**RATKAISUJA YMPÄRISTÖLLISTEN MENETTELYJEN NOPEUTTAMISEEN**

**TAUSTA JA HAASTEET**

Ympäristöllisillä lupa- ja muilla menettelyillä on merkittävä rooli Suomen ilmasto- ja luontotavoitteiden saavuttamisessa sekä vihreän siirtymän investointien toteutumisen ja ennakoitavan toimintaympäristön, talouskasvun ja ympäristöriskien hallinnan kannalta. Lähes kaikki fyysiset investoinnit vaativat jonkin ympäristöllisen menettelyn mukaisen luvan tai päätöksen. Yrityksille ympäristöhallinnon lupatehtävien hoito ja niiden organisointi näkyvät mm. menettelyjen sujuvuutena, investointien toteutumisaikataulussa ja tietojen toimittamista koskevina velvoitteina. Myös menettelyjen laadulla on merkitystä investointien kannalta, sillä hyvälaatuisiin lupiin ja muihin päätöksiin haetaan vähemmän muutoksia ja ne säilyvät useammin muuttamattomina muutoksenhakutilanteissa.

Ympäristöllisiä menettelyjä on sujuvoitettu ja kehitetty lähes 15 vuoden ajan YM-hallinnonalalla. Viimeisimpinä lupamenettelyiden sujuvoittamistoimena säädettiin vihreän siirtymän investointien etusijamenettelystä aluehallintovirastoissa ja muutoksenhakujen kiireellisestä käsittelystä hallintotuomioistuimessa. Varsinaisen säädösvalmistelun ohella lupakäsittelyihin on lisätty voimavaroja sekä kehitetty toimintatapoja, ohjausta sekä digitalisaatiota ja sähköisiä asiointijärjestelmiä. Tätä työtä jatketaan edelleen.

Lainsäädännön sektorikohtaisuus sekä toimivallan jakautuminen usealle eri viranomaiselle vaikeuttavat kuitenkin merkittävästi ympäristöllisiä menettelyjä koskevan kokonaiskuvan ja yhden luukun palvelun muodostamista.

Lupamenettelyjen kannalta keskeiset lait ovat ympäristönsuojelulaki (527/2014), vesilaki (587/2011), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, muut. rakentamislailla EV 333/2022 vp HE 139/2022 vp), luonnonsuojelulaki (9/2023 1.6. alkaen), laki vesien- ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017). Investointihanke voi vaatia toteutuakseen usean eri ympäristöllisen lain mukaisen luvan ja menettelyn. Aluehallintovirastot (4 aluetta) käsittelevät isojen hankkeiden ympäristö- ja vesitalousluvat, kun taas ELY-keskukset (13 aluetta) vastaavat YVA-menettelystä sekä luonnonsuojelun mukaisista menettelyistä samoin kuin ympäristönsuojelun valvonnasta. ELY-keskuksilla on lisäksi keskeinen rooli lausuntoviranomaisina isojen hankkeiden ympäristö- ja vesitalouslupia käsiteltäessä. Maakuntien liitot ja kunnat vastaavat kaavoituksesta ja kunnat rakennuslupien myöntämisestä. Nykyinen AVIen ja ELY-keskusten alueellinen toimivalta ja tehtäväjako ei ole tarkoituksenmukainen lupa- ja muiden menettelyjen sujuvuuden, asiantuntijuuden, asiakkaan tai yhden luukun palveluiden näkökulmasta ja aiheuttaa haasteita myös hakijoiden yhtenäisen ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi eri puolilla maata.

Ympäristöhallinnon rakenteeseen sekä lupamenettelyjen hajautuneisuuteen on kiinnittänyt tällä vaalikaudella huomiota myös eduskunta. Muun muassa ympäristövaliokunta on (HE 128/2022 vp) todennut[[1]](#footnote-2), 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 on edellyttänyt (EV 188/2022 vp ─ HE 128/2022 vp) ryhtymään toimiin tilanteen korjaamiseksi: ”*Eduskunta edellyttää, että ympäristöllisten menettelyjen kehittämistä jatketaan tavoitteena menettelyjen yhdentäminen kohti valtakunnallisen mallin kautta toteutettavaa yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa”.* Tehtävät tulee koota valtakunnallisen toimivallan omaavaan viranomaiseen.

