

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Toni Tuomainen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- kehittämisjohtaja Saara Bäck, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Eeva-Maija Puheloinen, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Sanna Sihvola, maa- ja metsätalousministeriö
- vesitalousjohtaja Olli-Matti Verta, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Riikka Ristinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeusneuvos Mika Seppälä, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Riikka Mäki, Vaasan hallinto-oikeus
- johtaja Sami Koivula, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Karoliina Laakkonen-Pöntys, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Visa Niittyniemi, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Sari Myllyoja, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Mari Rajala, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- yksikönpäällikkö Mirja Koskinen, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- palvelujohtaja Heli Karjalainen, Suomen ympäristökeskus
- maakuntajohtaja Hannu Takkula, Lapin liitto
- vt. maakuntajohtaja Mats Brandt, Pohjanmaan liitto
- maakuntajohtaja Kristiina Salonen, Satakuntaliitto
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Heidi Lettojärvi, Energiateollisuus ry
- johtaja Simo Tiainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- puheenjohtaja Hanna Halmeenpää, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

- toiminnanjohtaja Hannu Moilanen, Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry
- oikeudellinen neuvonantaja Raija-Leena Ojanen, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Museovirasto
- Suomen Malmijalostus Oy - Finnish Minerals Group
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
- Suomen Kuntaliitto
- Kaivosteollisuus ry
- Keskuskauppakamari
- Lapin Kauppakamari
- Metsäteollisuus ry
- Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry
- Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Teknologiateollisuus ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Uudistus vahvistaa ympäristöasioiden päätöksenteon asiantuntemusta

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä kiinnittäen hallintovaliokunnan huomiota seuraaviin näkökohtiin ja pykälämuutos-tarpeisiin.

Valtion ympäristöllisten lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamisella valtakunnallisesti toimivaltaiseen Lupa- ja valvontavirastoon luodaan edellytykset tehtävien nykyistä asiakaslähtöisemmälle, sujuvammalle, kustannustehokkaammalle ja yhdenmukaisemmalle toimeenpanolle. Valiokunta pitää uudistusta hyvin kannatettavana ja valiokunnan pitkäaikaisten linjausten mukaisena.

Ympäristölupamenettelyä on viime vuosina sujuvoitettu johdonmukaisesti osauudistuksin esimerkiksi lupavelvollisuutta keventämällä, menettelyjä yhteensovittamalla ja sähköisiä menettelytapoja kehittämällä. Asioita on myös keskitetty hallinnossa tiettyihin yksiköihin asiantunteumuksen parantamiseksi. Valiokunta on kannanotoissaan tukenut lainsäädännön kehittämistä korostaen, että keskittämällä toiminta yhteen valtakunnalliseen ympäristöviranomaiseen olisi mahdollista saavuttaa toiminnallisia ja menettelyllisiä etuja, ja pitäen keskeisenä vaatimuksena sitä, että hallinnon sujuvoittamistoimet eivät saa vaarantaa ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja että kansalaisten osallistumisoikeus ympäristöään koskevaan päätöksentekoon turvataan. Valiokunta

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

on katsonut, että yhden valtakunnallisen viraston malli, jossa lupa- ja valvonta-asiantuntemus yhdistyisi, turvaisi parhaan asiantuntemuksen saamisen kulloinkin käsiteltävänä olevaan asiaan ja tiivistäisi ympäristötoimialan lupa- ja valvontatehtävien yhteistyötä ennako- ja jälkivalvontatehtävissä (esimerkiksi YmVM 3/2017 vp, YmVM 22/2018 vp, YmVM 8/2022 vp, YmVM 14/2024 vp).

Ympäristötehtävissä nykyisten 13 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja neljän aluehallintoviraston tehtävien yhdistäminen yhteen valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon tarjoaa merkittäviä synergiaetuja viraston sisällä. Virastolla on valtakunnallinen toimivalta, mutta olennaista on, että myös alueellinen läsnäolo ja toimintakyky sekä kielellisten oikeuksien toteutuminen turvataan. Valiokunta korostaa, että aluehallintouudistuksen kokonaisuudessa nimenomaan ympäristöhallinnon osalta muutokset ovat merkittävimpiä. Viraston eri osa-alueiden asiantuntijuus ympäristöasioissa on hyödynnettävissä koko maassa niin lupa- kuin valvonta-asioissa, ja se mahdollistaa asiakkaalle yhden luukun ympäristölliset palvelut. Ympäristölupien käsittelyyn liittyvien toimintojen kokoamisen myötä myös viranomaisten välisen koordinaation tarve vähenee ja prosessien kehittäminen helpottuu. Lupa- ja valvontaviraston perustaminen, sen toimeenpanohanke, sähköisen lupajärjestelmän kehittäminen ja vielä kevään 2025 aikana annettava hallituksen esitys liittyen ympäristöllisten asioiden yhden luukun asiointimahdollisuuteen muodostavat merkittävän kokonaisuudistuksen, joka yhdenmukaistaa ja sujuvoittaa ympäristölupakäsittelyä. Ympäristölupakäsittely on vaativaa, laajaa osaamista edellyttävää työtä. Siksi osaamista keskittämällä voidaan hyödyntää käytettävissä olevat resurssit ja näin myös parantaa lupapäätösten laatua ja yhdenmukaisuutta.

