisesti nimettävänä yhteyspisteviranomaisena toimisi uusi Lupa- ja valvontavirasto.

Toimivalta

Hallintosääntö 26 §

Esittelijä

Ympäristöinsinööri Marjo Saarinen

Päätösehdotus

Ympäristölautakunta esittää luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi lausuntonaan seuraavaa:

Luonnoksessa esitetään aluehallinnon rakenteellista uudistusta, jossa valtion toimivaltaan kuuluvat ympäristölliset lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät muodostaisivat yhtenäisen kokonaisuuden perustettavassa Lupa- ja valvontavirastossa. Virastossa yhdistettäisiin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä aluehallintovirastojen ympäristövastuualueet. Uudistuksen tarkoituksena on yhteensovittaa ja yksinkertaistaa lupamenettelyitä. Tavoitteena on prosessien ja palvelujen selkeys, tehokkuus ja sujuvuus tarkoituksenmukaisilla ja yhdenmukaisilla menettelyperiaatteilla. Lupamenettelyjä säänneltäisiin luonnoksessa esitetyllä lailla eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa siihen liittyvine substanssilakeineen.

Luonnoksen mukaan yhdessä valtakunnallisen toimivallan omaavassa viranomaisessa yhdenmukaisuuden ja tasa-arvon toteutumisesta säädettäisiin lailla. Lakiesityksessä edellytetään luvanhakijan ennakoivaa ohjausta sekä korostetaan haitankärsijöiden ja muiden intressitahojen osallistumismahdollisuutta ja asemaa. Lakiesityksen mukainen lupakäsittely ja viranomaisyhteistyö huomioisi myös alueellisen osaamisen ja ympäristövaatimukset.

Näkemyksenään lautakunta pitää johdonmukaisena, että ympäristöllisten lupa-asioiden menettelystä säädetään ajanmukaistetulla ympäristöasioiden käsittelylailla. Lautakunta perustelee näkemystään sillä, että luonnoksessa esitetyn mukaisessa prosessissa toimivaltainen viranomainen, yhdenmukaistettavat lupamenettelyt sekä päätöksen ja valitusmahdollisuuden muodolliset sisällöt ovat yhtenevät eikä näin ollen enää tarkoituksenmukaista säätää aineellisissa säädöksissä. Yhden valtakunnallisen viranomaisen etuina lautakunta huomioi resurssien kohdentumisen tarpeiden mukaan sekä lupakäsittelyn toiminnallisen ja sisällöllisen ennakoitavuuden.

Ympäristölautakunnalle jäi epäselväksi selventääkö aluehallintouudistus tosiasiallisesti ympäristöasioiden lupatehtävien toimivaltajakoa viranomaisten välillä tai lupamenettelyjen lakisääteinen uudistaminen käytännön menettelyä. Epäselväksi jäi myös tehostaako uudistus ympäristöhallinnon täytäntöönpanoa. Lautakunta ehdottaakin, että ympäristövastuualueen aluehallinnon uudistamisen ensisijaisiksi tavoitteiksi lisättäisiin ympäristökuormituksen kokonaisvaltainen hallinta ja ympäristönsuojelun tason parantuminen.

Hallitusohjelman mukaan eduskunnan tavoitteena on uudistuksen yhteydessä kehittää ympäristöllisten menettelyjen valtakunnallinen ja yhtenäinen yhden luukun malli. Mallin mukaisesti keskeiset ympäristöön liittyvät lupamenettelyt käsiteltäisiin yhdessä viranomaisessa ja niihin liittyviä lupia haettaisiin sähköisesti yhdestä paikasta. Tarkoituksena on sujuvoittaa viranomaisten toimintaa ja yhdenmukaistaa lupamenettelyitä. Mallin tavoitteena on edistää viranomaisten asiantuntemuksen hyödyntämistä ja yhteistyötä. Suunnitelmallisen ja läpinäkyvän lupaprosessin ja valvonnan tuloksena syntyisi ennakoitavia ja luotettavia päätöksiä. Tavoitteen arvellaan vähentävän muutoksenhakutarvetta tuomioistuimissa.

Yhden luukun mallissa lautakunta näkee päätöksenteon paikkariippumattomuuden sekä mahdollisuutena että haasteena alueellisen vaikutusarvioinnin ja lupaharkinnan näkökulmasta. Lautakunnan kokemuksen mukaan hankkeiden ympäristövaikutusten ja ilmiöiden merkittävyyden arvioinnissa korostuu yhä useammin paikallisuus ja tapauskohtaisuus, esimerkiksi arvioitaessa erikoisen luonnonmuodostuman paikallista erikoisuutta tai tavanomaisuutta.

