Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Selvitys

8.5.2025

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle,

Viite: Vastauksia ympäristövaliokunnan kokouksessa 7.5.2025 esitettyihin kysymyksiin (HE 41/2025 vp)

1. Saate

Yhden luukun lainsäädäntöhankkeen (HE 41/2025 vp) esittelyn yhteydessä valiokunnan jäsenet esittivät kysymyksiä, joihin osin vastattiin jo suullisesti kokouksessa.

Puheenjohtaja Mikkosen pyynnöstä vastaukset toimitetaan tiiviisti myös kirjallisesti, ja niitä täydennetään tarpeen mukaan. Tässä muistiossa kysymyksiin vastataan asiakohtaisesti teemojen perusteella.

2. Vastaukset

Alueellisuuden ja paikallisuuden turvaaminen Lupa- ja valvontavirastossa (Kallio)

Pääsääntöisesti Lupa- ja valvontaviraston toimintaa ja organisointia koskevat ehdotukset sisältyvät aluehallintoa koskevaan hallituksen esitykseen 13/2025, joka on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. en mukaisesti virasto olisi oikeudelliselta luonteeltaan valtakunnallinen ja monialainen valtion keskushallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla vuorovaikutuksessa toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Vaikka Lupa- ja valvontavirasto toimii valtakunnallisen toimivallan nojalla, ympäristötehtäviä hoitavia toimipaikkoja tulee olemaan kattavasti maan eri osissa, millä turvataan myös alueellisten näkökohtien huomiointi osana ympäristöllisiä menettelyitä.

Valtion ympäristöllisten lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamisella Lupa- ja valvontavirastoon luodaan edellytykset tehtävien nykyistä asiakaslähtöisemmälle, sujuvammalle, kustannustehokkaammalle ja yhdenmukaisemmalle toimeenpanolle. Valtakunnallisen viraston malli mahdollistaisi myös resurssien joustavamman kohdentamisen sekä erikoistumisen nykyistä laajemmin kulloinkin tarvittaviin asiantuntijuusaiheisiin. Ympäristötehtävissä valtakunnallinen viranomainen on omiaan takaamaan lupatehtävien asianmukaisen hoitamisen ja ympäristön tilan heikentymättömyyden.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä (HE 41/2025) alueellisuuteen liittyvät näkökulmat on huomioitu esimerkiksi ennakollista ohjausta ja yhteistyötä (3 §), asioiden käsittelyn edellyttämää asiantuntemusta (4 §) sekä ratkaisukokoonpanoa (13 §) koskevissa säännöksissä. Esimerkiksi asian laadun edellyttämää asiantuntemusta arvioitaessa ja sovellettaessa tulisi tarpeen mukaan kiinnittää huomiota myös hankkeen tai toiminnan sijaintiin. Vastaavasti ennakollisessa ohjauksessa olisi tarpeen ottaa huomioon esimerkiksi alueelliset erityispiirteet, kuten hankkeen tai toiminnan sijoittuminen erityistä osaamista tai erityisiä selvityksiä vaativalle alueelle.

Lupa- ja valvontaviraston siirtymävaihe (Kallio)

Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä pyritään varmistamaan asioiden häiriötön käsittely ja vireillä olevien asioiden siirto uusille virastoille virastolain siirtymäsäännöksillä ja toimeenpanohankkeen valmistelutoimilla.

Tällä pyritään välttämään katkokset virastojen tarjoamissa palveluissa. Lisäksi uudistuksen voimaantuloon mennessä varmistetaan ensisijaisesti toimialasidonnaisten digipalveluiden käytettävyys uusissa viranomaisissa niiden aloittaessa toimintansa ja tätä seuraavassa siirtymävaiheessa.

Uuden viraston toimivuudella on huomattava vaikutus tässä esityksessä tehtyjen ehdotusten toteutumiseen. Tämän edistämiseksi on jo keväällä 2024 käynnistänyt ympäristötehtävien toimeenpanohanke (YLP-toimeenpanohanke), jotta tässä esitetyt ehdotukset olisi mahdollisimman hyvin sisäänrakennettu viraston ympäristötehtävien toimintamalliin ja prosesseihin. Viranomaisten yhdistyessä myös asioiden valmistelu, käsittely ja päätöksenteko osin muuttuu, minkä vuoksi Lupa- ja valvontavirastolle on tarpeen järjestää koulutusta uuteen tilanteeseen, jotta tavoiteltu ennakollisuus ja asioiden käsittelyn sujuvuus siirtyisi myös käytäntöön. Nämä hankkeet ovat osin jo käynnissä.

