



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Asianumero: VN/31856/2024-VNK-2

Päivämäärä: 21.11.2024

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ympäristöministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eräiden ympäristöasioiden käsittelyä Lupa- ja valvontavirastossa koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista, mutta esitysluonnos on raskaslukuinen. Esitysluonnoksessa on hyödynnetty useita havainnollistavia taulukoita, mutta nykytilasta ja muutoksesta voi olla vaikea saada kokonaisuutena selkoa. Vaikutuksia on käsitelty varsin monipuolisesti, mutta vaikutuksia luvanhakijoihin tulee tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esitykseen tulee sisällyttää taulukko tai kuvio, jossa kuvataan ympäristöllisten menettelyiden nykytilaa ja ehdotettua muutosta. Taulukossa tai kuviossa voisi kuvata esimerkiksi nykyistä ja ehdotettua viranomaisrakennetta eri ympäristöllisissä menettelyissä. Tämä auttaisi asiaa tuntematonta lukijaa hahmottamaan paremmin ehdotettua muutosta ja sen merkittävyyttä.
- Esityksessä tulee kuvata kootusti ehdotuksen keskeisiä vaikutuksia luvanhakijoihin. Vähentyisivätkö esimerkiksi luvanhakijoille aiheutuvat kustannukset ja lyhentyisikö menettelyiden kesto olennaisesti nykytilaan verrattuna?
- Esitysluonnoksesta voi olla hankala saada käsitystä siitä, mitkä ovat keskeisimmät lupamenettelyt, joita ehdotettu sääntely koskee ja miten eri menettelyt toimivat käytännössä. Esitysluonnoksessa olisi hyvä antaa tarkempia esimerkkejä erilaisista soveltamistilanteista.



1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

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

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa. Samalla ehdotetaan kumottavaksi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta sekä laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa. Uuteen lakiin eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sisällytettäisiin kumottavaksi esitettyihin lakeihin sisältyviä säännöksiä eräiden lupamenettelyiden yhteensovittamisesta ja lupa-asioiden käsittelystä. Tämän lisäksi uuteen lakiin sisällytettäisiin myös muita lupamenettelyiden ja lupa-asioiden käsittelyn yhdenmukaisuutta ja sujuvuutta edistäviä säännöksiä.

Uuteen lakiin sisällytettäisiin myös säännökset, jotka mahdollistavat Lupa- ja valvontavirastossa luonnonsuojelulain mukaisen laji- tai luontotyyppisuojelusta poikkeamista koskevan hakemuksen käsittelyn yhdessä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen lupahakemuksen kanssa. Nykyistä ympäristölupien ja vesilain mukaisten lupien käsittelyn vihreän siirtymän etusijaa jatkettaisiin vuoden 2030 loppuun saakka ja lakiin lisättäisiin myös eräiden EU-asetusten mukaisia strategisia hankkeita koskeva uusi etusijasäännös. Viimeksi mainittuja hankkeita koskisivat myös säännökset muutoksenhaun kiireellisyydestä, joiden voimassaoloaika jatkettaisiin vuoden 2032 loppuun saakka.

Esityksellä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, ympäristönsuojelulakia ja vesilakia ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuulemismahdollisuuden laajentamiseksi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin ehdotetaan myös eräitä muita muutoksia ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisalan sekä sen sisällön osalta. Näiden ohella myös luonnonsuojelulakiin ehdotetaan muutoksia Natura 2000 -alueiden vaikutusten arviointia koskevien säännösten osalta.

Esityksellä ehdotetaan täytäntöön pantavaksi kansallisesti eräitä EU-säädösten lupamenettelyä koskevia säännöksiä erityisesti menettelyjä koordinoivan viranomaisen nimeämiseksi. Säädösten edellyttämällä tavalla kansallisesti nimettävänä yhteyspisteviranomaisena toimisi uusi Lupa- ja valvontavirasto.”