Hallituksen esityksessä uudistuksella arvioidaan olevan vähäisiä välillisiä ympäristövaikutuksia. Välittömiä vaikutuksia ei ole, sillä aineellista lainsäädäntöä ei muuteta. Hallinnon rakenteiden uudistuksen yhteydessä myös toimintatapoja uudistetaan, mikä mahdollistaa ympäristölainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon. Samalla myös tiedonkulku tehostuu ja viranomaisilta pyydettyjen lausuntojen määrä vähenee. Muutos edellyttää viraston sisäisiä ennakkollisia menettelyjä eri tehtäväkokonaisuuksien yhteensovittamiseksi. Valiokunta toteaa, että perusratkaisua toimien keskittämisestä ovat valiokunnan asiantuntijakuulemisessa kannattaneet laajasti niin toiminnanharjoittajia kuin ympäristöjärjestöjäkin edustavat tahot.

Tehtävien kokoaminen yhteen lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaiseen parantaa toiminnan sujuvuutta, ja merkittäviä synergiaetuja saavutetaan sillä, että lupa- ja valvontatehtävät ovat hallinnollisesti samassa viranomaisessa. Muutos lähentää ympäristötoimialan lupa- ja valvontatoimea ja mahdollistaa tiiviimmän yhteistyön ennako- ja jälkivalvontatehtävissä sekä vahvistaa asioiden kokonaisvaltaisempaa käsittelyä. Valiokunta pitää merkittävänä myös uudistuksen potentiaalia ympäristövalvonnan parantamisessa. Kun uusi Lupa- ja valvontavirasto vastaa sekä ympäristötoimialan lupa- että valvonta-asioiden käsittelystä ja viraston eri osa-alueiden asiantuntijuus on hyödynnettävissä koko valtakunnan alueella, sillä on mahdollisuus tehostaa ja kehittää riskiperusteista ympäristövalvontaa yhdenmukaisesti koko Suomessa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös uusiin EU-asetuksiin kriittisistä raaka-aineista ja niin sanotusta nettonollateollisuudesta, jotka edellyttävät yhteyspisteviranomaisen nimeämistä lupamenettelyjen koordinoitua varten. Vastaavaa yhteyspisteviranomaista edellyttää myös uusiutuvan energiantuotannon edistämistä koskeva direktiivi (RED III). Myös tämä tehtävä osoitetaan Lupa-

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

ja valvontavirastolle. Yhteyspisteviranomaistehtävien keskittäminen Lupa- ja valvontavirastoon tuo synergiaa tehtävien hoitamiseen. Uudessa virastossa tiedonkulun odotetaan tehostuvan ja siten helpottavan yhteyspisteviranomaisen tehtäviin kuuluvaa neuvontaa, lupamenettelyjen koordinointia ja määräaikalaskentaa. Tehtävien keskittäminen tarjoaa nykyistä paremmat mahdollisuudet yhden luukun palvelujen toteuttamiseen yhteyspisteviranomaisen toiminnassa. Uudistuksella edistetään lupapäätösten ja lupien valvonnan tasalaatuisuutta koko maassa.

Päätöksenteon riippumattomuuden järjestäminen

Valiokunta korostaa, että päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuu erityisiä odotuksia erityisesti siksi, että ympäristöllisissä lupa- ja muissa asioissa kysymys ei ole kaksiasianosaissuhteesta (eli päätöksen tehnyt viranomainen ja yksityinen asianosainen), vaan toiminnanharjoittajan ja haitankärsijöiden keskinäisen oikeusaseman ja oikeussuhteiden järjestämisestä. Yleensä kyse on myös moniasianosaissuhteesta, mikä tekee asioista laaja-alaisia ja monimutkaisia. Kaiken kaikkiaan Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston tehtävistä merkittävä osa on oikeusharkintaisia lupa- tai muita asioita sekä erilaisia valvonta- ja hallintopakkoasioita, joissa on kysymys asianosaisten välisiin oikeussuhteisiin välittömästi vaikuttavasta ratkaisutoiminnasta.

Riippumattomuuden erityinen vaatimus on voimassa olevassa laissa ratkaistu siten, että aluehallintovirastosta annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan riippumaton. Kyseisen vastuualueen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus mainituissa tehtävissä on turvattu. Vastaavasti hallituksen esityksessä Lupa- ja valvontavirastosta ehdotetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan ympäristöosasto on riippumaton lupa-, hakemus-, ilmoitus- ja valvontatehtäviä hoitaessaan. Ehdotuksen mukaan osaston toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu, eikä niille saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

Osastopäällikön otto-oikeutta on rajattu Lupa- ja valvontavirastosta ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin ja 4 momentin nojalla, mikä osaltaan toteuttaa tehtävien hoitamisen riippumattomuutta. Lisäksi eduskunnalle vielä keväällä annettavassa hallituksen esityksessä yhden luukun lainsäädännöstä esitetään nykyistä sääntelyä vastaavalla tavalla otto-oikeuden rajoittamista lupa- ja hakemusasioiden ratkaisemisessa. Valiokunta korostaa, että tämä on ajallisesta haasteesta huolimatta tärkeää ottaa huomioon aluehallintouudistusesityksen käsittelyssä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jo käynnistyneessä Lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeessa on jo alustavasti käsitelty ympäristöosaston organisoitumista. Tarkoituksena on, että viidessä toimialaperusteisessa yksikössä käsitellään ympäristövaikutusten arviointia koskevia asioita sekä lupa- ja valvonta-asioita. Lisäksi osastolla on ehdotuksen mukaan erilliset yksiköt alueidenkäytön, luonnonsuojelun sekä vesien ja merenhoidon tehtäville ja kehittämiselle ja yleisen edun valvonnalle. Yksityiskohtaisemmin ympäristöosaston organisoitumisesta on tarkoitus määrätä osaston työjärjestyksessä. Viraston tehtävien organisoinnin osalta toimeenpanohankkeessa tullaan kiinnittämään erityistä huomiota myös lupa- ja valvontatehtävien järjestämiseen. Näkökohtia, jotka on tärkeää ottaa huomioon ympäristöosaston työjärjestyksen laatimisessa, liit-

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

tyy esimerkiksi siihen, millä tavalla ja tarkkuudella työjärjestyksessä määrätään erilaisissa asioissa ratkaisutoimivallasta ja sen kuulumisesta virkaan tai tehtävään väliaikaisesti määräämisestä.