Yleisen edun turvaaminen ja yksikön valitusoikeus (Kallio)

Yleisen edun valvontaan liittyvät kysymykset eivät sellaisenaan kuulu tässä hallituksen esityksessä ratkaistavin asioihin, ja niiden osalta viittaamme aluehallintouudistusta koskevaan esitykseen ja sen eduskuntakäsittelyyn. Ympäristöasioissa yleisen edun valvonta kuuluu osana perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteuttamista viranomaisen tehtäviin nimenomaisesti ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulain ja vesilain sekä nykyisen ELY-keskuksista annetun lain mukaan. Näiden lakien tarkoittamien ympäristöllisten lupa- ja valvontatehtävien kokoaminen yhteen virastoon mahdollistaa resurssien hyödyntämisen nykyistä tehokkaammin ja sujuvammin, mutta merkitsee samalla sitä, että yleisen ympäristöedun valvonta on järjestettävä myös uudessa hallinnon rakenteessa. Virastouudistuksesta johtuva prosessuaalisen asetelman muutos edellyttää järjestelyä, jossa perustuslakiin kytkeytyvän yleisen edun valvonnan toteutuminen Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston sisällä turvataan asianmukaisesti.

Aluehallintouudistuksen yhteydessä tämä on pyritty varmistamaan Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä ja sen riippumattomalla asemalla sekä muutoksenhakuoikeudella. Lupa- ja valvontaviraston päätöksiin kohdistuvaa valitusoikeutta on hallituksen esityksessä 13/2025 arvioitu käytettävän vain harvoin. Vaikutusarviointien mukaan vuosien 2019–2022 aikana aluehallintovirastot antoivat yhteensä noin 4200 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista päätöstä ja samana aikana ELY-keskukset hakivat muutosta vain noin reilussa 1 %:ssa tapauksista. Muutoksenhakutarpeen arvioidaan tästä entisestään vähentyvän.

Yleisen edun intressit ja asiantuntemus pystytään Lupa- ja valvontavirastossa tuomaan päätösten valmisteluvaiheessa esille nykyistä sujuvammin ja monipuolisemmin ennen päätöksentekoa ja päätöksenteon aikana, minkä arvioidaan merkittävästi vähentävän viranomaisen muutoksenhaun kautta tapahtuvaa tarvetta yleisen edun valvontaan. Esitetyllä järjestelyllä ei hallituksen esityksessä todetun mukaisesti arvioida olevan vaikutusta asioiden käsittelyaikaan Lupa- ja valvontavirastossa.

Käsillä olevan hallituksen esityksen (41/2025) osalta voidaan todeta, ettei viranomaisten valitusoikeuksiin esitetä muutoksia. Yleisemmin on kuitenkin syytä nostaa esiin esimerkiksi ennakollista ohjausta ja yhteistyötä koskeva lähtökohta, jonka vahvistamisella pyritään jo etukäteen ohjaamaan hankkeiden valmistelua, myös Lupa- ja valvontaviraston eri osastojen, ja osin myös yleisen edun huomioon ottamisen näkökulmasta.

Ennakollinen ohjaus ja sen resurssit (Kallio, Seppänen, Rasinkangas, Kivelä, Mikkonen)

Ympäristöasioiden käsittelylakiin sisältyisivät Lupa- ja valvontaviraston ennakollista ohjausta ja yhteistyötä sekä tähän liittyvää asiantuntemusta koskevat säännösehdotukset. Kuten asiantuntijalausunnossa 7.5.2025 on todettu, 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. 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.