Yhden luukun mallilla laajennettaisiin lisäksi ympäristöllisten lupa-asioiden yhteiskäsittelyä ja mahdollistettaisiin entistä sujuvampi lupakäsittelyjen yhteensovittaminen. Hakijan näkökulmasta menettely saattaa vaikuttaa jopa aikaisempaa monimutkaisemmalta, ja hakijan luottamusta vahvistetaan määräraikasäännöksellä ja ennako-ohjauksella. Hakijan ja elinkeinoelämän näkökulmasta lautakunta pitää tärkeänä, että erityisesti investointiluvitus etenee sujuvasti ja ennakoitavasti ja että hallinnollinen koordinoituvastuu hankkeen etenemisestä säilyisi tosiasiallisesti yhteysviranomaisella. Paikkariippumatonta yhteistyötä tukevassa mallissa lautakunta haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota alueellisuuden merkityksen lisäksi hankkeiden sosiaaliseen hyväksyttävyyteen.

Yhden luukun mallin vahvuutena luonnoksessa esitetään sitä, että lupaprosessissa hankkeelle myönnetään yksi yhdennetty päätös, ja päätökseen liitetään yksi valitusmahdollisuus. Lautakunta kokee, että yhdistettävien lupamenettelyjen eri vaiheiden samanaikainen kuuleminen vähentää osaltaan asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia verrattuna menettelyiden eriaikaisiin kuulemisiin. Lautakunnan näkemyksen mukaan on tärkeää, että asianosaisilla ja haitankärsijöillä säilyy mahdollisuus saada hakemuksista kokonaiskuva hankkeesta ja sen vaikutuksista elinympäristöön ja ympäristöperusoikeuden toteutumiseen.

Luonnoksen mukaan aluehallintouudistus lisää vihreän siirtymän investointeja. Kehityksellä olisi ilmasto-, luonto- ja ympäristöriskien hallintatavoitteiden lisäksi kansantaloudellista merkitystä. Näkemyksenään lautakunta pitää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman päämääriä erittäin tavoiteltavina. Lautakunnan kokemuksen mukaan vihreän siirtymän investoinnit ovat pitkävaikutteisia ja vaativat hakijalta rohkeutta sekä vakaan toimintaympäristön että ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi siten, ettei paine luonnolle ja luonnonvarojen käytölle kasva kestävämmäksi. Lautakunta korostaakin lausunnossaan strategisten hankkeiden asemaa kilpailutekijänä ja lupaviranomaisen vastuuta lupakäsittelyn suunnitelmallisuudesta ja ennakoitavuudesta.

Luonnoksen mukaan uudistusten toteutuksessa on keskeistä viranomaisten riittävät henkilövoimavarat ja ohjeistus sekä digitalisaation tehokas hyödyntäminen. Lautakunta kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei ole juurikaan arvioitu uudistusten vaikutuksia

kuntaviranomaisen näkökulmasta. Lautakunta uskoo, että uudistuva toimintamalli, sähköisen asioinnin kehittyminen sekä lupakäsittelyn määräaikatavoitteet ja seurantavelvoite lisäävät myös kuntien ajallisten resurssien haasteita ja vaikuttavat sitä kautta toimintamahdollisuuksiin, hankkeiden vaikutusarviointien kattavuuteen ja ympäristönsuojelun tasoon. Lautakunta huomauttaakin, että ehdotetussa uudistuksessa tulisi huomioida kaikkien hankkeeseen osallistuvien tahojen yhtäläiset vaikutusmahdollisuudet ja resurssit. Lautakunta odottaa yhteistyötä ja osaamisen keskinäistä hyödyntämistä myös kuntien suuntaan.

Lopuksi lautakunta toteaa näkemyksensä, että esitykset aluehallintouudistuksesta, yhden luukun mallista sekä lainsäädännön muutoksista ovat kattavasti ja perustellusti valmisteltuja sekä vastaavat prosessinhallinnan yhdenmukaistamisen ja ennakoitavuuden tarpeita. Lausunnossaan lautakunta painottaa, että toimintatapojen tehostumistavoitteen seurannassa tulee varmistaa ja arvioida myös päätöksenteon menetelmällistä ja sisällöllistä laatua sekä paikallistuntemuksen merkitystä. Lautakunta uskoo, että esitetyt uudistukset selkeyttävät asiakokonaisuuksia sekä edistävät asiantuntemuksen hyödyntämistä ja ympäristövaikutusten hallintaa. Yksittäisistä pykäläesityksistä lautakunnalla ei ole huomautettavaa.