Ehdotuksen mukaan osastoon perustettavan yleisen edun valvontayksikön toiminta on järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu eikä yksikölle saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden (4 §:n 4 momentti). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, ettei yksikölle tai sen virkamiehille tule osoittaa riippumattomuutta vaarantavia tehtäviä, mikä osaltaan kuvaa yksikön organisoitumista ja yksikköön kuuluvien virkamiesten asemaa.

Ympäristöasioiden yleisen edun valvontayksikkö

Lupa- ja valvontavirastolailla ehdotetaan säädettäväksi, että viraston ympäristötehtäviä hoitavalla toimialalla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvovalle yksikölle. Yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin, ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa ja EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa. Ympäristöasioissa viranomaisten yleisen edun valvonta perustuu myös perustuslain vastuuta ympäristöstä koskevaan 20 §:ään sisältyvään julkisen vallan velvoitteeseen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Hallituksen esityksessä pidetään suotavana, että perustuslakivaliokunta antaa esityksestä lausunnon, koska erityisesti yleisen edun valvontayksikön valitusoikeuden laajuus on perustuslain 21 §:n näkökulmasta tulkinnanvarainen ja esityksessä on tältä osin uutta tulkintaa. Ympäristövaliokunta toteaa, että yksikköä koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuuden arviointi tapahtuu perustuslakivaliokunnassa, jonka lausunto ei ole vielä käytettävissä. Ympäristövaliokunta tarkastelee kysymystä oman toimialansa kannalta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että yleisellä edulla ympäristöasioissa tarkoitetaan niitä yhteiskunnan näkökulmasta tärkeitä oikeushyviä, jotka eivät ole välittömästi palautettavissa yksittäisten kansalaisten tai muiden tahojen yksityiseksi eduksi. Kyse voi olla esimerkiksi tietynlaisesta ympäristön tilasta, luonnon arvojen säilyttämisestä, virkistyskäyttödellytysten turvaamisesta tai kulttuurihistoriallisesti merkittävän maisemakuvan säilyttämisestä. Varsinkin laajoilla hankkeilla on tyypillisesti samanaikaisesti vaikutuksia useisiin yleiseksi eduksi katsottaviin intresseihin.

Valtion viranomaiset valvovat yleistä etua toimialoillaan. Ympäristöasioissa on usein ollut tapana säätää yleisen edun valvontatehtävistä nimenomaisella säännöksellä, vaikka se ei ole välttämätöntä. Ympäristöasioissa yleisen edun valvonta kuuluu viranomaisen tehtäviin nimenomaisesti ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulain ja vesilain sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan lain mukaan. Näiden lakien tarkoittamien ympäristöllisten lupa- ja valvontatehtävien kokoaminen uuteen perustettavaan virastoon mahdollistaa resurssien hyödyntämisen nykyistä tehokkaammin ja sujuvammin, mutta merkitsee samalla sitä, että yleisen edun valvonta on järjestettävä asianmukaisesti myös uudessa hallinnon rakenteessa. Eri viranomaisten valvomat yleiset edut voivat tyypillisesti olla toisilleen vastakkaisia. Yleisten etujen valvonnassa onkin kyse osaltaan siitä, että erilaisten yleisten etujen puolesta puhevaltaa käyttävien viranomais-

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

ten kantojen perusteella päätöksen tekevä viranomainen tai muutoksenhakutuomioistuin pystyy arvioimaan asiaa monipuolisesti.

Valiokunta katsoo hallituksen esityksen tavoin, että yleisen edun valvontayksikkö uudessa Lupa- ja valvontavirastossa on välttämätön. Ehdotetut muutokset integroivat yleisen edun valvonnan nykyistä kiinteämmin osaksi Lupa- ja valvontaviraston viran puolesta suorittamaa lupaharkintaa eli osaksi luvan myöntämisen edellytysten tutkintaa ja lupamääräysten antamista. Uudistuksen myötä yleisen edun intressit ja laaja asiantuntemus pystytään tuomaan päätösten valmisteluvaiheessa esille nykyistä sujuvammin ja monipuolisemmin ennen päätöksentekoa ja päätöksenteon aikana. Lupaviranomaisen asiantuntemuksen laajentuminen ei kuitenkaan poista asian ratkaisevasta kokoonpanosta erillistä yleisen edun valvonnan tarvetta. Lupaviranomaisen, hakijan, asianosaisten ja muiden tahojen näkökulmasta sekä lupaharkinnan läpinäkyvyyden kannalta on eduksi, että erityisesti suurissa ja/tai laaja-alaisia vaikutuksia aiheuttavissa hankkeissa erilaisia yleisiä intressejä koskevat näkökohdat saatetaan osaksi ratkaisuharkintaa. Näiden intressien toteutumisen kannalta on tärkeää, että niiden edistämisestä vastaava taho voi toiminnallaan pyrkiä edistämään täysimääräisesti niiden toteutumista lupaviranomaisen keskittyessä omassa harkinnassaan niiden keskinäiseen yhteensovittamiseen.

