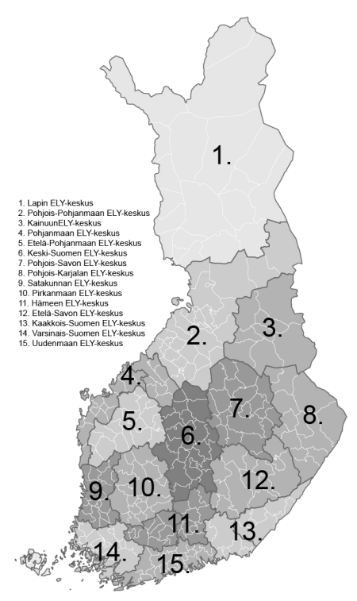
3.8. **Lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston perustaminen**

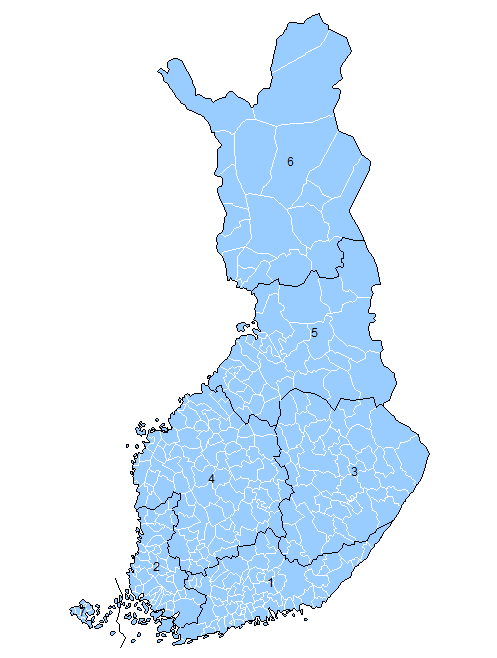
**Tausta**

Käynnissä on nopea ja systemaattinen käänne kohti vihreää siirtymää. Vuoteen 2050 mennessä Suomen hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisen arvioidaan vaativan jopa 242 mrd. euron investoinnit[[1]](#footnote-2), globaalisti investointien arvioidaan olevan 125 000-275 000 mrd. euroa vuoteen 2050 mennessä.

Ympäristöllisillä menettelyillä ja ympäristötehtävillä on sekä suoraan että välillisesti merkittävä rooli Suomen ilmasto- ja luontotavoitteiden saavuttamiseksi sekä investointien toteutumisen ja ennakoitavan toimintaympäristön, talouskasvun ja ympäristöriskien hallinnan kannalta. Yrityksille ympäristöhallinnon tehtävien hoito ja niiden organisointi näkyvät mm. lupamenettelyjen sujuvuutena, investointien toteutumisaikataulussa ja tietojen toimittamista koskevina velvoitteina. Lähestulkoon kaikki merkittävän mittaluokan fyysiset investoinnit vaativat jonkin ympäristöllisen menettelyn mukaisen luvan tai päätöksen. Joutuisalla lupakäsittelyllä on siten suuri merkitys yritysten toimintaympäristön vakauden ja ennustettavuuden ja myös vihreän siirtymän edellyttämien investointien toteutumisen kannalta.

Vuonna 2010 toteutettu AVI- ja ELY -virastoratkaisu on osoittanut, että ympäristötehtävät on hajautettu epätarkoituksenmukaisesti 17 alueellisen toimivallan omaavaan itsenäiseen viranomaiseen. Lupa- ja valvontaviranomaisten määrä ympäristötehtävissä, samaan menettelyyn kytkeytyvien tehtävien eriyttäminen kahteen alueellisin toimivaltarajoin rajattuun virastokokonaisuuteen ja henkilöstön vähentyminen ELY keskuksissa lähes 30%:lla ei edistä menettelyiden sujuvuutta. Myöskään investointien toteutumisen, asiakkaan, asiantuntijuuden ja osaamisen hyödyntämisen ja yhden luukun palveluiden näkökulmasta hallinnon rakenteet eivät tue tehokasta ja sujuvaa toimintaa. Nykyinen hajautettu hallintomalli aiheuttaa haasteita myös hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Toiminnanharjoittaja joutuu asioimaan usean eri viranomaisen kanssa samaan hankkeeseen liittyvien menettelyjen osalta.