Lupamenettelyitä pyritään tällä hetkellä kehittämään myös EU-tasolla vihreän siirtymän nopeuttamiseksi. Tästä ovat esimerkkeinä hätäasetus (Neuvoston määräaikainen asetus kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi (EU) 2022/2577) sekä komission tuoreet aloitteet Net Zero Industry Act ja Critical Raw Materials Act.

**LUPAMENETTELYJEN TARKOITUS JA SUJUVOITTAMISEN REUNAEHDOT**

Ympäristöllisillä lupa- ja muilla menettelyillä säännellään ympäristövaikutuksia aiheuttavaa toimintaa. Kokonaisuuteen kuuluu, että ympäristövaikutukset arvioidaan ennakollisesti ja mahdollistetaan sidosryhmien ml. paikallisten asukkaiden osallistuminen. Kun vaikutukset arvioidaan etukäteen, voidaan sallia rajoitetusti ja lupamääräyksillä täsmentäen sellainen toiminta, joka muutoin olisi haitallisten, ympäristöä pilaavien vaikutusten vuoksi kiellettyä. Lupapäätöksellä estetään siten korjaamattomien ympäristöhaittojen syntyminen sekä varmistutaan toiminnan lainmukaisuudesta. Toiminnanharjoittajaa lupa suojaa sisältäen olettaman toiminnan lainmukaisuudesta. Lisäksi toiminnanharjoittaja on tietoinen oman toimintansa vaikutuksista, mikä on omiaan lisäämään sen ympäristöllistä vastuullisuutta.

*Perustuslailliset ja oikeusvaltioon liittyvät reunaehdot*

Lupamenettelyiden kehittämistä ja siihen kytkeytyviä muutoksenhakumahdollisuuksia on tarkasteltava vasten perustuslaillisia ja oikeusvaltioon liittyviä reunaehtoja. Keskeisiä ovat erityisesti PL 20 §:n ympäristöperusoikeus, PL 21 §:n oikeusturva ja PL 6 §:n yhdenvertaisuuden vaatimus.

Ympäristöllisten lupien käsittely on pääsääntöisesti oikeusharkintaista päätöksentekoa. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen harkinta perustuu ainoastaan asiaan soveltuviin oikeussäännöksiin. Hallintolainkäytön reunaehdoista ympäristöasioissa korostuvat oikeussuojan antaminen ja hallinnon lainalaisuuden sekä yleisen edun valvominen. Samaan suuntaan vaikuttaa EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen velvoite.

*Ympäristön-, ilmaston- ja luonnonsuojelun taso ja tavoitteet*

Lainsäädännöllä ja kansainvälisillä sopimuksilla on sitouduttu torjumaan ilmastonmuutosta ja pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen. Kuitenkin esimerkiksi Suomen luonnon monimuotoisuus on 2000-luvulla kehittynyt kokonaisuudessaan kielteiseen suuntaan; uhanalaisten lajien määrällä ja uhanalaisuusindeksillä mitattuna elonkirjon heikkeneminen on jopa nopeutunut. Ekologinen kestävyys on välttämätön perusta taloudelliselle toiminnalle. Vuoden 2021 hallituksen kestävyystiekartan mukaan ekologisen kestävyyden edellytyksenä on, että ihmisen ja yhteiskunnan toiminnan synnyttämä ympäristökuormitus ja vaikutukset ympäristöön ovat tasolla, jolla ne eivät uhkaa ekosysteemejä eivätkä aiheuta laji- ja luontokatoa.

*EU-sääntelyn täytäntöönpanon edellytykset*

Huomattavan suuri osa kansallisesta ympäristölainsäädännöstä perustuu EU-lainsäädäntöön (direktiivit, asetukset), joka on jatkuvan kehittämisen kohteena. Jäsenvaltion on pantava EU-direktiivit täytäntöön määräajassa, oikeasisältöisesti ja täytäntöönpano tulee toteuttaa kaikilta osin. Ellei täytäntöönpanoa toteuteta edellytetyssä määräajassa tai oikeasisältöisesti, seurauksena on rikkomusmenettely ja mahdollinen huomattavan suuri kiinteämääräinen hyvitys tai uhkasakko jäsenvaltiolle. Erityisesti täytäntöönpanon viivästymistapauksissa taloudellisten seuraamusten riski on todellinen.