Tavoite erilaisten yleisten etujen huomioon ottamisesta jo hyvin varhaisessa vaiheessa lupaprosessia parantaa niistä huolehtimista käytännössä, koska ne voidaan usein ottaa huomioon erilaisien lupaehtojen kautta. Mahdollisimman varhainen kuuleminen ja asioiden perusteellinen selvittäminen voi johtaa ympäristötavoitteiden syvällisen integroinnin kannalta parempaan lopputulokseen kuin loppuvaiheeseen liittyvän muutoksenhakuoikeuden toteuttamisen kautta. Ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä käytetään tyypillisesti paljon joustavia normeja tilanteiden ja olosuhteiden vaihtelevuuden vuoksi. On myös hyvin tavallista, että ympäristöllinen lupa ei ole joko—tai-kysymys, vaan usein lupa on mahdollista myöntää esimerkiksi osittaisena ja tiukoilla lupamääräyksillä rajattuna.

Perustettava ympäristön yleisen edun valvontayksikkö (4 §:n 4 momentti) valvoo erityisesti ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun yleistä etua. Yksiköllä on ehdotuksen mukaan itsenäinen puhevalta yleisen edun valvonnan asioissa viraston sisäisissä menettelyissä. Yksikkö ei käytä valvontaoikeuttaan viraston ulkopuolisessa laillisuus- ja yleisen edun valvonnassa. Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston on tietyissä tilanteissa kuultava yleisen edun valvontayksikköä.

Ratkaisuharkinnan läpinäkyvyys on merkityksellistä jo senkin vuoksi, että yleisen edun valvonta ympäristöasioissa on viranomaiselle kuuluva tehtävä, jota ei voida jättää edes osaksi esimerkiksi järjestöjen tai kansalaisten vastuulle. Lähtökohtaisesti viranomaisilla on asianosaisiin ja muihin tahoihin nähden paremmat resurssit sekä laajempi ja syvällisempi ymmärrys paitsi lainsäädännön sisällöstä ja säännösten soveltamiskäytännöstä myös hankkeen vaikutuksista ympäristöön ja suojattaviin intresseihin. Yleisen edun valvontatehtävän hoitaminen edellyttää kokonaisvaltaista käsitystä eri oikeushyvien sisällöstä ja niiden toteutumisen edellyttämän suojan tarpeesta sekä laaja-alaista tietoa ympäristön tilasta. Nämä tiedot eivät myöskään ole kaikilta osin julkisia.

Yleisen edun valvontayksikölle on ehdotuksen mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön taikka ympäristöön tai ympäristön

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

käyttöön. Säännöksissä ei siten ehdoteta rajattavaksi lausuntomenettelyä hankkeen tyyppin tai sen koon perusteella, mutta tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että yksikköä kuullaan kaikista hankkeista vaan ainoastaan vaikutuksiltaan merkittävistä hankkeista (ympäristönsuojelulain 42 § ja vesilain 11 luvun 6 §). Tämä edistää yleisen edun näkökohtien välittymisen päätöksentekoon jo ennen ratkaisun antamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännösehdotuksessa käytetään taiseanaa, jolloin vaikutusten ei kaikissa tilanteissa edellytetä olevan laajalle ulottuvia, mikäli kyse on muutoin erityisen merkittävästä ympäristövaikutuksesta.

Lupa- ja valvontavirastossa yleistä etua valvovalla yksiköllä on ehdotuksen mukaan oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamiseen liittyvien merkittävien oikeuskysymysten selventämiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Nykyiseen tilanteeseen verrattuna rajattu muutoksenhakuoikeus Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston päätöksiin viime kädessä takaa yleisen ympäristöedun huomioon ottamisen päätöksenteossa jatkossakin. Valiokunta yhtyy näkemykseen, että yleisen edun intressit pystytään tuomaan päätösten valmisteluvaiheessa esille nykyistä sujuvammin, minkä arvioidaan merkittävästi vähentävän viranomaisen muutoksenhaun kautta tapahtuvaa tarvetta yleisen edun valvontaan. Muutoksenhakutarpeen voidaan siten arvioida vähentyvän uudistuksen myötä, vaikkei se poista yleisen edun valvontayksikön muutoksenhakuoikeuden tarpeellisuutta.

Hallituksen esityksen perusteluissa selvennetään, että yksiköllä on itsenäinen puhevalta yleisen edun valvonnan asioissa viraston sisäisissä menettelyissä, eikä yksikkö käytä valvontaoikeuttaan viraston ulkopuolisessa laillisuus- ja yleisen edun valvonnassa. Muiden viranomaisten tekemien päätösten osalta yleisen ympäristöedun valvonta ja siihen kytkeytyvä muutoksenhakuoikeus kuuluvat Lupa- ja valvontavirastolle, eivät yleisen edun valvontayksikölle. Valiokunta toteaa, että Lupa- ja valvontaviraston muutoksenhauille ei aseteta vastaavia rajauksia silloin, kun valitusoikeus koskee jonkin muun viranomaisen tekemää päätöstä liittyen esimerkiksi kaivos Hankkeisiin.

Ympäristöosaston organisoitumisesta on tarkoitus määrätä osaston työjärjestyksessä. Valiokunta pitää hyvin tärkeänä, että viraston tehtävien organisoinnin osalta kiinnitetään erityistä huomiota paitsi lupa- ja valvontatehtävien järjestämiseen myös erityistä asiantuntemusta vaativien näkökulmien esittämiseen liittyviin toimintatapoihin, kuten viraston sisäisten näkemysten kirjalliseen todentamiseen. Valiokunta korostaa, että tuomioistuimet voivat niin arvioidessaan pyytää Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköltä lausuntoa. On pidetty prosessuaalisesti tärkeänä, että tuomioistuin pystyy tarvittaessa ottamaan selkoa viraston valvoman yleisen edun näkökulmista. Valiokunta pitää keskeisenä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn viitaten, että vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei säädetä (lukuun ottamatta 3 momentin yleisen edun valvontayksikön kuulemista), olennaisten näkökohtien huomioimisen tulee viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon. Tällä varmistetaan se, että lupa- ja muiden asioiden laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen ja yleistä etua koskevat näkökohdat sisällytetään täysimääräisesti päätöksentekoaaineistoon ja tämä on myös jälkikäteen todennettavissa, myös muutoksenhaussa. Olennaisten näkökohtien tallentaminen on tarpeen erityisesti Lupa- ja valvontavirastossa sovellettavan EU-lainsäädännön velvoitteiden takia, jotta päätöksenteossa osaltaan varmistetaan asianmukainen EU-oikeuden noudattaminen. Asiaan liittyvä valmisteluaineisto on julkista, millä edistetään viranomaistoiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