Käsittely: Ympäristöinsinöörin ollessa estynyt päättää ympäristölautakunta hallintosäännön 4 §:n perusteella, että asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta.

Esittelijä

Puheenjohtaja

Päätösehdotus

Puheenjohtajan kokouksessa tekemä päätösehdotus:

Ympäristölautakunta esittää luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi lausuntonaan seuraavaa:

Luonnoksessa esitetään aluehallinnon rakenteellista uudistusta, jossa valtion toimivaltaan kuuluvat ympäristölliset lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät muodostaisivat yhtenäisen kokonaisuuden perustettavassa Lupa- ja valvontavirastossa. Virastossa yhdistettäisiin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä aluehallintovirastojen ympäristövastuualueet. Uudistuksen tarkoituksena on yhteensovittaa ja yksinkertaistaa lupamenettelyitä. Tavoitteena on prosessien ja palvelujen selkeys, tehokkuus ja sujuvuus tarkoituksenmukaisilla ja yhdenmukaisilla menettelyperiaatteilla. Lupamenettelyjä säänneltäisiin luonnoksessa esitetyllä lailla eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa siihen liittyvine substanssilakeineen.

Luonnoksen mukaan yhdessä valtakunnallisen toimivallan omaavassa viranomaisessa yhdenmukaisuuden ja tasa-arvon toteutumisesta säädettäisiin lailla. Lakiesityksessä edellytetään luvanhakijan ennakoivaa ohjausta sekä korostetaan haitankärsijöiden ja muiden intressitahojen osallistumismahdollisuutta ja asemaa. Lakiesityksen mukainen lupakäsittely ja viranomaisyhteistyö huomioisi myös alueellisen osaamisen ja ympäristövaatimukset.

Näkemyksensä lautakunta pitää johdonmukaisena, että ympäristöllisten lupa-asioiden menettelyistä säädetään ajanmukaistetulla ympäristöasioiden käsittelylailla. Lautakunta perustelee näkemystään sillä, että luonnoksessa esitetyn mukaisessa prosessissa toimivaltainen viranomainen,

yhdenmukaistettavat lupamenettelyt sekä päätöksen ja valitusmahdollisuuden muodolliset sisällöt ovat yhtenevät eikä näin ollen enää tarkoituksenmukaista säätää aineellisissa säädöksissä. Yhden valtakunnallisen viranomaisen etuina lautakunta huomioi resurssien kohdentumisen tarpeiden mukaan sekä lupakäsittelyn toiminnallisen ja sisällöllisen ennakoitavuuden.

Ympäristölautakunnalle jäi epäselväksi selventääkö aluehallintouudistus tosiasiallisesti ympäristöasioiden lupatehtävien toimivaltajakoa viranomaisten välillä tai lupamenettelyjen lakisääteinen uudistaminen käytännön menettelyä.

Hallitusohjelman mukaan eduskunnan tavoitteena on uudistuksen yhteydessä kehittää ympäristöllisten menettelyjen valtakunnallinen ja yhtenäinen yhden luukun malli. Mallin mukaisesti keskeiset ympäristöön liittyvät lupamenettelyt käsiteltäisiin yhdessä viranomaisessa ja niihin liittyviä lupia haettaisiin sähköisesti yhdestä paikasta. Tarkoituksena on sujuvoittaa viranomaisten toimintaa ja yhdenmukaistaa lupamenettelyitä. Mallin tavoitteena on edistää viranomaisten asiantuntemuksen hyödyntämistä ja yhteistyötä. Suunnitelmallisen ja läpinäkyvän lupaprosessin ja valvonnan tuloksena syntyisi ennakoitavia ja luotettavia päätöksiä. Tavoitteen arvellaan vähentävän muutoksenhakutarvetta tuomioistuimissa.

Yhden luukun mallissa lautakunta näkee päätöksenteon paikkariippumattomuuden sekä mahdollisuutena että haasteena alueellisen vaikutusarvioinnin ja lupaharkinnan näkökulmasta. Lautakunnan kokemuksen mukaan hankkeiden ympäristövaikutusten ja ilmiöiden merkittävyyden arvioinnissa korostuu yhä useammin paikallisuus ja tapauskohtaisuus.

