7.5.2025

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle,

HE 41/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1. Yhden luukun lainsäädäntöhankkeen tausta ja valmistelu

1.1. Uudistuksen tausta

Hallitusohjelman mukaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen (Y-vastuualue) tarkoituksenmukaiset tehtävät. Asiaa koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle maaliskuussa 2025. Uudessa virastossa ympäristöön liittyvät lupa- ja valvontatehtävät muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Jatkossa uudella lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisella olisi vastuullaan lupamenettelyn eteneminen ja koordinointi. Tavoitteena on sujuvoittaa ja vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä.

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen asetti 1.8.2023 yhden luukun palvelujen hankkeen ja sille seurantaryhmän tukemaan ja edistämään pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman yhden luukun mallin mukaista ympäristöllistä luvitusta (VN/21409/2023). Tämän ympäristöministeriön hallinnonalaa koskevan hankkeen tavoitteena oli toteuttaa hallitusohjelman mukaista valtion aluehallinnon uudistusta ja siihen liittyviä ympäristöllisten lupamenettelyjen kehittämistoimia.

1.2. Valmistelu

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. Yhden luukun lainsäädäntöhakkeen toimikausi oli 20.10.2023–31.12.2024.

Hankkeen tavoitteena oli sujuvoittaa yhden valtakunnallisen toimivallan omaavan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen mallissa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Valmistelussa otettiin huomioon myös alueellisen osaamisen turvaaminen, ympäristölliset vaatimukset, haitankärsijöiden asema ja muiden intressitahojen osallistumismahdollisuuksien turvaaminen. Lainsäädäntöhanke oli osa edellä mainittua ympäristöministeriön Yhden luukun palvelujen hanke -kokonaisuutta.

Lainsäädäntöhankkeessa järjestettiin kaksi sidosryhmille ja kansalaisille suunnattua kuulemistilaisuutta. Lainsäädäntöhankkeesta on järjestetty myös saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n mukaiset neuvottelut.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 20.6.–30.8.2024. Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausunnon 22.11.2024.

Hallituksen esitys hyväksyttiin valtioneuvostossa 30.4.2025.

2. Ehdotuksen keskeiset uudistukset

2.1. Yhden luukun lainsäädäntöhankkeen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena on ollut kehittää ympäristöllisiä lupamenettelyjä koskevaa lainsäädäntöä ja edistää yhden luukun mallin toteuttamiseen liittyviä hallitusohjelman kirjauksia. Tavoitteena on yhden valtakunnallisen toimivallan omaavan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen mallissa sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä.

Puhtaan talouden murros ja niitä edistävät investoinnit edellyttävät sujuvampia ja ennakoitavampia lupakäytäntöjä. Yhden valtakunnallisen viranomaisen (Lupa- ja valvontavirasto) malli mahdollistaa nykyistä paremmin voimavarojen ja osaamisen vahvistamisen myös lainsäädännön soveltamiskysymyksiin, millä voidaan parantaa menettelyiden ennakoitavuutta. Asiointi ja lupien haku tapahtuisi käyttäjälähtöisesti ja pääasiassa digitaalisesti yhden prosessin kautta.

Ehdotusten tavoitteena on vahvistaa ympäristöllisten asioiden käsittelyn ja lupamenettelyiden asiakaslähtöisyyttä läpileikkaavasti, ottaen huomioon toimintaympäristössä yhä nopeammin tapahtuvat muutokset. Niillä pyritään edistämään esimerkiksi investointiluvituksen sujuvuutta ja ennakoitavuutta, yhden luukun mallia, viranomaisten yhteistyötä, yhden viranomaisen vastuulla olevaa lupaprosessin etenemistä ja koordinointia tarvittavine selvityksineen sekä tavoitetta, jonka mukaan lupakäsittelyjä yhdistämällä hakemus johtaisi lähtökohtaisesti yhteen viranomaispäätökseen ja valitusmahdollisuuteen.