Tarkoituksena on ollut, että yleistä etua valvovan yksikön oikeudesta hakea muutosta lupa- ja valvontaviraston vesiasiassa antamaan päätökseen säädetään yhdenmukaisesti ympäristönsuojelulain kanssa. Yhdenmukainen valitusoikeus on tarpeen, koska eräissä tilanteissa toimintaa koskevat vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset lupahakemukset käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Hallituksen esitykseen on kuitenkin tältä osin jäänyt virheellinen muotoilu. Ympäristövaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että vesilain 15 luvun 2 §:n 2 momentti muutetaan kuulumaan seuraavasti: Muutosta Lupa- ja valvontaviraston päätökseen saa hakea myös virastossa yleistä etua valvova yksikkö, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Elinvoimakeskusten ympäristötehtävät

Elinvoimakeskuksissa hoidettavia ympäristötehtäviä ovat muun muassa vesitaloustehtävät, joita ovat vesistöjen säännöstely ja tulva- ja kuivuusriskien hallinta, hydrologisen tiedon tuottaminen, patoturvallisuus, vesihuoltotehtävät, vedenhankinta ja pohjavesivarat, kuivatus, ojitus ja kastelu, rakennettujen vesistöjen hoito ja kunnostus sekä rajavesistötehtävät Ruotsin ja Venäjän kanssa tehtyihin sopimuksiin perustuen (noin 180 htv). Vesitaloustehtävät keskitetään elinvoimakeskuksissa nykyisiä yhteistyöalueita noudattaen Lounais-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Lapin elinvoimakeskuksiin näiden turvallisuuskriittisten tehtävien osaamisen, resurssien ja tehtävien hoidon turvaamiseksi. Tehtävien keskittäminen noudattaa suurien vesistöjen valuma-alueita ja parantaa ylilimaakunnallista vesistöjen säännöstelyä sekä tulva- ja kuivuusriskien hallintaa. Lisäksi säilytettäisiin valtakunnallisesti keskitettyinä patoturvallisuustehtävät, vesihuoltotehtävät sekä valtion vesistö rakenneomaisuuden hoito. Keskittämisellä ei ole vaikutusta henkilöstön toimipaikoihin. Nykyinen Hämeen ELY-keskus jakautuu uudistuksessa siten, että Päijät-Häme kuuluu Lounais-Suomen elinvoimakeskukseen ja Kanta-Häme Kaakkois-Suomen elinvoimakeskukseen. Vesitaloustehtävien hoidon kannalta uusi aluejako on luonteva ja kannatettava, sillä se noudattaa vesistöalueita.

Lupa- ja valvontaviraston vesitaloustehtäviä ovat ehdotuksen mukaan nykyisin aluehallintovirastoissa hoidettavat vesilain mukaiset lupatehtävät ja nykyisin ELY-keskuksissa hoidettavat vesilain mukaiset lupaehtojen valvontatehtävät sekä vesienhoidon ja merenhoidon koordinaatio- ja suunnittelutehtävät. Myös vesilain mukaisissa lupa- ja valvontatehtävissä yleisen edun valvonta kuuluu Lupa- ja valvontavirastolle.

Muita elinvoimakeskusten ympäristötehtäviä ovat luonnon monimuotoisuuden hyvän tilan edistämistehtävät ja ympäristöhankkeiden toteuttaminen, alueidenkäytön, ilmastotyön ja kiertotalouden edistäminen, rakennusperinnön hoitoavustukset, öljylämmityksestä luopumisavustukset, vesien ja merenhoidon toimenpiteiden edistäminen, neuvonta ja toteuttaminen sekä ympäristökasvatus.

Nykyisin ELY-keskusten E-vastuualueilla hoidettavat kalataloustehtävät siirtyvät keskitettyinä tehtävinä elinvoimakeskuksiin. Yleisen kalatalousedun valvonta ja osallistuminen ympäristö- ja vesitalouslupaprosesseihin on alueellisen kalatalousviranomaisen keskeinen perustehtävä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan siten säädettävän elinvoimakeskuksille yleisen edun valvontatehtävät.

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

täviä kala- ja vesitalousasioissa. Vesitalouden ja kalatalouden yleisen edun valvonnan riippumattomuuden varmistamiseksi elinvoimakeskuksia koskevan toimeenpanohankkeen valmistelussa on linjattu, että kalatalousasiat sijoitetaan eri osastolle kuin vesitalousasiat. Samoille elinvoimakeskuksen osastoille ei siten sijoiteta keskenään ristiriitaisia tehtäviä, ja kalatalouden ja vesitalouden yleisen edun valvonta tapahtuu toisistaan riippumattomasti. Valiokunta huomauttaa, että jos tästä halutaan erikseen säätää vastaavasti kuin Lupa- ja valvontaviraston osalta ehdotetaan, tulisi elinvoimakeskuksista annetun lain 2 §:n 2 momentin 3 kohtaan tai 3 momenttiin lisätä säännös, jonka mukaan yleisen edun puhevallan käyttö järjestetään siten, että ne toimivat toisistaan riippumattomasti.