Ennakollisen ohjauksen osalta on tarve kiinnittää huomiota viranomaisen riittäviin resursseihin ja niiden kohdentamiseen Lupa- ja valvontavirastossa. Ennakollisuuden vahvistamisen myötä viranomaisen työmäärä saattaa jonkin verran lisääntyä nykyisestä. Tämä liittyisi esimerkiksi asiakaspalveluun ja neuvontaan, tarvittavaan yhteydenpitoon eri viranomaisten kanssa, mahdollisten ennakkotapaamisten järjestämiseen, eräänlaiseen lupakäsittelyä koskevan kokonaisuuden projektinhallintaan sekä käsittelyn aikataulutukseen. Toisaalta vastaavia toimia tehdään aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa myös osin jo nykytilanteessa, joten kyse ei olisi kokonaan uudesta tehtävästä. Lupa- ja valvontaviraston sisäisten toimintatapojen kehittyessä olisi mahdollista muodostaa selkeitä, valtakunnallisia, ja mahdollisesti osin automatisoituja tai sähköisiin järjestelmiin pohjautuvia toimintamalleja, mikä tehostaa toimintaa. On arvioitavissa, että ehdotusten mukaiset ennakolliseen ohjaukseen liittyvät tehtävät voidaan hoitaa olemassa olevien resurssien puitteissa, mutta tilannetta on Lupa- ja valvontaviraston käynnistyttyä tarpeen jatkuvasti arvioida. Tältä osin on myös syytä ottaa huomioon esityksessä ehdotettavan yhteyspisteviranomaisen tehtävät, joilla on samansuuntaisia tavoitteita.

Lisäksi valmistelun aikana on tunnistettu kysymys ennakollisuuden maksullisuudesta tai maksuttomuudesta. Valmistelussa on tunnistettu tarve arvioida, missä määrin kyse on ns. tavanomaisesta maksuttomasta neuvonnasta ja miltä osin taas tämän yli menevistä viranomaisen muista, mahdollisesti maksullisista tehtävistä. Arvioinnissa on otettava huomioon myös vallitsevat julkisen talouden sopeuttamispaineet. Ympäristöministeriö on 28.3.2025 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää perustettavalle Valtion Lupa- ja valvontavirastolle asetettavan ennakollista ohjausta ja yhteistyötä koskevan tehtävän maksullisuuden määräytymisen perusteita ja reunaehtoja. Työryhmä on kokoontunut kaksi kertaa.

Ympäristönsuojelun tason huomioon ottaminen esityksessä (Kivelä ja Mikkonen)

Esityksessä on otettu huomioon ympäristölliset vaatimukset, haitankärsijöiden asema ja muiden intressitahojen osallistumismahdollisuuksien turvaaminen. Ehdotusten lähtökohtana on ollut, ettei ympäristönsuojelun tasoa lasketa. Ympäristövaikutusten näkökulmasta Lupa- ja valvontaviraston perustamisen arvioidaan parantavan lupamenettelyiden selkeyttä, vahvistavan asiantuntemusta ja ympäristöön liittyvien tietojen ja selvitysten yhdenmukaisempaa käsittelyä, mikä välillisesti edistää myös ympäristövaikutusten parempaa arviointia ja voi osaltaan turvata ympäristönsuojelun tasoa. Tällä hallituksen esityksellä tehdyillä ehdotuksilla pyritään parantamaan ympäristöllisten asioiden valmistelua ja käsittelyä vahvistamalla sekä viranomaisen ennakollista ohjausta ja yhteistyötä että päätöksenteon laaja-alaista asiantuntemusta.

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin huoli siitä, että hyvistä tavoitteista huolimatta lakiesityksen yleisperusteluissa korostuvat ympäristön hyvän tilan turvaamiseksi säädettyjen lakipykälien lieventäminen tai heikentäminen ja lupaprosessien nopeuttaminen ja sujuvoittaminen hanketoimijoiden edun näkökulmasta. Tältä osin on syytä huomauttaa, että esityksessä toiminnanharjoittajien näkökulma saattaa osin korostua pitkälti siitä syystä, että esityksen ehdotukset lakiesityksen ehdotukset koskevat pääasiassa ympäristöasioiden käsittelyn ja lupamenettelyiden yhdenmukaisuuteen ja sujuvuuteen liittyviä säännöksiä. Nämä säännökset kohdentuvat pääasiassa viranomaisiin ja toiminnanharjoittajiin. Ympäristön ja luonnon suojeluun liittyvät kysymykset ja esimerkiksi lupaedellytykset perustuvat aineelliseen sääntelyyn (kuten ympäristönsuojelulaki, vesilaki, luonnonsuojelulaki), joihin ei esitetä muutoksia.

