Yhden luukun lainsäädäntöhanke HE 41/2025 vp

Ympäristövaliokunta

28.5.2025

Lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio
Asiantuntija Pinja Laitinen

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Euroopan unionin rahoittama
NextGenerationEU

Yleiset huomiot I

- Hallituksen esitys on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön sekä erityisesti resurssien osalta myös valtiovarainministeriön kanssa
- Valmistelun eri vaiheissa on pidetty erityisesti oikeusministeriön kanssa useampi palaveri, joissa on aiemmin käsitelty myös oikeusministeriön valiokunnalle toimittamassaan lausunnoissa esitettyjä huomioita
- Oikeusministeriön näkemyksiä on otettu valmistelussa mahdollisuuksien mukaan huomioon, mutta kaikilta osin tätä ei pidetty perusteltuna
- Lausuntokierroksen jälkeen esityksestä on poistettu säännös hakijan neuvonnasta päällekkäisyyksien välttämiseksi ja säännöksiä täsmennetty monilta osin
- Ympäristöministeriö katsoo, ettei lausunnoissa ole kaikilta osin tunnistettu ympäristölainsäädännön erityispiirteitä tai tämän hallituksen esityksen lähtökohtia ja tavoitteita
- Ympäristölainsäädännössä on tarpeen säätää yleislakeja täydentävästi – lakeja soveltavat ja käyttävät useat erilaiset toimijat

Yleiset huomiot II

- Valiokunnalle toimitetuissa lausunnoissa esitykseen on suhtauduttu pääasiassa myönteisesti ja sen tavoitteita on kannatettu laajasti
- Useat tahot kiinnittävät kuitenkin huomiota riittävään ohjeistukseen ja resurssien turvaamisen varmistamiseen
- Joitakin huomiota esitettiin myös aluehallintouudistuksen, muiden viranomaisten toimivallan sekä tämän esityksen ulkopuolelle jäävien näkökohtien osalta
- Henkilötietojen suojan osalta vastineessa täydennetty hallituksen esityksessä sanottua

Ympäristöasioiden käsittelylain säätäminen

- Ympäristöasioiden käsittelylakia on valiokunnan saamissa lausunnoissa pidetty pitkälti perusteltuna, mutta lausunnoissa on kiinnitetty huomiota lain rakenteeseen, ja pidetty sitä joiltain osin epäselvänä
- Ehdotus toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan säädetään laki lupamenettelyistä yhdistämällä laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja muita yhden luukun mallia edistäviä lakeja.
- Lupa- ja valvontaviraston perustaminen mahdollistaa ympäristöön liittyvien asioiden nykyistä kattavamman, yhdenmukaisemman ja sujuvamman käsittelyn
- Edellyttää menettelyitä koskevan sääntelyn läpinäkyvää, kokonaisvaltaisempaa ja asiakaslähtöisempää lähestymistapaa – tarve säätää kokonaisvaltaisemmin ja yhdessä paikassa
- Käsittelylain säännökset kytkeytyvät mm. ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain, maa-aineslain, YVA-lain ja kaivoslain sisältöön, sekä välillisesti myös Lupa- ja valvontaviraston toimivallassa osaltaan oleviin alueidenkäyttöön ja vesienhoitoon
- *Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotus on perusteltu – ei muutostarvetta*