Keskeiset ehdotukset:

- Säädetään uusi laki ympäristöasioiden käsittelystä, johon sisältyy säännöksiä asioiden käsittelyn periaatteista, menettelyistä, määräajoista ja ratkaisemisesta
- Vahvistetaan yhden luukun palvelua edistämällä käsittelyn valtakunnallista yhdenmukaisuutta, asiantuntemuksen hyödyntämistä, menettelyn sujuvuutta ja päätöksenteon ennakoitavuutta
- Lupa- ja valvontaviraston ennakollinen ohjaus ja yhteistyö käsittelylain lähtökohtana – menettelyn alkuvaihe korostuu, jotta ympäristöasioiden- ja lupien käsittely lähtisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa oikeaan suuntaan, oikealla tavalla
- Vihreän siirtymän etusijamenettelyä jatketaan ja osin laajennetaan vuosille 2027–2030, ja muutoksenhaun osalta 2028–2032.
- Vahvistetaan ja yhdenmukaistetaan myös EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksesta, nettonollateollisuuden asetuksesta ja uusiutuvaa energiaa koskevasta RED III-direktiivistä aiheutuvia lupamenettelyitä koskevia velvoitteita, kuten etusijamenettelyä ja yhteyspisteviranomaisen nimeämistä

- Edistetään eräiden Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvien keskeisten lupien yhteiskäsittelyä (ympäristönsuojelu-, vesi-, luonnonsuojelu- ja maa-aineslaki), mikä johtaisi nykyistä useammin yhteen lupaan ja yhteen muutoksenhakuun
- Nimetään Lupa- ja valvontavirasto yhteyspisteviranomaiseksi
- Vahvistetaan YVA-menettelyn ja lupahakemusten keskinäistä yhteyttä ja tarkennetaan myös muita YVA-menettelyn lähtökohtia
- Tarkennetaan ja sujuvoitetaan luonnonsuojelulain Natura 2000-alueiden vaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä

2.2. Ehdotuksen keskeiset huomiot

Suhde aluehallintouudistukseen

Hallituksen esityksen ehdotukset muodostuvat osin erillisistä, mutta toisiinsa tiiviisti kytkeytyvistä muutoksista ympäristöllisten lupamenettelyiden sujuvuuden edistämiseksi. Keskeisenä taustatekijänä on valtion aluehallinnon uudistuksen myötä tehtävät muutokset viranomaisrakenteisiin, ja erityisesti uuden Lupa- ja valvontaviraston perustaminen. Lakiesityksen ehdotukset ovat käytännössä riippuvaisia valtion aluehallintouudistuksesta ja uudesta viranomaisrakenteesta, koska Lupa- ja valvontavirasto toimisi jatkossa toimivaltaisena lupaviranomaisena keskeisissä ympäristöön vaikuttavissa menettelyissä.

Aluehallinnon uudistus ja sen pohjalle rakentuvat, tässä hallituksen esityksessä ehdotetut lainsäädäntömuutokset mahdollistaisivat siirtymisen kohti aikaisempaa yhdennetympää lupamenettelyä. Ehdotusten tarkoituksena on osaltaan toteuttaa ympäristöön liittyvien asioiden käsittelyä yhden luukun palveluna siten, että lupa- ja valvontatehtävät muodostavat Lupa- ja valvontavirastossa yhtenäisen kokonaisuuden. Valtakunnallinen toimivalta ympäristötehtävissä edistää toiminnan suunnitelmallisuutta, läpinäkyvyyttä ja valvonnan yhdenmukaistumista sekä paikkariippumattomien ja alueellisten prosessien arviointia, kehittämistä ja yhdentämistä.