2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksen taustalla on pääministeri Orpon hallitusohjelma, jonka mukaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, jota kutsuttaisiin Lupa- ja valvontavirastoksi.¹ Lupa- ja valvontavirastolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristötehtävistä.² Lupa- ja valvontaviraston vastuulla olisi ympäristöllisten lupamenettelyjen eteneminen ja yhteensovittaminen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin esityksen valmistelua ja siihen liittyviä seikkoja.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta saa käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Nykytilan kuvauksessa on selostettu seikkaperäisesti asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöä. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, että esitysluonnoksessa on useita havainnollistavia taulukoita ja kuvioita muun muassa ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten lupien sekä luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupapäätösten määristä.

Esitysluonnos on informatiivinen kokonaisuus, mutta melko raskaslukuinen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnosta selkeyttäisi se, jos siihen sisällytettäisiin taulukko tai kuvio, jossa kuvattaisiin ympäristöllisten menettelyiden (lupamenettelyt ja ympäristövaikutusten arviointimenettely) nykytilaa ja ehdotettua muutosta. Taulukossa tai kuviossa voisi kuvata esimerkiksi nykyistä ja ehdotettua viranomaisrakennetta eri ympäristöllisissä menettelyissä. Tämä auttaisi asiaa tuntematonta lukijaa hahmottamaan paremmin ehdotettua muutosta ja sen merkittävyyttä.

Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että ehdotetut muutokset koskevat lähes kaikkia ympäristöllisiä lupia. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen**, että esitysluonnoksesta voi olla hankala saada käsitystä siitä, että esitys laajentaisi olennaisesti ympäristöllisten lupien yhteiskäsittelyä ja lupamenettelyiden yhteensovittamista. Esitysluonnoksessa tulisi nostaa paremmin esille keskeisimmät lupamenettelyt, joita ehdotettu sääntely koskee ja miten eri menettelyt toimivat käytännössä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi hyvä antaa tarkempia esimerkkejä erilaisista soveltamistilanteista. Esimerkiksi, esityksessä tulisi tarkentaa, mitä säännöksiä sovelletaan vaikkapa vihreän siirtymän tai strategisten hankkeiden etusijamenettelyissä.

¹ Valtiovarainministeriössä on valmistelussa valtion aluehallinnon uudistusta koskeva hallituksen esitys (hanke VM114:00/2023), jolla perustettaisiin Lupa- ja valvontavirasto sekä alueelliset elinvoimakeskukset.

² Lupa- ja valvontavirasto hoitaisi ympäristönsuojelulain (527/2014), vesilain (587/2011), jätelain (646/2011), ympäristövaikutusten arviointimenettelyistä annetun lain (252/2017), luonnonsuojelulain (9/2023), maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999), vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004), osin maa-aineslain (555/1981) sekä eräiden muiden ympäristöä koskevien lakien mukaisia tehtäviä.



Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulee kuvata kootusti esityksen keskeisiä vaikutuksia luvanhakijoihin. Miten eri menettelyt käytännössä yksinkertaistuisivat luvanhakijan näkökulmasta? Esityksessä tulisi lisäksi esittää suuntaa antava arvioi siitä, kuinka paljon eri menettelyiden kesto voisi ajallisesti lyhentyä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu seikkaperäisesti muita toteuttamisvaihtoehtoja. Kuvauksessa käy hyvin ilmi, miksi muut toteuttamisvaihtoehdot eivät ole tarkoituksenmukaisia esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. **Arviointineuvosto katsoo**, että hallitusohjelman kirjaus on sitonut virkavalmistelua siten, että vain lainsäädännölliset muutokset ovat tulleet kyseeseen vaihtoehtojen tarkastelussa. Olisiko sujuvoittamista ollut mahdollista tehdä muilla keinoin?