Ennakollinen ohjaus ja yhteistyö

- Säännöksiä pidetty osin päällekkäisenä hallintolain kanssa, mutta myös erittäin tärkeinä tulevan Lupa- ja valvontaviraston ja toiminnanharjoittajien kannalta
- Ennakollinen ohjaus ja yhteistyö keskeinen Lupa- ja valvontaviraston toimintaa ja ympäristöasioiden käsittelyä yleisesti ohjaava linjaus – ”prosessinjohdollinen”, ennakoiva, asiakaslähtöinen ja kokoava ohjaaminen
- Lupa- ja valvontavirasto koordinoisi jo ennen hakemuksen vireilletuloa hankkeiden edellyttämiä lupa- ja arviointimenettelyitä ja tarvittavia selvityksiä
- Esimerkkeinä mm. etusijamenettely, lupien yhteiskäsittely ja yhteensovittaminen, LSL:n poikkeamiset, YVA-prosessien huomioiminen, alueidenkäytöllisten ulottuvuuksien merkitys, vesienhoito, nopean kehittämisen alueet jne.
- Tarkoituksena korostaa ympäristöasioiden valmistelun ja käsittelyn keskeisten kysymysten alkuvaiheen tunnistamista ja ohjaamista – erilaisten hankkeiden, toimenpiteiden ja suunnitelmien edellyttämien arviointien, selvitysten ja muiden tietojen yhdenmukaisuus, joustavuus ja sujuvuus
- *Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotus on perusteltu – ei muutostarvetta*

Käsittelyaikojen arviointi ja määräajat

- Lausunnoissa on nostettu esiin käsittelyaikojen osalta sekä
  a) onko käsittelyajoista perusteltua säätää sitovan määräajan (kuten 12 kk) muodossa
  b) tarve säätää ehdotettua tiukemmista käsittelyajoista
- Ympäristöministeriö toteaa, että käsittelyaikojen osalta on tarpeen ottaa huomioon niiden tarkoituksenmukaisuus, määräaikojen mahdolliset vaikutukset päätösten laatuun ja EU-sääntelystä tulevat sitovat velvoitteet lupa-asioiden käsittelyn sujuvuuden edistämiseksi
- Ehdotettu tarkoituksenmukaiseksi katsottua kokonaisuutta, joka sisältää useampia, sitovuudeltaan eriasteisia säännöksiä
  - kaikkien lupa-asioiden käsittelyajan arviointi ja päivittäminen
  - 12 kk määräaika vihreän siirtymän etusijahankkeille
  - EU-sääntelystä suoraan velvoittavat, ja hankekohtaisesti määrittyvät määräajat
- *Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotus on perusteltu – ei muutostarvetta*

Vihreän siirtymän etusija

- Kiinnitetty huomiota esimerkiksi etusijamenettelyn lähtökohtiin, etusijaan oikeutettujen hankkeiden lisäämiseen ja etusijamenettelyn käsittelyaikaan
- Nykyisen vihreän siirtymän etusijamenettelyn voimassaoloa jatkettaisiin 2030 asti – valitusasioiden kiireellinen käsittely 2032 asti + Eräiden EU-säädösten mukaisten hankkeiden etusija
  - Etusijasääntelystä säädettäisiin kootusti ympäristöasioiden käsittelylaissa
  - Etusijaan lisättäisiin datakeskukset, joiden tuottamasta hukkalämmöstä pääosa hyödynnetään sekä ydinvoimalaitokset
  - Vahvistettaisiin käsittelyn määräajan sitovuutta (12 kk)
- Huomiona kysymys ympäristöarviointien sisältymisestä RED III -direktiivin määräaikojen piiriin ja tähän liittyvä komission näkemys (HE 42/2025)
- *Ympäristöministeriö pitää mahdollisena ympäristöasioiden käsittelylain 7 §:n 4 momentissa tarkoitetun 12 kk:n käsittelyajan sitovuuden täsmentämistä*

Yhteiskäsittely

- Lausunnoissa kannatettu yhteiskäsittelyä, mutta nostettu esiin osin epäselvä suhde maa-aineslakiin
- Esityksessä laajennettaisiin Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvien lupien yhteiskäsittelyä
  - Nykyiset ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset hakemukset sekä uutena eräät luonnonsuojelulain laji- ja luontotyyppipoikkeukset – kaikki säännökset koottaisiin uuteen käsittelylakiin
  - Maa-aineslain osalta vain Lupa- ja valvontaviraston toimivallassa olevat asiat
- Viranomaisen päätös - pääsääntönä yksi päätös ja yksi muutoksenhaku
  - Säädettäisiin muutoksenhaussa yhdenmukaisesti noudatettavasta lainsäädännöstä (YSL tai vesilaki)
- *Ympäristöministeriö pitää mahdollisena 9 §:n 3 momentin tarkennusta maa-aineslakiin liittyvien mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi*
  - *Lain soveltamiskäytäntöä on tarpeen seurata*