**RATKAISUT**

Eduskunta on edellyttänyt (EV 188/2022 vp), että ympäristöllisten menettelyjen kehittämistä jatketaan tavoitteena menettelyjen yhtenäistäminen kohti valtakunnallisen mallin kautta toteutettavaa yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa.

* *Kootaan AVI:en ja ELY-keskusten ympäristötehtävät yhteen viranomaiseen, jolla on valtakunnallinen toimivalta*. Muutoksen myötä palvelut voisi saada ns. yhden luukun periaatteella yhdeltä viranomaiselta. Rakenteellinen uudistus mahdollistaa ympäristöllisen lupien ja muiden menettelyiden tarkastelemisen yhtenä kokonaisuutena sekä niiden yhdentämisen. Perustettava viranomainen vastaisi kaikkien keskeisten ympäristöllisten menettelyjen ja lupien käsittelystä ja valvonnasta. Lupakäsittelyn kehittäminen hallinnollisena prosessina olisi jatkossa yhden viranomaisen tehtävänä, jolloin käytännöt eri puolilla maata yhtenäistyvät. Muutos on mahdollista toteuttaa siten, että virasto aloittaisi toimintansa vuoden 2025 alussa.
* *Kehitetään ympäristölainsäädäntöä tavoitteena yhden luukun lainsäädäntö ja lupa*. Ympäristötehtävien kokoaminen valtakunnallisen toimivallaan omaavaan virastoon mahdollistaa lupamenettelyjä koskevan lainsäädännön yhtenäistämisen nykyistä selkeämmäksi kokonaisuudeksi.
  + Perustettava viranomainen vastaisi jatkossa keskeisten ympäristöllisten menettelyjen käsittelystä ja kehittämisestä: erityisesti ympäristö- ja vesilupien myöntämisestä ja niiden valvonnasta, YVA –menettelystä, luonnonsuojelulain mukaisista poikkeamista, Natura-arvioinnista sekä vesienhoidonpoikkeusluvista sekä toimisi eri lakien mukaisena valtion ympäristöviranomaisena.
  + Lakia eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) muutettaisiin em. virastorakenteen uudistuksen myötä siten, että *ympäristölupa, vesilupa ja luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa voitaisiin jatkossa käsitellä ja myöntää yhdellä päätöksellä*, kun hakemukset koskevat samaa hanketta. Yhteensovittamislain tarkoituksena on sovittaa yhteen ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä, ja siinä säädetään mm. eri lupamenettelyjä yhteensovittavan viranomaisen tehtävistä.
  + *Kytketään YVA-menettely ja lupakäsittely tiiviimmin yhteen.* Selvitetään mahdollisuudet sovittaa yhteen lupavaatimusten ja YVA-menettelyn ympäristövaikutusten arvioinnit sekä kehittää YVA-selostuksen käsittelyä ja perusteltua päätelmää lupaharkinnassa. Lisäksi selvitetään, voitaisiinko myös luonnonsuojelulain mukainen Natura-arviointi sovittaa nykyistä paremmin yhteen viranomaismenettelyyn.
  + *Asetetaan sitovat vesienhoidon ympäristötavoitteet ja säädetään niistä poikkeamisen ja pysyvien lupien tarkistamisen edellytykset*. Suomessa vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) mukainen poikkeuslupa on tällä hetkellä mahdollista käsitellä vain vesienhoidon suunnittelumenettelyssä. Parhaillaan valmistellaan säännösmuutoksia poikkeuksen käsittelystä ja toimivaltaisesta viranomaisesta suunnittelumenettelyn ulkopuolella, mikä sujuvoittaisi poikkeusmenettelyä ja mahdollistaisi poikkeusluvan myöntämisen kiinteästi osana muuta lupakokonaisuutta.
  + *Selvitetään isojen laitosten rakentamislupien käsittelyn toimivallan siirtäminen em. valtakunnalliseen viranomaiseen*.
  + Edellä kuvattujen muutosten myötä käytännössä kaikki investointihankkeiden toiminnan vaatimat ympäristölliset luvat voitaisiin käsitellä yhtenäisessä menettelyssä.
* *Kehitetään vihreän siirtymän etusijalainsäädäntöä (1144/2022) saatujen kokemusten pohjalta ja sisällytetään tuulivoimaloiden rakennusluvat etusijamenettelyn piiriin*. Ympäristöministeriö seuraa vihreän siirtymän investointien edistämiseksi käyttöönotetun etusijalainsäädännön toimivuutta ja tavoitteiden toteutumista. Vuonna 2022 säädetyn lain myötä eräät vihreää siirtymää tukevia investointeja koskevat ja ei merkittävää haittaa –periaatetta toteuttavat lupahakemukset voivat saada menettelyllisen etusijan lupaviranomaisessa vuosina 2023—2026 ja hankkeita koskevat valitukset kiireellisen käsittelyn hallintotuomioistuimissa 2023—2028. Tarvittaessa etusijamenettelyn voimassaoloaikaa tulisi olla valmius jatkaa valtion lisärahoituksen turvin nykyisestä 2026 vuodesta.
* *Edellä kuvatuilla yhteensovittamislainsäädännön ja etusijalainsäädännön kehittämisellä pystytään osaltaan vastaamaan myös EU:ssä valmistelussa oleviin ympäristöllisiä lupia koskeviin lainsäädäntötoimiin*. Suomessa käyttöönotetulla yhteensovittamislailla ja etusijamenettelyllä on yhtymäkohtia EU-komission valmistelussa oleviin vihreän siirtymän lupamenettelyiden edistämistoimiin. Asetusehdotuksissa todennäköisesti säädetään koordinoivasta viranomaisesta, tiettyjen hankkeiden käsittelyä koskevasta priorisoinnista sekä nopeutetuista menettelyistä muutoksenhaussa, jos kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa kyseiset menettelyt.
* *Varmistetaan ympäristöllisiin menettelyihin liittyvät voimavarat sekä lupaviranomaisessa että hallintotuomioistuimissa.* Laadukas lupamenettely ja lupapäätös ovat omiaan ehkäisemään muutoksenhakuja.
* *Kehitetään menettelyiden ja valvonnan digitalisointia.*