Esitysluonnoksen mukaan ympäristöministeriö on käynnistänyt uuden viraston valmistelua tukevan toimeenpanohankkeen osana yhden luukun hankekokonaisuutta. Hankkeen tarkoituksena on, että yhden luukun palvelujen periaate sisältyisi kattavasti Lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtävien toimintamalliin ja palveluprosesseihin. Esitysluonnoksen mukaan kehittämistyötä toteutetaan yhteistyössä henkilöstön kanssa. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, että esitysluonnoksessa on kuvattu ehdotettujen muutosten jalkauttamiseen tarvittavia toimia.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että hallituksen esityksellä tavoitellaan kustannussäästöjä julkiselle sektorille ja toiminnanharjoittajataholle. Esitysluonnoksessa on mainittu joitakin potentiaalisia kohteita, joista säästöt voisivat muodostua. **Arviointineuvosto pitää ymmärrettävänä**, että tarkkoja kustannussäästöjä on vaikea arvioida. Esityksessä tulisi kuitenkin kuvata, miltä osin odotetaan eniten säästöjä ja missä mittaluokassa ne voisivat olla.

Esitysluonnoksen mukaan lupamenettelyjen yhdenmukaistamisen ja tehostamisen arvioidaan vähentävän yritysten kustannuksia. Esityksen arvioidaan myös nopeuttavan ympäristöllisiä menettelyjä. Esitysluonnoksen mukaan uusien yhteiskäsittelyssä annettavien päätösten lukumäärän arvioidaan kuitenkin jäävän vuosittain maltilliseksi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu yrityksille aiheutuvia vaikutuksia eri näkökulmista. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin tarkentaa, kuinka paljon ehdotetut yhteiskäsittely- ja yhteensovittamismenettelyt vähentäisivät yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Vähentyisivätkö yrityksille aiheutuvat kustannukset olennaisesti nykytilaan verrattuna? Voisiko aiheutuvia säästöjä havainnollistaa esimerkiksi sääntelytaakkalaskurin avulla?

2.3 Ympäristövaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan pääasiassa välillisiä ympäristövaikutuksia. Esitysluonnoksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston arvioidaan edistävän lupamenettelyiden selkeyttä sekä ympäristöön liittyvien tietojen ja



selvitysten yhdenmukaisempaa käsittelyä. Tämä voi välillisesti edistää ympäristövaikutusten parempaa arviointia ja niiden hallintaa. Esityksellä ei muutettaisi aineellista lainsäädäntöä, joten esityksellä ei arvioida olevan välittömiä ympäristövaikutuksia. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksen ympäristövaikutuksia on arvioitu riittävästi.

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä olisi huomattavia viranomaisvaikutuksia, mutta niitä on osin haasteellista erottaa valtion aluehallintouudistuksen vaikutuksista. Vaikutuksia olisi viranomaisten työmäärään ja toimintatapoihin, esimerkiksi lupaviranomaisten neuvonta- ja ohjaustehtävät lisääntyisivät. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi vielä tarkentaa sitä, ovatko ehdotetusta sääntelystä viranomaisille aiheutuvat hyödyt suurempia kuin siitä aiheutuva hallinnollinen taakka.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin ehdotettujen muutosten vaikutuksia kuntiin. Voiko esityksellä olla vaikutuksia kuntien ja valtion ympäristöviranomaisten väliseen yhteistyöhön?

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on arvioitu perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Arvioissa tarkastelunäkökulmana on ehdotettujen muutosten vaikutukset yhdenvertaisuuden sekä ympäristöperusoikeuden ja osallistumisen toteutumiseen.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettujen muutosten ei katsota olevan tiedonhallinnan kannalta siinä määrin merkittäviä, että se vaatisi erillistä tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointia. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetut muutokset eivät ole mahdollisesti toteutettavissa, jos sähköinen asiointi ei etene.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä olisi hyvä käsitellä sähköiseen asiointiin liittyviä mahdollisia riskejä. Jos sähköinen asiointi ei etene, mitä vaikutuksia tällä voisi olla hallinnon asiakkaille ja viranomaistehtävien hoitamiselle?

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu eräiden ympäristöasioiden käsittelyä Lupa- ja valvontavirastossa ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: YM063:00/2023), jonka ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 11.11.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.



Helsingissä 21. marraskuuta 2024

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
valtioneuvosto.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.