Ympäristöasioiden käsittelylain säätäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi *laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa*. Laki korvaisi nykyisen ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (ns. AVI-käsittelylaki, 898/2009), joka tulisi aluehallintouudistuksen seurauksena kumottavaksi. Ehdotus toteuttaisi osaltaan hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan säädetään laki lupamenettelyistä yhdistämällä laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja muita yhden luukun mallia edistäviä lakeja.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi nykyiseen AVI-käsittelylakiin sisältyvät, mutta tarpeen mukaan päivitettävät säännökset asioiden käsittelyn asiantuntemuksesta, eräiden lupahakemusten etusijasta sekä ratkaisukokoonpanoista. Näiden lisäksi lakiin lisättäisiin Lupa- ja valvontaviraston toimintaa uutena viranomaisena osaltaan ohjaavia säännöksiä ennakollisesta ohjaamisesta ja viranomaisten yhteistyöstä, sähköisestä asioinnista, käsittelyaikojen arvioinnista, eräiden ympäristöllisten lupien yhteiskäsittelystä ja eräiden lupa-asioiden yhteensovittamisesta, vihreän siirtymän etusijasta sekä EU-säädösten mukaisesta yhteyspisteviranomaisesta.

Ennakollisen ohjauksen ja yhteistyön vahvistaminen

Ympäristöasioiden käsittelylain lähtökohtana olisi Lupa- ja valvontaviraston ennakollista ohjausta ja yhteistyötä sekä tähän liittyvää asiantuntemusta koskevat säännösehdotukset. Ennakollista ohjaamista ja yhteistyötä sekä asiantuntemusta koskevilla ehdotuksilla vahvistettaisiin lupa- ja muiden menettelyiden asiakasohjausta ja selkeytettäisiin viranomaisen tietynlaista prosessinjohdollista roolia, jossa luvan hakijalla olisi mahdollisuus etukäteen keskustella luvitukseen liittyvistä velvollisuuksista, selvitystarpeista ja reunaehdoista. Ehdotettuun säännökseen perustuen Lupa- ja valvontavirasto ohjaisi ja mahdollisuuksien mukaan koordinoisi hankkeen tai toiminnan vaatimien arviointi-, ja lupamenettelyjen sekä niihin kytkeytyvien selvitysten kokonaisuutta.

Ennakollista ohjausta ja yhteistyötä koskevan säännöksen tarkoituksena olisi korostaa tarvetta ympäristöasioiden valmisteluun ja käsittelyyn liittyvien keskeisten kysymysten alkuvaiheen tunnistamiseen ja ohjaamiseen, jotta erilaisten hankkeiden, toimenpiteiden ja suunnitelmien edellyttämät arvioinnit, selvitykset ja muut tarpeelliset tiedot tulisi käsiteltyä yhdenmukaisesti, joustavasti ja sujuvasti. Ennakollisella ohjauksella ei kuitenkaan ole tarkoitus siirtää vastuuta esim. tarvittavien selvitysten sisällön suunnitellusta tai prosessin aikatauluttamisesta hanketoimijalta viranomaiselle. Viranomaisen osalta on välttämätöntä huolehtia siitä, ettei viranomaisen riippumattomuus ja puolueettomuus päätöksenteossa vaarannu.

Yhteensovittamislain kumoaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vuoden 2020 alusta voimassa olleen yhteensovittamislain (764/2019) kumoamista. Lain kumoamisen seurauksena Lupa- ja valvontaviraston sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimivaltaan kuuluvien lupien yhteensovittamista koskevat säännökset ehdotetaan (osin muutettuina) sisällytettäväksi ympäristöasioiden käsittelylakiin.

Luonnonsuojelulain luontotyyppi- ja lajisuojelua koskevat poikkeukset sisältyisivät jatkossa Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvina lupina ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupien yhteiskäsittelyyn, mikä käytännössä poistaisi ne yhteensovittamislain soveltamisalasta. Tämän lisäksi rakentamislain muutos lupien määräajasta (lupahakemuksesta riippuen 3 tai 6 kk) rakentamista koskevien kunnan toimivaltaan kuuluvien lupien osalta johtaa käytännössä siihen, että niiden ajallinen yhteensovittaminen ympäristö-, vesi- ja maa-aineslupien kanssa olisi käytännössä mahdotonta. Tästä syystä yhteensovittamisen soveltamisalaa kavennettaisiin koskemaan vain Lupa- ja valvontaviraston ja Tukesin lupia, ja säännökset sisältyisivät ympäristöasioiden käsittelylakiin.