Lupa- ja valvontavirasto vastaa valtaosasta luonnonsuojelulain mukaisten oikeusharkintaa edellyttävien päätösten tekemisestä, kun taas elinvoimakeskuksille siirtyvät luonnon monimuotoisuuden ja hoidon edistämiseen liittyvät tukiviranomaistehtävät sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön sekä maisemansuojelun edistämistehtävät alueellaan. Valiokunta katsoo, että tehtävänjakoa voidaan pitää yhden luukun palveluiden kehittämiseen liittyvin perustein luontevana ja Lupa- ja valvontaviraston lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokonaisuutta hyvin tukevana. Koska yksittäisen elinvoimakeskuksen luonnonsuojelun henkilöresurssi voi jäädä verrattain pieneksi, uudistus edellyttää myös tältä osin uudenlaisen yhteistyön kehittämistä muodostettavien virastojen välille, jotta vapaaehtoisen luonnonsuojelun keinot tukevat mahdollisimman hyvin säädösperusteista luonnonsuojelua.

Koska vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisen tehtävillä on kiinteä liittymäpinta ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisiin lupa- ja valvontatehtäviin, nämä osoitetaan Lupa- ja valvontavirastolle. Vesienhoidon tavoitteiden asettamisella ja toimenpiteiden suunnittelulla on vaikutusta merenhoitoon ja Itämeren tilan parantamiseen, minkä vuoksi tehtävät tulee tehdä keskitetysti samassa viranomaisessa. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistehtäväkokonaisuuden keskittäminen Lupa- ja valvontavirastoon varmistaa valtakunnallisen yhdenmukaisuuden ja toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun. Vesienhoidon järjestämiseen liittyvät tarkastelut toistuvat kuuden vuoden välein vesienhoitosuunnitelmien tarkistamista varten. Vesien ja meren hyvän tilan saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi suunniteltujen toimenpiteiden edistämistä- ja neuvontatehtävät siirtyvät elinvoimakeskuksiin, joilla arvioidaan olevan tehtävän hoitoa varten parhaat edellytykset toimia alueen sidosryhmien ja toimijoiden kanssa.

Lupa- ja valvontaviraston tehtävinä ovat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaiset tehtävät vesien ja merenhoidosta, kuten vesien ominaispiirteiden määrittely, vesiin kohdistuvien paineiden tunnistaminen ja arviointi, vesien ja meriympäristön tilan arviointi, vesiin ja mereen liittyvät taloudelliset tarkastelut, vesien ja meren tilan seurannan järjestäminen, paineiden vähentämistavoitteiden asettaminen, vesien ja meren tilan parantamiseksi ja ylläpitämiseksi tehtävien toimenpiteiden määrittäminen ja mitoittaminen sekä vaikutusten arviointi. Lupa- ja valvontavirastoon vesien- ja merenhoidon järjestämistehtävään siirtyy ympäristöministeriön hallinnonalalla yhteensä noin 70 henkilötyövuotta ja erillisrahoituksella 20 henkilötyövuotta ja tämän lisäksi noin 50 henkilötyövuotta vesilain valvontaan.

Elinvoimakeskusten tehtävänä on vesienhoidon ja merenhoidon toimenpideohjelmissa esitettyjen vesien ja meren hyvän tilan saavuttamiseksi tai ylläpitämiseksi esitettyjen toimenpiteiden edistäminen. Vesienhoidon edistämistehtävä keskitetään viiteen elinvoimakeskukseen, mikä vas-

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

taa valtioneuvoston asetuksella vesienhoitoalueista (1303/2004) määriteltyä vesienhoitoaluejako. Valiokunta pitää perusteltuna myös sitä, että merenhoidon toimenpiteiden edistäminen keskitetään valtakunnallisesti Lounais-Suomen elinvoimakeskukseen. Elinvoimakeskuksiin siirtyy yhteensä noin 10 henkilötyövuotta ja lisäksi 22 henkilötyövuotta ympäristöministeriön erillis-määrärahojen osalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että alueidenkäyttölakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä keväällä 2025. Koska esitystä ei ole annettu, alueidenkäyttöä koskevilta osin tulee varmistaa myöhemmin, että tehtävänjakoa koskevat näkökulmat on otettu huomioon. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että elinvoimakeskuksille osoitetut alueiden käytön tehtävät ovat osin päällekkäisiä Lupa- ja valvontaviraston tehtävien kanssa. Valiokunta toteaa yleisemminkin, että tehtävänjaon muutokset ovat hyvin perusteltuja, mutta muutosten merkittävyyden vuoksi uudistuksen täytäntöönpanon seuranta on tärkeää, jotta varmistetaan valintojen oikeasuuntaisuudesta. Erityistä huomiota on myös kiinnitettävä tarvittavien uudenlaisten yhteistyörakenteiden kehittämiseen uudessa hallinnon rakenteessa.