Yhteensovittamismenettely

- Lausunnoissa nostettu esiin mm. päätäntävalta yhteensovittamisen osalta sekä yhteensovittamisen suhde yhteiskäsittelyyn
- Yhteensovittamisen vapaaehtoisuus ja hakijan aloitevalta perustuu voimassa olevaan lakiin, jonka valmistelun yhteydessä tätä kysymystä on arvioitu – lähtökohdan muuttamiseen ei katsottu olevan perusteita
- Siltä osin kuin kyse on jo yhteiskäsittelyssä olevan lupakokonaisuuden mahdollisesta yhteensovittamisesta Tukesin lupien kanssa, yhteistyölle ei ole esteitä mikäli tällaisessa tilanteessa katsotaan perustelluksi sovittaa menettelyitä yhteen.
- *Ympäristöministeriö katsoo, että säännösmuutokset eivät ole välttämättömiä, mutta pitää mahdollisena ympäristöasioiden käsittelylain 16 §:n 2 momentin täsmentämistä siten että se kattaa myös 9 §:n yhteiskäsittelyn*

Ratkaisukokoonpano

- Lausunnoissa esitetty huomiota mm. ratkaisukokoonpanoa koskevan säännöksen tarkkuuteen ja muotoiluun, kokoonpanosta määräämisen toimivaltaan sekä äänestämistä koskevaan säännökseen
- Perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön (nykyinen AVI-käsittelylaki) - arvioidaan kattavan kaikki ne tilanteet, joissa kokoonpano on perusteltu
- Kokoonpanon määräysvallan osalta tarpeen mahdollistaa päätöksen delegointi alemmalle tasolle
- Äänestämistä koskevan 13 §:n osalta ympäristöministeriö toteaa, että asiaa on pohdittu jatkovalmistelussa, mutta päädytty pitämään ehdotettu säännös ennallaan – katsotaan vastaavan riittävällä tavalla tarkoitustaan
- *Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotus on perusteltu – ei muutostarvetta*

Luonnonsuojelulaki

- Lausunnoissa on nostettu esiin viranomaisen lausunnon määräajan ehdotettu lyhentäminen 6 kuukaudesta 3 kuukauteen ja tämän mahdolliset kielteiset vaikutukset
- Määräajan lyhentämiseen on lausunnoissa suhtauduttu sekä positiivisesti että myös kriittisesti
- Ympäristöministeriö katsoo, että hallitusohjelman ja hallituksen esityksen tavoitteena olevan menettelyiden sujuvuuden edistämisen näkökulmasta lausuntoajan lyhentäminen kuudesta kuukaudesta kolmeen kuukauteen on perusteltu ja hakijan kannalta selkeä
- Tämän ei nähdä heikentävän lausuntojen laatua, koska niiden osalta voidaan hyödyntää koko viraston osaamista asiallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla
- Lisäksi on huomioitava, että lausuntojen määrä vähentyisi nykyisestä aluehallintouudistuksen myötä – Lupa- ja valvontaviraston sisäistä lausuntomenettelyä ei olisi
- Lupamenettelyssä olennaisten näkökohtien huomioimisen tulee kuitenkin perustua kirjalliseen muotoon
- *Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotus on perusteltu – ei muutostarvetta*