Yhteiskäsittelyn vahvistaminen ja laajentaminen

Ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn soveltamisalaa osin lavennettaisiin nykyisestä. Esityksessä ehdotetaan samaa hanketta tai toimintaa koskevien ympäristönsuojelulain, vesilain ja luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvien lupahakemusten yhteiskäsittelyn mahdollistamista. Lisäksi eräät maa-aineslain mukaiset, valtion viranomaisen toimivaltaan kuuluvat luvat kytkeytyisivät yhteiskäsittelyyn.

Yhteiskäsittelyn laajentaminen edellyttää samalla muutoksenhakuun liittyvän sääntelyn tarkentamista erityisesti siltä osin, kuin kyse on luonnonsuojelulain mukaisesta poikkeushakemuksesta osana yhteiskäsittelyä. Jatkossa yhteiskäsittelyssä annettuun päätökseen haettaisiin muutosta yhdenmukaisesti Vaasan hallinto-oikeudelta ja valitusoikeus määräytyisi näiden lakien perusteella. Yhteiskäsittelyssä noudatettavasta menettelystä ja valitusoikeudesta säädettäisiin ympäristöasioiden käsittelylaissa. Koska yhteiskäsittelyssä on tarkoitus antaa vain yksi päätös, muutoksenhaun tulee kuitenkin määräytyä yhdenmukaisesti.

Etusija lupamenettelyssä ja muutoksenhaussa

Ehdotettava ympäristöasioiden käsittelylaki sisältäisi kaksi etusijaa koskevaa pykäläehdotusta. Ympäristöasioiden käsittelylaissa säädettäisiin eräiden vihreän siirtymän hankkeiden määräaikaisesta etusijasta Lupa- ja valvontavirastossa vuoden 2030 loppuun saakka. Kyse olisi jo nykyisin voimassa olevan etusijan voimassaolon jatkamisesta ja osittaisesta laajentamisesta (datakeskukset ja ydinlaitokset). Määräaikaisessa etusijamenettelyssä käsiteltäville lupa-asioille säädettäisiin myös enintään 12 kuukauden käsittelyaika. Samalla pidennettäisiin etusijamenettelyssä annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyn kiireellisyyttä hallintotuomioistumissa koskevien väliaikaisten säännösten voimassaoloaikaa neljällä vuodella eli vuoden 2032 loppuun saakka. Tämä koskisi myös EU-säädösten etusijamenettelyä (ks. alla).

Etusijamenettelyä yhdenmukaistettaisiin eräiden EU-säädösten mukaisten hakemusten käsittelyn osalta. Lakiin ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa on vuoden 2025 alussa jo lisätty kriittisten raaka-aineiden asetukseen ja nettonollateollisuuden asetukseen perustuvat säännökset yhteyspisteviranomaisen nimeämisestä ja sen tehtävistä sekä näiden asetusten mukaisten strategisten hankkeiden etusijasta. Viraston olisi käsittelyssä annettava etusija kyseisissä asetuksissa tarkoitettuja strategisia hankkeita koskeville lupahakemuksille suhteessa muihin vireille tulleisiin lupahakemuksiin.