Ilmastotehtävät

Valiokunta korostaa hallinnollisten ilmastotehtävien kasvavaa merkitystä. Ilmastonmuutoksen hillintää koskevat nykyiset ELY-keskusten tehtävät jakautuvat keskitettynä tehtävänä Sisä-Suomen elinvoimakeskukseen sekä Lupa- ja valvontavirastoon. Sisä-Suomen elinvoimakeskus palvelee muita elinvoimakeskuksia niiden omassa alueellisessa ja paikallisessa ilmasto- ja kiertotaloustyössä. Tällä uudella keskitetyllä tehtävällä pyritään parantamaan ilmasto- ja kiertotaloustehtävän vaikuttavuutta. Ratkaisu myös mahdollistaa viranhaltijoiden erikoistumisen ja osaamisen syventämisen, jolloin niukka voimavara saadaan hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti. Keskitetty ilmastotehtävä Sisä-Suomen elinvoimakeskuksessa toimii monipaikkaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriön toimialalla tärkeitä alueellisia ilmastotehtäviä ovat maankäyttösektorin ja maatalouden ilmastotehtävät sekä ilmastonmuutokseen sopeutumisen tehtävät, joita hoidetaan jo nykyisin valtakunnallisesti ELY-keskuksissa keskitettynä, mutta monipaikkaisesti toimivana toimintona. Uudistuksessa nämä tehtävät on tarkoitus järjestää nykyistä vastaavalla tavalla valtakunnallisesti keskitettynä Lapin elinvoimakeskuksen vesitaloustehtäviä hoitavalle osastolle sijoitettuna, monipaikkaisesti toimivaan yksikköön. Valiokunta korostaa, että rajallisten voimavarojen ja ilmastotehtävien hoidon edellyttämän monialaisen osaamisen vuoksi tehtävän hoito voidaan turvata tasapuolisesti kaikilla alueilla ainoastaan valtakunnallisesti keskitettynä toimintona. Ilmastotehtäviin sisältyy myös EU-kytkentäisiä, valtakunnallisesti yhtenäisiä menettelyjä edellyttäviä tietopalvelu- ja raportointitehtäviä.

Aluekehittäminen

Elinvoimakeskuksen rooli alueiden kehittämisessä vastaa nykyistä ELY-keskusten roolia alueiden kehittämisessä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että elinvoimakeskusten tehtävänä on alueiden kehittäminen valtion vastuulla olevissa toimeenpano- ja kehittämistehtävissä oman toimialueensa maakunnissa. Elinvoimakeskuksia koskevassa lakiehdotuksessa on pyritty selkeyttämään keskusten roolia aluekehittämisessä sekä kuvaamaan alueen elinvoiman edistämistehtävää, joka osaltaan kehittää aluetta. Hallituksen esityksellä ei muuteta myöskään maakun-

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

tien liittojen roolia aluekehittämisessä, josta säädetään laissa alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021).

Maksujen kehittämisestä

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueen maksuista säädetään aluehallintovirastojen maksuista vuosina 2025 ja 2026 annetussa valtioneuvoston asetuksessa (858/2024). Maksuja on korotettu viime vuosina useaan otteeseen, ja korotuksilla on pyritty myös parantamaan aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen kustannusvastaavuutta. Maksujen arvioidaan tällä hetkellä olevan oikeansuuntaisia, mutta niihin kohdistuu korotuspaineita. Osana valtion aluehallinnon uudistamista valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän aluehallintouudistuksessa perustettavan Lupa- ja valvontaviraston suoritteiden maksuja koskevan valtioneuvoston asetuksen valmistelun tueksi (VN/35981/2024). Valmistelussa käydään läpi ympäristö- ja vesilupakäsittelyn suoritteet ja arvioidaan niiden laskennan perusteena olevien työmäärien ja kustannusten ajantasaisuus ja muutostarpeet. Lupamaksut saattavat siten muuttua vuoden 2026 alusta uuden viraston aloittaessa, ja samassa yhteydessä pohditaan siirtymistä omakustannusarvon mukaiseen hinnoitteluun.

Ympäristöministeriö on lisäksi 28.3.2025 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää perustettavalle valtion Lupa- ja valvontavirastolle asetettavan ennakkollista ohjausta ja yhteistyötä koskevan tehtävän maksullisuuden määräytymisen perusteita ja reunaehtoja. Työryhmässä tehtävällä työllä pohjustetaan myöhemmin virkavalmisteluna laadittavia lainsäädäntöehdotuksia. Ennakollisen ohjauksen maksullisuutta koskevassa valmistelussa otetaan huomioon vallitsevat julkisen talouden sopeuttamisvaikutukset ja toisaalta tarve ympäristötoimialan voimavarojen turvaamiseen.

Valtion maksuperustelain mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Lain mukaan maksu voidaan kuitenkin määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maksuperusteiden arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon maksun kohtuullisuus suhteessa ympäristölupapalvelollisten hyvin erilaiseen maksukykyyn. Esimerkiksi maatalousyrittäjänä toimiva usein yksityiseen henkilöön rinnastettava ympäristölupapalvelollinen ja suuri teollisuuslaitos ovat aivan eri asemassa niin toiminnan laajuuden kuin maksukykynsä suhteen. Myös ennakkollisen ohjauksen maksullisuutta harkittaessa on maksumäärä asetettava hakijasta riippuen sellaiseksi, ettei mahdollisuutta jätetä maksun vuoksi käyttämättä, mikä puolestaan veisi viranomaisen resursseja mahdollisen laadultaan heikomman lupahakemuksen käsittelyssä.

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

Riittävät voimavarat

Aluehallintouudistus on itsessään kustannusneutraali, eikä sillä pyritä erityisesti kustannussäästöihin. Uudistuksella kuitenkin toteutetaan osaltaan jo päätettyjä säästötoimia. Esimerkiksi lupakäsittelijöiden henkilöresurssit vähenevät edellytetyjen säästötoimien vuoksi vuosina 2025—2027 noin 14 henkilötyövuotta (10 %). Ympäristötehtävien kokoaminen yhteen valtakunnallisesti toimivaltaiseen virastoon kuitenkin parantaa mahdollisuuksia hyödyntää voimavaroja ja asianantumusta koko maassa tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Valtakunnallisen viraston malli mahdollistaa resurssien joustavamman kohdentamisen ja työn tasaisemman jakautumisen. Toimintatapojen muutoksen saavuttaminen edellyttää kuitenkin uudessa Lupa- ja valvontavirastossa toiminnan ja prosessien johtamisen määrätietoista kehittämistyötä ja resurssien varmistamista kehittämiselle. Siksi on tärkeää edistää investointeja käyttäjälähtöisten lupaprosessien sekä keskitettyjen ja digitaalisten asiointipalvelujen kehittämiseen.