Ympäristönsuojelulaki

- Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ympäristönsuojelu- ja vesilain osalta eräiden informatiivisiin viittauksiin (YSL 47 § ja vesilain 11:2 sekä kuulemismenettelyn säätämisen epätarkkuuteen.
- Metsäteollisuus on lisäksi esittänyt hankkeiden määrittelyyn liittyviä täsmennyksiä ympäristönsuojelulain 32 §:ään
- Ympäristöministeriö katsoo informatiivisten viittausten olevan tarpeen ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa sääntelytavan muuttuessa
- Kuulemismenettelyn osalta käsittelylain 10 §:ssä säädetään yhteiskäsittelyssä sovellettavasta menettelystä ja tämä pätee myös muutoksenhakuvaiheeseen
- YSL 32 §:n osalta ympäristöministeriö huomauttaa, että toimeksianto ja ehdotukset koskevat ympäristöasioiden käsittelyyn ja lupamenettelyihin liittyviä säännöksiä, eikä esimerkiksi lupien myöntämisen aineellisia edellytyksiä muutettaisi
- *Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotus on perusteltu – ei muutostarvetta*

Hallinto-oikeuslait

- Oikeusministeriön mukaan ehdotettua hallinto-oikeuslain 12 §:ää tulisi selkeyttää. Laista vaikuttaisi ennestään myös puuttuvan säädösnumerot vesilain ja ympäristönsuojelulain osalta
- Sääntelyssä tarve huomioida myös voimaantuloon liittyvät kysymykset
- Ympäristöministeriön mukaan säännöksissä on huomioitava yhteiskäsittelyn erilaiset ulottuvuudet, vaikka se johtaa osin raskaaseen sääntelytekniikkaan
- *Ympäristöministeriö katsoo, että hallinto-oikeuslain 12 §:ää on aihetta täsmentää oikeusministeriönkin esittämällä tavalla*

YVA-laki

- **22 a § YVA-selostuksen ja lupahakemuksen yhteiskuuleminen**
  - Oikeusministeriö lausui viranomaisen menettelynjohtovallasta. Lausunnoissa esitettiin erityisesti huomioita yhteiskuulemisen soveltamisalasta, yhteiskuulemisen vaikutuksesta vaihtoehtotarkasteluun ja kuulemisajan riittävyyteen.
  - Tarkoitus laajentaa YVA-menettelyn toteuttamisen tapoja
  - Kyse ei olisi automaattisesta hankkeesta vastaavan oikeudesta aloittaa yhteiskuulemismenettely. Viranomaisella säilyisi määräysvalta hankkeen ohjaamisesta sille soveltuvaan YVA-menettelyyn, joka voi olla myös erillinen YVA-menettely
  - 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
  - Vaihtoehtojen mukanaolo ja arviointi on mahdollista myös yhteiskuulemishankkeissa.
    - Hankkeesta vastaava voi selvittää ja arvioida hankkeen vaihtoehtojen ympäristövaikutukset YVA-menettelyn aikana
    - YVA-menettelyyn osallistuvat tahot voivat ottaa niihin kantaa ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta kuulemisen yhteydessä sekä arviointiselostuksesta lausuessaan
    - Vaihtoehdon valinta arviointiselostuksessa on nykyisessäkin YVA-menettelyssä mahdollista
  - Viranomainen katsoisi kuulemisajan (45-60 päivää) hankekohtaisesti. Yhteiskuulemistilanteissa kuulemisaika olisi kuitenkin aina vähintään 15 päivää enemmän kuin tavanomaisen YVA-menettelyn vähimmäiskuulemisaika

Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotus on perusteltu – ei muutostarvetta