Yhteyspisteviranomaisen tehtävä Lupa- ja valvontavirastolle

Esityksessä ehdotetaan nimettäväksi Lupa- ja valvontavirasto em. EU-säädösten lupamenettelysäännöksissä edellytetyksi kansalliseksi yhteyspisteviranomaiseksi. Voimassa olevassa lainsäädännössä tehtävä on jaettu Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastoille sekä Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselle. Kyseisissä EU-säädöksissä edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että yhteyspisteviranomaisilla on riittävä määrä pätevää henkilöstöä ja riittävät taloudelliset, tekniset ja teknologiset resurssit, jotta ne voivat hoitaa tehokkaasti asetuksen mukaiset tehtävänsä. Yhteyspisteviranomainen huolehtii lupamenettelyihin ja muihin hallinnollisiin menettelyihin liittyvästä hakijan menettelyllisestä neuvonnasta, johon kuuluu esimerkiksi neuvonta, aikataulusuunnitelman laatiminen, hakemusten täydelliseksi toteaminen, tiedoksianto sekä muita uusia tehtäviä. Esitykseen sisältyisi myös edellä mainituissa EU-asetuksissa säädettyjen lupamenettelyn määräaikojen noudattamiseksi tarvittavat kansalliset säännökset. On huomattava, että säädösten piiriin kuuluvat hankkeet ja laitokset sekä vastaavasti niiden edellyttämät lupa- ja muut hallinnolliset menettelyt poikkeavat toisistaan, ja niihin kuuluu myös sellaisia menettelyjä, joissa toimivaltainen viranomainen on muu kuin uusi Lupa- ja valvontavirasto. Siten Lupa- ja valvontavirastolle osoitettava yhteyspisteviranomaisen tehtävä on vaativa ja moniulotteinen.

YVA-menettelyn ja lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Lupamenettelyn ja YVA-menettelyn yhteensovittamista esitetään edistettäväksi niin, että YVA-selostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuulemisen soveltamisalaa laajennetaan. Jatkossa yhteiskuuleminen voitaisiin järjestää kaikissa siihen soveltuvissa hankkeissa, joiden ratkaisijana toimii Lupa- ja valvontavirasto. Yhteiskuulemisessa hankkeesta vastaava tekisi asiassa aloitteen yhteysviranomaiselle ennen arviointimenettelyn alkamista ja asiaa käsiteltäisiin ennakkoneuvottelussa. Yhteysviranomainen ja lupaviranomainen voivat sopia yhteiskuulemisesta YVA-lain 5 §:n mukaisesti. Yhteiskuuleminen edellyttää, että hankkeen toteutusvaihtoehto olisi valittu arviointiselostuksessa. Kuulemisten yhdistäminen olisi vapaaehtoista ja hankkeesta vastaava voisi jatkossa tehdä YVA-menettelyn edelleen myös erillisenä menettelynä tai yhteismenettelynä hankekaavoituksen kanssa.

YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen sekä muu luonnonsuojelulain tarkentaminen

YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittamista edistettäisiin vahvistamalla pääsääntöä Natura-arvioinnin toteuttamisesta YVA-menettelyn yhteydessä. Pääsäännöstä voitaisiin poiketa ainoastaan erityisestä syystä. Mikäli kyseessä olisi uusiutuvaa energiaa koskeva RED III -direktiivin mukainen hanke, erityistä syytä koskevaa poikkeusta ei kuitenkaan voisi soveltaa, vaan arvioinnit tulisi tehdä aina yhdessä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että Lupa- ja valvontavirastolta ei pyydettäisi Natura-arvioinnista nykyisen kaltaista (ELY-keskus) lausuntoa, mikäli se olisi itse samalla toimivaltainen lupaviranomainen. Vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei enää säädettäisi, olennaisten näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon. Lupa- ja valvontavirasto antaisi edelleen lausunnon nykyistä vastaavalla tavalla luvan myöntävälle tai suunnitelman hyväksyvälle muulle viranomaiselle. Tällaisen lausunnon antamisen määräaika on voimassa olevassa laissa kuusi kuukautta, mutta aikaa ehdotetaan lyhennettäväksi kolmeen kuukauteen sujuvuuden edistämiseksi.