Eri lupamenettelyjen nykyistä parempi keskinäinen koordinaatio myös niihin liittyvien selvitystarpeiden osalta parantaa selvitysten kohdentamista, oikea-aikaisuutta, laatua ja kattavuutta. Kattavampien ja laadukkaampien selvitysten ansiosta lupapäätöksen ehdot voivat olla myös ympäristön kannalta parempia ja keskenään johdonmukaisempia siten, että ympäristön suojelun taso paranee. On kuitenkin selvää, että esimerkiksi hankkeen koolla ja luonteella, uuden viraston ja lupajärjestelmien toimivuudella sekä viranomaisten antamalla ohjauksella ja yhteistyöllä on merkittävä rooli myös ympäristöllisten vaikutusten osalta. Ympäristövaikutusten osalta merkitystä on myös sillä, miten ja millaisilla resursseilla viranomaisen toimintaa tullaan käytännössä järjestämään.

Vihreän siirtymän etusija ja datakeskusten lisääminen (Mikkonen)

Voimassa olevaa vihreän siirtymän etusijamenettely ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös palvelinkeskuksia eli datakeskuksia, joiden tuottamasta hukkalämmöstä pääosa hyödynnetään. Palvelinkeskuksen toiminnassa syntyvää merkittävää lämpömäärää on mahdollista hyödyntää esimerkiksi kaukolämpönä ja samalla korvata fossiilista tai muuta polttoon perustuvaa kaukolämmöntuotantoa. Datakeskuksen lisäämisen perusteena on se, että hukkalämmön avulla on mahdollisuus edistää kaukolämmön päästöttömyyttä sekä sitä kautta kuntien ilmastotavoitteiden toteutumista.

YVA-selostuksen ja lupahakemusten yhteiskuuleminen – vaihtoehtojen kaventuminen (Mikkonen)

Hallituksen esityksessä esitetään ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuulemisen soveltamisalan laajentamista. Yhteiskuuleminen voitaisiin järjestää kaikissa siihen soveltuvissa hankkeissa, joiden ratkaisijana toimii Lupa- ja valvontavirasto. Kuulemisten yhdistäminen olisi edelleenkin vapaaehtoista.

Yhteiskuuleminen edellyttäisi, että hankkeen toteutusvaihtoehto olisi valittu arviointiselostuksessa. Todennäköisesti säännöstä sovellettaisiin ennen kaikkea hankkeiden muutoksiin ja sellaisiin uusiin hankkeisiin, joiden suunnittelutilanne on ristiriidaton, ympäristövaikutukset hyvin hallittavissa ja vaihtoehtoja on vain vähän. Esimerkiksi erään ELY-keskuksen lausuntopalautteen mukaan olemassa olevien hankkeiden muutosten yhteydessä soveltuvien YVA-hankevaihtoehtojen määrä on jo luonnostaan vähäinen. Osa uusistakin YVA-menettelyä edellyttävistä hankkeista on luonteeltaan sellaisia, että niiden ympäristövaikutukset ovat vähäiset tai hanke sijaitsee alueella, jossa yleisön mielenkiinto osallistua hankkeen suunnitteluun ja ympäristövaikutusten arviointiin on vähäinen. Tällaisissa hankkeissa menettelyjen yksinkertaistaminen on tarkoituksenmukaista.

Ehdotuksen mukaan yhteysviranomainen ja lupaviranomainen voisivat sopia yhteiskuulemisen soveltumisesta hankkeeseen YVA-lain 5 §:n mukaisesti. Mikäli viranomainen katsoisi, ettei hanke sovellu yhteiskuulemiseen, sovellettaisiin YVA-lain 3 §:n mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja sen mukaista kuulemista. Ratkaistaessa yhteiskuulemisen soveltuvuutta olisi otettava huomioon YVA-lain 1 §:n tavoitteen toteutuminen.