**NYKYRAKENNE**



Kuusi AVIa, joista neljässä on Y –vastuualue. 15 ELY –keskusta, joista 13:ssa on Y –vastuualue.

(Itä, Etelä, Länsi, Pohjoinen)

Ympäristöhallinnon tilaan on kiinnittänyt tällä vaalikaudella huomiota myös eduskunta. Muun muassa ympäristövaliokunta on todennut[[2]](#footnote-3), että *”keskeistä ympäristöllisten menettelyjen sujuvoittamisessa on viranomaisten riittävien resurssien ja digitalisaation tehokkaan hyödyntämisen ohella selkeä hallinnollinen rakenne, jossa voidaan tehokkaasti edistää korkeatasoisen asiantuntemuksen kehittymistä ja hyödyntämistä toiminnan sijainnista riippumatta. Tämä edellyttää lupa- ja valvontatehtävien osaamisen yhdistämistä yhteen valtakunnallisen viraston malliin.”* Eduskunta edellytti hyväksyessään hallituksen esityksen *30.11.2022* hallitusta ryhtymään toimiin tilanteen korjaamiseksi: ”*Eduskunta edellyttää, että ympäristöllisten menettelyjen kehittämistä jatketaan tavoitteena menettelyjen yhdentäminen kohti valtakunnallisen mallin kautta toteutettavaa yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa[[3]](#footnote-4)”.* Tehtävät tulee koota valtakunnallisen toimivallan omaavaan viranomaiseen.

**Lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston perustaminen**

**Ratkaisu**

* Nykyiset AVI:ien ja ELY-keskusten ympäristötehtävät keskitetään yhteen valtakunnallisen toimivallan omaavaan viranomaiseen. Muutos on mahdollista toteuttaa siten, että virasto aloittaisi toimintansa 1.1.2025.
* Muutoksen yhteydessä keinotekoiset alueelliset toimivaltarajat poistuisivat. Virastolla olisi jatkossakin alueellisia toimipaikkoja eikä henkilöstön tarvitse siirtyä.
* ELY- ja AVI –rakenteeseen on muidenkin hallinnonalojen tehtävien osalta tarve muutoksille, jolloin näitä tehtäviä koskeva uudistus on mahdollista toteuttaa tässä yhteydessä.
* Perustettava viranomainen **vastaisi muutoksen jälkeen keskeisten ympäristöllisten menettelyjen käsittelystä ja kehittämisestä,** kuten, ympäristö- ja vesilupien myöntämisestä ja niiden valvonnasta, YVA –menettelystä, muista luvista ja päätöksistä (mm. LSL poikkeamat) sekä toimisi eri lakien mukaisena valtion ympäristöviranomaisena.
* Jo nykyisellään AVIen ja ELYjen ympäristövastuualueet hoitavat itsenäisesti ja riippumattomasti niille laissa säädettyjä ympäristötehtäviä. Tehtävät eivät ole kytkennässä tai alisteisia muiden hallinnonalan tehtäviin ja ne ovat pääsääntöisesti oikeusharkintaisia. Siten muutos ei vaikuta näiltä osin tehtävien sisällölliseen hoitoon.

**Vaikutuksia:**

Ympäristöllisten menettelyjen kokoamisesta hyötyvät kaikki keskeiset tahot; niin toiminnanharjoittaja, muut asiakkaat samoin kuin mahdollinen haitankärsijä ilman, että ympäristönsuojelun tasosta jouduttaisin tinkimään. Luvan käsittelyä voidaan tehostaa ja käsittelyaikaa lyhentää sekä laatua merkittävästi parantaa valtakunnallisen toimivallan, menettelyjen yhdentämisen ja tätä koskevien toimintatapojen ja lainsäädännön kehittämisen kautta. Uudistus mahdollistaisi siirtymisen kohti aikaisempaa yhdennetympää menettelyä ja lupaa. Tämä vähentää myös muutoksenhakuja, kun useampien lupien sijaan annetaan yksi tai aikaisempaa vähemmän valituskelpoisia päätöksiä. Yhden valtakunnallisen viranomaisen malli mahdollistaisi voimavarojen ja osaamisen vahvistamisen myös lainsäädännön soveltamiskysymyksiin, millä voidaan parantaa menettelyiden ennakoitavuutta.