YVA-menettelyn muita muutoksia

Esityksen valmistelussa esiin nousseen YVA-ohjelmien ja -selostusten sisältöjen laajentumisen ja YVAssa edellytettäviltä selvityksiltä vaaditun liiallisen tarkkuustason korjaamiseksi esitettäisiin muutoksia YVA-asetuksessa olevan YVA-ohjelman sisältövaatimuksiin. Lisäksi on tarve kehittää toimintatapoja osana Yhden luukun palvelujen toimeenpanohanketta, jossa kehitetään ja laaditaan uuden Lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtävien toimintatapoja.

YVA-lakiin esitetään lisäksi menettelyä, jossa hankkeesta vastaava voisi tehdä aloitteen YVA-menettelyn aloittamisesta ilman yksittäistapauksessa tehtävää päätöstä. Ehdotuksen tarkoituksena on nopeuttaa YVA-menettelyn aloittamista ilmiselvissä tapauksissa ja välttää hallinnollisen taakan syntymistä niin hankkeesta vastaavalle kuin päätöksen antamisesta vastaavalle yhteysviranomaiselle. Määräysvalta menettelyn soveltuvuudesta hankkeeseen säilyisi toimivaltaisella viranomaisella.

Lisäksi YVA-lakiin esitetään lisättäväksi mahdollisuus myöntää poikkeus YVA-menettelyn soveltamisesta YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohdan mahdollistamalla tavalla, mikäli menettelyä olisi hankkeen kiireellisyydestä johtuen mahdoton toteuttaa vaarantamatta hankkeen tarkoitusta. Säännöksen soveltamisala on kapea ja poikkeusta voidaan soveltaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Asian ratkaiseminen kuuluisi valtioneuvoston yleisistunnolle.

Lisäksi ehdotetaan hallitusohjelman tuulivoimahankkeiden YVA-menettelyn soveltumista koskevan kirjauksen toimeenpanemiseksi tuulivoimahankkeiden YVA-rajan laskemista 10 voimalan hankkeesta 5 voimalaan. Kokonaisteho ehdotetaan säilytettäväksi 45 MW:ssa. On huomioitava, että hankeluettelon kokorajan alittava hanke voidaan alistaa YVA-menettelyyn yksittäispäätöksellä, mikäli sen todettaisiin aiheuttavan todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Toimeenpano ja sähköisen asioinnin kehittäminen

Ympäristöministeriö on keväällä 2024 käynnistänyt osana yhden luukun palvelujen hankekokokonaisuutta yhden luukun palvelujen sekä siihen kytkeytyvien ministeriön hallinnonalan ympäristötehtävien toimeenpanohankkeen (YLP-toimeenpanohanke). Toimeenpanohanke tukee uuden viraston valmistelua siten, että yhden luukun palvelujen periaate olisi mahdollisimman hyvin sisäänrakennettu viraston ympäristötehtävien toimintamalliin ja palveluprosesseihin.

Osana yhden luukun palvelujen hanketta kehitetään myös digitaalisia palveluita. Sähköisten järjestelmien toimivuus on keskeinen edellytys ympäristöasioiden käsittelyn sujuvuuden ja yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi sekä tämän esityksen ehdotusten toteuttamiseksi. Sähköisen asioinnin kehittämistä koskevien ehdotusten osalta kyse on tätä esitystä laajemmasta kokonaisuudesta.

3. Esityksen keskeiset vaikutukset

Yleistä

Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvien lupamenettelyjen toteuttamiseen ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointi kytkeytyy sekä Lupa- ja valvontaviraston toimintatapojen kehittymiseen, että digitaalisten välineiden toimivuuteen. Uuden Lupa- ja valvontaviraston monialaisuuden, valtakunnallisuuden ja vahvistuvan keskitetyn asiantuntijuuden voidaan arvioida yhdessä tässä esityksessä tehtyjen ehdotusten kanssa parantavan lupamenettelyiden sujuvuutta ja ennakoitavuutta, mutta arviointiin liittyy vielä tässä vaiheessa epävarmuuksia. On otettava huomioon, että tässä esitetyt ehdotukset liittyvät osin vasta vuoden 2026 alusta voimaan tuleviin viranomaisrakenteen muutoksiin ja uuden viranomaisen toiminnan kehittymiseen.