Yksi päätös ja yksi valitus – muutoksenhaun yhdenmukaisuus (Mikkonen)

Esityksessä ehdotetaan eräiden lupien yhteiskäsittelyn laajentamista. Tällä tarkoitetaan sitä, että samaa hanketta tai toimintaa koskevien ympäristönsuojelulain, vesilain ja luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvat lupahakemukset käsitellään yhdessä viranomaisessa, yhdellä päätöksellä ja siihen liittyisi yksi muutoksenhaku. Yhteiskäsittelyn laajentaminen edellyttää samalla muutoksenhakuun liittyvän sääntelyn tarkentamista erityisesti siltä osin, kuin kyse on luonnonsuojelulain mukaisesta poikkeushakemuksesta osana yhteiskäsittelyä. Yhteiskäsittelyssä noudatettavasta menettelystä ja valitusoikeudesta säädettäisiin ympäristöasioiden käsittelylaissa (11 §). Säännös on tarpeen, jotta

valitusoikeuden määräytymisen peruste olisi yhteiskäsittelyssä ratkaistujen asioiden osalta selkeä. Voimassa olevassa lainsäädännössä yhteiskäsittelyn valitusoikeudesta ei ole yksiselitteisesti säädetty.

Niissä yhteiskäsittelyssä annetuissa ratkaisuissa, joissa on mukana luonnonsuojelulain 66 ja 83 §:n mukainen poikkeuspäätös, valitusoikeus määräytyy hieman laajemmin kuin yksinomaan luonnonsuojelulain perusteella tehdyissä päätöksissä. Käytännössä yhteiskäsittelyssä annetun päätöksen osalta ympäristöyhdistysten valitusoikeus määräytyisi osin yksittäistä luonnonsuojelun poikkeuspäätöstä laajemmin. Tämä perustuu ympäristönsuojelulain, vesilain ja luonnonsuojelulain toisistaan joltain osin poikkeaviin määritelmiin valitusoikeuden osalta. Luonnonsuojelulain 134 §:n mukaan valitusoikeus on vain alueellisella tai paikallisella yhteisöllä, mutta ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa vastaavaa alueellista rajoitusta ei ole. Lisäksi ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa valitusoikeuden perusteen muodostava yhdistyksen tai säätiön tarkoitus kattaa myös terveydensuojelun sekä asuinympäristön viihtyisyyden, kun taas luonnonsuojelulakiin nämä kriteerit eivät sisälly.

Esityksen mukaan (11 §) valitusoikeus yhteiskäsittelyssä määräytyisi joko ympäristönsuojelun tai vesilain perusteella, riippuen siitä, minkä lain mukaisia asioita yhteiskäsittelyssä olisi. Käytännössä kyse olisi kuitenkin melko pienistä eroavaisuuksista. Jotta yhteiskäsittely mahdollistaa yhden päätöksen, ei valitusoikeuden määräytymistä ole mahdollista eritellä saman päätöksen sisällä. Jos luonnonsuojelulain mukainen poikkeamispäätös ei kuuluisi yhteiskäsittelyyn, valitusoikeus määräytyisi nykyiseen tapaan luonnonsuojelulain mukaisesti.

Viranomaisen resursseista

Kuten asiantuntijalausunnossa (7.5.2025) todetaan, 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, kuten yhteyspisteviranomaisen toimintaan, on kuitenkin arvioitu kohdistuvan erityisiä resurssitarpeita.

Hallitus on sopinut kehysriihessä 23.4.2025 julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029, että hallitus turvaa uuden lupaviranomaisen perustamisen yhteydessä sille riittävät resurssit. Resurssitarpeista on tarkoitus huolehtia nostamalla maksullisen ympäristö- ja vesitalousluvituksen kustannusvastaavuutta, jonka myötä virastolle arvioidaan kertyvän lisää maksutuloa. Lupa- ja valvontaviraston aloittaessa toimintansa luvituksen toimintakyvyn, yhteyspisteviranomaisen toiminnan ja etusijamenettelyn sujuvan jatkon varmistamiseksi arvioidaan kuitenkin tarvittavan määräaikaista lisämäärärahaa erityisesti vuosille 2026–2027. Lisämäärärahan tarpeeksi on hallituksen esityksessä arvioitu vuodelle 2026 4,1 miljoonaa euroa ja vuodelle 2027 5,1 miljoonaa euroa. Tältä osin hallitus varmistaa Lupa- ja valvontaviraston riittävät resurssit ja lisärahoituksen talousarvion yhteydessä ottaen huomioon kustannusvastaavuuden nostamisen tilanteen ja sen arvioidut vaikutukset.