**VAIKUTUKSET**

Ympäristötehtävillä on suoraan ja välillisesti merkittävä vaikutus paitsi ympäristöriskien hallinnan ja ilmasto- ja luontotavoitteiden saavuttamisen kannalta, myös julkisen talouden tulojen ja talouden tasapainottamisen kannalta. Suorat ja välilliset vaikutukset julkiseen talouteen näkyvät mm. kiinteistö- ja arvonlisäverotuottoina, yhteisöverotuotoissa, työllisyydessä, investointiasteessa sekä investointeina innovaatiotoimintaan. Vuoteen 2050 mennessä Suomen hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisen arvioidaan vaativan jopa 242 mrd. euron investoinnit[[2]](#footnote-3), globaalisti investointien arvioidaan olevan 125 000-275 000 mrd. euroa vuoteen 2050 mennessä.

Edellä kuvatuilla rakenteellisilla ja lainsäädännöllisillä muutoksilla olisi merkittävä lupamenettelyjä sujuvoittava vaikutus. Ympäristöllisten menettelyjen kokoamisesta yhteen viranomaiseen hyötyvät kaikki keskeiset tahot; toiminnanharjoittaja, muut asiakkaat samoin kuin mahdolliset haitankärsijät ilman, että ympäristönsuojelun tasosta jouduttaisiin 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 nykyistä yhdennetympää menettelyä ja yhtä ympäristöllistä lupaa. Tämä vähentäisi 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.

**TARKEMMIN VAIKUTUKSISTA**

* 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 **johtaisi 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 ja niiden vaikuttavuuden edelleen lisäämiseksi.
* Maan **parhaat asiantuntijat voitaisiin sujuvasti osoittaa hankkeen sijaintipaikasta** riippumatta kulloisenkin hankkeen käsittelyyn. Valtakunnallinen viranomainen voitaisiin **organisoida toimialoittain**, jolloin asiakkaat saavat parempaa ja kansallisesti yhdenmukaisempaa 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. [YmVM 13/2022 vp (HE 128/2022 vp)](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/YmVM_13+2022.aspx) [↑](#footnote-ref-2)
2. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164478> [↑](#footnote-ref-3)