Ehdotukset esimerkiksi Lupa- ja valvontaviraston ympäristöasioiden käsittelyä koskevasta laista, ja siihen sisältyvät säännökset ennakollisesta ohjauksesta ja yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja yhteiskäsittelystä pohjautuvat osaltaan jo nykyiseen sääntelyyn, mutta niiden päivittäminen, laajentaminen ja kokoaminen yhteen lakiin edistää lupamenettelyiden muodostaman kokonaisuuden hallintaa. Ehdotukset voivat olla omiaan myös lyhentämään lupamenettelyn kokonaiskestoa sekä lisäämään ennakoitavuutta. Luvan hakijan näkökulmasta ehdotettujen muutosten arvioidaan näkyvän esimerkiksi asioiden käsittelyn yhdenmukaisuuden ja ennakoitavuuden paranemisena, viranomaisen kanssa käydyn ennakollisen keskustelun ja ohjaamisen vahvistumisena, menettelyiden selkeytenä, sähköisen asioinnin tehostumisena sekä käsittelyaikojen lyhentymisenä.

Taloudelliset vaikutukset

Julkinen talous

Voimavarojen osalta on arvioitavissa, että kahden keskeisen ympäristöviranomaisen tehtävien yhdistäminen Lupa- ja valvontavirastossa mahdollistaa esimerkiksi laajemman asiantuntemuksen hyödyntämisen alueesta riippumatta, osaamisen erikoistumisen, lupa- ja valvontamenettelyiden tiiviimmän yhteyden ja päällekkäisten prosessien vähentämisen. Vihreän siirtymän etusijamenettelyn jatkamiseen sekä EU-sääntelyyn perustuvien velvoitteiden toimeenpanoon liittyviin viranomaistehtäviin on kuitenkin arvioitu kohdistuvan erityisiä resurssitarpeita. Asiassa on otettava huomioon eduskunnan linjaus siitä, että muiden hankkeiden käsittely ei saa etusijasta johtuen viivästyä. Ympäristövaliokunnan mietintöön (YmVM 13/2022 vp – HE 128/2022 vp) sisältyy etusijamenettelyä koskeva lausuma, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö seuraa, että esitys ei hidasta muiden asioiden käsittelyä, sekä muutoinkin arvioi lainsäädännön toimivuutta siitä saatavien kokemusten pohjalta.

Esityksessä on arvioitu vihreän siirtymän etusijan lisämäärärahojen tarpeen Lupa- ja valvontavirastossa vuosille 2026–2030 olevan 4,1 miljoonaa euroa vuodelle 2026 ja 5,1 miljoonaa euroa vuosille 2027–2030. Arvio pohjautuu etusijamenettelyn toteuttamiseen vuosille 2022–2026 myönnettyyn rahoitukseen. Lisäksi EU-säädösten (kriittisten raaka-aineiden asetus, nettonollateollisuuden asetus ja RED III-direktiivi) edellyttämä yhteyspisteviranomainen sekä ehdotettu EU-säädösten etusija edellyttäisi hallituksen esityksen arvion mukaan

14 htv (1,12 miljoonaa euroa/v) lisätarpeen resursseihin. Osan tehtävistä olisi maksullista toimintaa, joten näistä EU-säädöksistä seuraavien tehtävien määrärahatarve olisi 860 000 euroa/v.

Hallitus sopi kehysriihessä 23.4.2025 julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029. Hallituksen kehysriihessä tekemien kirjausten mukaan hallitus turvaa uuden lupaviranomaisen perustamisen yhteydessä sille riittävät resurssit.