Yhden luukun mallilla laajennettaisiin lisäksi ympäristöllisten lupa-asioiden yhteiskäsittelyä ja mahdollistettaisiin entistä sujuvampi lupakäsittelyjen yhteensovittaminen. Hakijan näkökulmasta menettely saattaa vaikuttaa jopa aikaisempaa monimutkaisemmalta, ja hakijan luottamusta vahvistetaankin määräaika säännöksellä ja ennako-ohjauksella. Hakijan ja elinkeinoelämän näkökulmasta lautakunta pitää tärkeänä, että erityisesti investointiluvitus etenee sujuvasti ja ennakoitavasti ja että hallinnollinen koordinoituvastuu hankkeen etenemisestä säilyisi tosiasiallisesti yhteysviranomaisella. Paikkariippumatonta yhteistyötä tukevassa mallissa lautakunta haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota alueellisuuden merkityksen lisäksi hankkeiden sosiaaliseen hyväksyttävyyteen.

Yhden luukun mallin vahvuutena luonnoksessa esitetään sitä, että lupaprosessissa hankkeelle myönnetään yksi yhdennetty päätös, ja päätökseen liitetään yksi valitusmahdollisuus. Lautakunta kokee, että yhdistettävien lupamenettelyjen eri vaiheiden samanaikainen kuuleminen vähentää osaltaan asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia verrattuna menettelyiden eriaikaisiin kuulemisiin. Lautakunnan näkemyksen mukaan on tärkeää, että asianosaisilla ja haitankärsijöillä säilyy mahdollisuus saada hakemuksista kokonaiskuva hankkeesta ja sen vaikutuksista elinympäristöön ja ympäristöperusoikeuden toteutumiseen.

Luonnoksen mukaan aluehallintouudistus lisää vihreän siirtymän investointeja. Kehityksellä olisi ilmasto-, luonto- ja ympäristöriskien hallintatavoitteiden lisäksi kansantaloudellista merkitystä. Näkemyksenään lautakunta pitää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman päämääriä erittäin tavoiteltavina. Lautakunnan kokemuksen mukaan vihreän siirtymän investoinnit ovat pitkävaikutteisia ja vaativat hakijalta rohkeutta sekä

vakaan toimintaympäristön että ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi siten, ettei paine luonnolle ja luonnonvarojen käytölle kasva kestävämmäksi. Lautakunta korostaakin lausunnossaan strategisten hankkeiden asemaa kilpailutekijänä ja lupaviranomaisen vastuuta lupakäsittelyn suunnitelmallisuudesta ja ennakoitavuudesta.

Luonnoksen mukaan uudistusten toteutuksessa on keskeistä viranomaisten riittävät henkilövoimavarat ja ohjeistus sekä digitalisaation tehokas hyödyntäminen. Lautakunta kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei ole juurikaan arvioitu uudistusten vaikutuksia kuntaviranomaisen näkökulmasta. Lautakunta uskoo, että uudistuva toimintamalli, sähköisen asioinnin kehittyminen sekä lupakäsittelyn määräaikatavoitteet ja seurantavelvoite lisäävät myös kuntien ajallisten resurssien haasteita ja vaikuttavat sitä kautta toimintamahdollisuuksiin, hankkeiden vaikutusarviointien kattavuuteen ja ympäristönsuojelun tasoon. Lautakunta huomauttaakin, että ehdotetussa uudistuksessa tulisi huomioida kaikkien hankkeeseen osallistuvien tahojen yhtäläiset vaikutusmahdollisuudet ja resurssit. Lautakunta odottaa yhteistyötä ja osaamisen keskinäistä hyödyntämistä myös kuntien suuntaan.

Lopuksi lautakunta toteaa näkemyksensä, että esitykset aluehallintouudistuksesta, yhden luukun mallista sekä lainsäädännön muutoksista ovat kattavasti ja perustellusti valmisteltuja sekä vastaavat prosessinhallinnan yhdenmukaistamisen ja ennakoitavuuden tarpeita. Lausunnossaan lautakunta painottaa, että toimintatapojen tehostumistavoitteen seurannassa tulee varmistaa ja arvioida myös päätöksenteon menetelmällistä ja sisällöllistä laatua sekä paikallistuntemuksen merkitystä. Lautakunta uskoo, että esitetyt uudistukset selkeyttävät asiakokonaisuuksia sekä edistävät asiantuntemuksen hyödyntämistä ja ympäristövaikutusten hallintaa. Yksittäisistä pykäläesityksistä lautakunnalla ei ole huomautettavaa.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.