* Muutos **mahdollistaisi yhden luukun menettelyjen ja yhden viranomaismallin käyttöönoton**: yksi viranomainen, valtakunnallisesti yhdenmukaiset menettelyt, yhteiset tietojärjestelmät sekä yhden luukun palvelut, yksi asiointikanava.
* Tehtävissä korostuisi tehtävänhoidon valtakunnallisuus sekä valtakunnallisesti yhtäläiset toimintatavat.
* Toiminnanharjoittaja **asioisi vain yhden valtion ympäristöviranomaisen kanssa.** Toiminnanharjoittajan kannalta yksi viranomainen ja yhdennetty menettely **nopeuttaisi ja sujuvoittaisi asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa.** Yhden luukun periaate toteutuisi suuressa osassa keskisuurten ja suurten investointihankkeiden ympäristömenettelyitä ja toisi merkittävää menettelyllistä etua luvanhakijalle ilman, että asianosaisen tai haitankärsijän asema muuttuisi. Yleisen edun huomioon ottaminen turvattaisiin kuten aikaisemminkin. Sama lupaviranomainen vastaisi myös YVA–menettelystä, muusta tarvittavasta lupapäätöksenteosta (mm. luonnonsuojelun poikkeamat) ja valvonnasta.
* **valtakunnallinen viranomainen** vastaisi ja **pystyisi käsittelemään j**a ratkaisemaan sille osoitetut ympäristöllisten menettelyjen kannalta keskeiset päätökset **tarvittaessa samassa menettelyssä.** Tämä sujuvoittaisi ja nopeuttaisi menettelyjä huomattavasti.
* **julkisuudessa esillä olleessa koordinointiin perustuvassa mallissa** viranomaisten toimivaltarajat, lausunto- ja muut menettelyt, muutoksenhakumahdollisuudet ja tehtävät säilyvät ennallaan. Koordinointiin ja moniportaiseen alueellisiin rajoihin perustuva malli edellyttäisi merkittävää lisäresursointia, mikäli lupamenettelyjä halutaan tehostaa ja yhdenmukaistaa systemaattisesti, koska voimavarat ja menettelyt olisi jatkossakin jaettu useisiin itsenäisiin virastoihin.
* Valtakunnallinen viranomainen **johtaisi merkittävästi nopeampiin lupamenettelyihin.**
* Myös **muutoksenhakutilanteet yksinkertaistuisivat**: Yhdennetyssä menettelyssä syntyisi mahdollisesti vain yksi tai muutama valituskelpoinen lupa, jolloin muutoksenhakutilanteet vähentyvät ja oletettavasti myös valitusten kokonaismäärä.
* uudistuksen myötä **valmiudet toteuttaa vihreän siirtymän hankkeiden** etusijamenettelyä parantuisivat merkittävästi. Muutos **vauhdittaisi kaikkien lupamenettelyyn tulevien hankkeiden käsittelyä**.
* Uudistus aloittaisi valmistelun **kohti ympäristökaarta**, jossa aineellisia lainsäädäntöjä yhtenäistettäisiin menettelyjen sujuvuuden edelleen lisäämiseksi.
* Maan **parhaat asiantuntijat voitaisiin osoittaa hankkeen sijaintipaikasta** riippumatta kulloisenkin hankkeen käsittelyyn. Valtakunnallinen viranomainen voitaisiin **organisoida toimialoittain**, jolloin asiakkaat saavat parempaa palvelua ja asiantuntijoiden erikoistuminen lisääntyy. Osaamista lain soveltamiskysymyksissä (EU-lainsäädännön tulkinnat, tuomioistuinten ennakkoratkaisut) voitaisiin keskittämisen kautta parantaa, mikä edistäisi viranomaistoiminnan ennakoitavuutta.
* **Digitaalisten ratkaisuiden edistäminen** vauhdittuisi yhtenäisemmän tietojärjestelmätyön myötä. Uudistus tehostaisi **palvelumuotoilua.**
* Valtakunnallinen toimivalta toisi etua myös muiden kuin lupa- ja valvontatehtävien hoitoon, koska näissäkin tehtävissä voitaisiin hyödyntää osaamista ja voimavaroja valtakunnallisesti sekä kohdentaa hankkeisiin ja ohjelmiin **parhaat asiantuntijat aluerajoista riippumatta.**

1. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164478> [↑](#footnote-ref-2)
2. [YmVM 13/2022 vp (eduskunta.fi)](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/YmVM_13+2022.aspx) [↑](#footnote-ref-3)
3. [Eduskunnan vastaus](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/EV_188+2022.pdf) [↑](#footnote-ref-4)