YVA-laki

- **3 § Hankkeesta vastaavan oikeus tehdä aloite YVA-menettelyn käynnistämisestä ilman yksittäistapauspäätöstä**
  - Oikeusministeriö suhtautui kriittisesti muotoiluun, jonka mukaan viranomainen ja hankkeesta vastaava sopisivat asiasta
  - Määräysvalta menettelyn soveltuvuudesta hankkeeseen säilyisi toimivaltaisella viranomaisella, kun käytännössä viranomainen tekisi ratkaisun menettelytavasta hankkeesta vastaavan aloitteesta
  - *Ympäristöministeriö ei pidä muutoksia välttämättöminä, mutta mikäli valiokunta katsoo tarpeelliseksi, voitaisiin asiasta sopiminen korvata hankkeesta vastaavan oikeudella tehdä aloite YVA-menettelyn aloittamisesta*
- **36 § YVA-menettelyn soveltamatta jättäminen valtioneuvoston päätöksellä**
  - Lausunnoissa katsottiin tarpeelliseksi täsmentää poikkeuksen soveltamisalaa. Oikeusministeriö huomautti, ettei säännös vaikuttaisi täysin asianmukaiselta suhteessa perustuslain 20 §:ään
  - Poikkeusta voitaisiin soveltaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa ja asian ratkaiseminen kuuluisi valtioneuvoston yleisistunnolle, koska poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvat hankkeet olisivat yleisen edun kannalta niin merkittäviä
  - Euroopan komissio valvoo vahvasti YVA-direktiivin mukaisen poikkeussäännöksen soveltamista
  - Hankkeeseen olisi sovellettava lupamenettelyä ja sen ympäristövaikutukset arvioida muulla tavoin
  - Osallistumismahdollisuudet ja muutoksenhakuoikeus olisivat turvattu toisen menettelyn, tässä tapauksessa lupamenettelyn, yhteydessä. Valtioneuvoston päätöksestä voisi myös valittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti
  - *Ympäristöministeriö pitää ehdotettua säännöstä perustuslain 20 §:n mukaisena, eikä näin ollen pidä muutosta välttämättömänä, mutta katsoo, että oikeusministeriön ehdottama lisäys yleisen edun kannalta painavasta syystä voitaisiin lisätä säännökseen*
- **Hankeluettelo –tuulivoimaloiden kokorajan alentaminen 10:stä 5:een kappaleeseen**
  - Lausunnoissa rajan laskua sekä puollettiin että vastustettiin
  - Toteutettaisiin hallitusohjelmakirjaus tuulivoimahankkeiden YVA-rajan laskemisesta kattamaan kaikki teolliset hankkeet
- **Lisäksi YVA-menettelyä kehitetään osana Yhden luukun palvelujen hankkeen toimeenpanohanketta.**

Toimeenpano ja digitaalisuus

- Lausunnoissa on tunnistettu erityisesti sähköisiin järjestelmiin ja niiden toimivuuteen eri tahojen osalta liittyviä haasteita – myös nykyiseen Luvat ja valvonta –palveluun liittyvät ongelmat nousivat esiin
- Ympäristöministeriö toteaa, että toimeenpanon osalta on keväällä 2024 käynnistynyt hankekokokonaisuutta palveleva ministeriön hallinnonalan ympäristötehtävien toimeenpanohanke – tukee uuden viraston valmistelua ja tulevaa ohjausta
- Samalla kehitetään myös digitaalisia palveluita – sähköisten järjestelmien toimivuus ja Luvat- ja valvonta -palvelun jatkokehittäminen on keskeinen edellytys ympäristöasioiden käsittelyn sujuvuuden ja yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi sekä tämän esityksen ehdotusten toteuttamiseksi
- Kaikilta osin sähköiset asiointijärjestelmät tai alustat eivät todennäköisesti ole valmiina vuoden 2026 alussa – tästä syystä säännöksiin sisältyy joustavuutta

Viranomaisen resurssit

- Hallituksen kehysriihessä tekemien kirjausten mukaan hallitus turvaa uuden lupaviranomaisen perustamisen yhteydessä sille riittävät resurssit – resurssitarpeet ratkaistaan 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 2026–2027 (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 lausunnoissa esitettyjä huomioita resurssien turvaamisesta erittäin tärkeinä. On välttämätöntä, että viranomaisten riittävin voimavarojen varmistamiseen kiinnitetään erityistä huomiota hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kiitos

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Euroopan unionin rahoittama
NextGenerationEU