Tämän mukaisesti hallituksen esityksestä koituvat resurssitarpeet ratkaistaan nostamalla maksullisen ympäristö- ja vesitalousluvituksen kustannusvastaavuutta, jonka myötä virastolle arvioidaan kertyvän lisää maksutuloa. Kustannusvastaavuuden nostosta esimerkiksi tasolle 70 % vuoden 2026 aikana arvioidaan kertyvän staattisesti vuoden 2024 toteumatietojen perusteella arvioituna 2,4 milj. euroa lisää maksutuloa.

Lupa- ja valvontaviraston aloittaessa toimintansa luvituksen toimintakyvyn, yhteyspisteviranomaisen toiminnan ja etusijamenettelyn sujuvan jatkon varmistamiseksi arvioidaan kuitenkin tarvittavan määräaikaista lisämäärärahaa erityisesti 2026–2027, mikäli kustannusvastaavuutta ei pystytä nostamaan riittävästi resurssien turvaamiseksi. Lisämäärärahan tarpeeksi on hallituksen esityksessä arvioitu vuodelle 2026 4,1 miljoonaa euroa ja vuodelle 2027 5,1 miljoonaa euroa. Hallitus varmistaa Lupa- ja valvontaviraston riittävät resurssit ja lisärahoituksen talousarvion yhteydessä ottaen huomioon kustannusvastaavuuden nostamisen tilanteen ja sen arvioidut vaikutukset. Ympäristöministeriö arvioi lisäksi Lupa- ja valvontaviraston lupamenettelyjen voimavarojen tilanteen vuoden 2027 aikana.

Ympäristöministeriö pitää esitettyä lisärahoitusta tehtävien hoitamiseen erittäin tärkeänä.

Yritykset

Lupamenettelyjen näkökulmasta viranomaisten keskittäminen sekä käsittelyn yhdenmukaistamisen ja tehostamisen arvioidaan lähtökohtaisesti vähentävän yritysten kustannuksia, koska Lupa- ja valvontaviraston ennakollinen ohjaus ja yhteistyö tehostuisivat ja eri lupiin tai niiden edellyttämiin selvityksiin ja arviointeihin liittyviä tarpeita koordinoitaisiin nykyistä laajemmin. Yrityksille aiheutuvien kustannusten osalta on tältä osin kuitenkin otettava huomioon, että edellä esitetty kehysriihen päätös maksullisen ympäristö- ja vesitalousluvituksen kustannusvastaavuuden ja sitä kautta myös lupamaksujen nostosta lisäisi yritysten kustannuksia. Näitä vaikutuksia ei ole aikataulusta johtuen voitu tämän esityksen yhteydessä tarkemmin arvioida.

Viranomaisvaikutukset

Viranomaisvaikutusten osalta on otettava huomioon tässä esitettyjen ehdotusten välitön yhteys valtion aluehallinnon uudistukseen, millä olisi huomattava vaikutus viranomaisiin, sekä hallinnollisesti, sisällöllisesti että toimintatapojen osalta. Näitä vaikutuksia on arvioitu valtion aluehallinnon uudistusta koskevassa esitysluonnoksessa. Valtion ympäristöllisten lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamisella ja yhdistämisellä valtakunnallisesti toimivaltaiseen Lupa- ja valvontavirastoon luodaan edellytykset näiden tehtävien nykyistä asiakaslähtöisemmälle, sujuvammalle, kustannustehokkaammalle ja yhdenmukaisemmalle toimeenpanolle. Valtakunnallisen viraston malli mahdollistaa samalla resurssien joustavamman kohdentamisen ja työn tasaisemman jakautumisen. Lisäksi valtakunnallisen viraston malli mahdollistaa nykyistä laajemmin erikoistumisen kulloinkin tarvittavan osaamisen mukaisesti. Toisaalta uuden viraston perustaminen sekä tehtävien osittainen muuttuminen saattaa etenkin alkuvaiheessa aiheuttaa haasteita viranomaisen toiminnalle ja sen voimavarojen riittävyydelle.