Valiokunta korostaa tarvetta kiinnittää huomiota siihen, että lupakäsittely on laajaa osaamista ja kokemusta edellyttävä tehtävä. Voimavarojen vähenemää ei siten ole helppoa korvata siirtämällä muita tehtäviä tekeviä ympäristöosaston virkamiehiä lupatehtäviin. Haasteena voi myös olla, että erinäisiä tehtäviä elinvoimakeskuksissa hoitavien virkamiesten määrä jää vähäiseksi, kun suuri osa nykyisten ELY-keskusten Y-vastuualueiden tehtävistä siirtyy uudistuksessa valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon. Onkin tärkeää varmistaa, että elinvoimakeskukset tekevät yhteistyötä, minkä lisäksi elinvoimakeskuksia koskevaan lakiin ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus asettaa elinvoimakeskuksen virkamies enintään kolmen vuoden ajaksi toisen elinvoimakeskuksen käytettäväksi. Nykyistä suuremmat elinvoimakeskukset voivat tarjota virkamiehille parempia uralla etenemismahdollisuuksia sekä asiantuntijana että esihenkilönä. Hallintouudistuksessa onkin tärkeää varmistaa mahdollisuudet sekä prosessien että osaamisen kehittämiseen edelleen niin Lupa- ja valvontavirastossa kuin elinvoimakeskuksissakin.

Lupa- ja valvontavirasto toimii jatkossa paitsi RED III -direktiivin mukaisena yhteyspisteviranomaisena myös kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteviranomaisena. Vastaavasti virasto vastaa uudessa niin sanotusta nettonolla-asetuksessa keskitetylle yhteyspisteelle säädetyistä tehtävistä, kuten nettonollateknologian valmistushankkeiden ja strategisten nettonollahankkeiden lupamenettelyn helpottamisesta ja yhteensovittamisesta sekä hallinnollisia menettelyjä koskevien tietojen antamisesta. Vuoden 2025 aikana toteutetaan pilotointihanke, jolla kerätään kokemuksia ja tietoa yhteyspisteviranomaisena (väliaikaisesti aluehallintovirasto) toimimisesta. Pilotissa kerätään tietoa siitä, miten toimintatapoja on tarpeen kehittää, kun asiointi ja asiakirjallinen toimivat yhden keskitetyn asiointipisteen kautta. Valiokunta pitää tärkeänä, että nämä kokemukset voidaan ottaa huomioon vuoden 2025 aikana uuden Lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtävien toimintamallien ja prosessien valmistelussa.

Valiokunta viitaten asiaa koskeviin mietintöihinsä (YmVM 14/2024 vp — HE 196/2024 vp ja YmVM 3/2025 vp — HE 211/2024 vp) kiinnittää huomiota siihen, että EU:n lainsäädäntöön perustuen useille vihreän siirtymän ja kriittisten mineraalien hanketyypeille on turvattu lupakäsittelyissä ja muutoksenhakuvaiheessa etusija. Etusijakäsittelyn perusteena on ollut oikeutetusti Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta johtuva tarve irrottautua Venäjän energiasta edistämällä samalla vihreää siirtymää uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoon. Samalla on kuitenkin arvioitava jatkuvasti viranomaisten resursseja suhteessa lupahakemusten määrään, jotta

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp

voimavarat riittävät todellisen etusijan saamiseen ja toisaalta siihen, että muiden hankkeiden lupakäsittely ei tästä johtuen kohtuuttomasti viivästy.

Valiokunta korostaa, että uudistuksen toimeenpano ratkaisee käytännössä pitkälti sen, kuinka hyvin tavoitteessa lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi tosiasiassa onnistutaan. Edellä mainitut etusijamenettelyt kuormittavat osaltaan hallintoa. Puhtaan siirtymän investointien houkuttelemiseksi luvituksen sujuvalla käsittelyllä on välillisesti myös laajempi vaikutus ympäristön tilaan ja vähähiilistymiskehityksen nopeuteen. Näistä syistä valiokunta korostaa hallintovaliokunnalle sen merkitystä, että mittakaavaltaan huomattavan aluehallintouudistuksen toteuttamiseen varmistetaan riittävät resurssit.

Valiokunta korostaa lopuksi, että uudistuksen seuranta edellä mainittujen näkökulmien toteutumisen arvioimiseksi on tärkeää, ja edellyttää systemaattista suunnitelmaa jo ennakolta erityisesti ympäristöasioiden osalta, joiden osalta hallinnolliset muutokset ovat suurimpia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.4.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Mikkonen vihr
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Huru ps
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Tere Sammallahti kok
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Maakuntien mahdollisuudet huolehtia alueen elinvoimasta heikkenevät

Paikallista päätösvaltaa pitää vahvistaa, jos halutaan, että toimilla on yleinen hyväksyntä. Hallituksen esitys ei vaikuta tukevan vahvoja paikallisia elinvoimakeskuksia vaan jatkaa keskittävää politiikkaa. Päätöksiä tulevat enenevässä määrin tekemään sellaiset ihmiset, joilla ei ole riittävää paikallistuntemusta. Aito alueellinen läsnäolo on edellytys laadukkaille ja saavutettaville viranomaispalveluille.

Hallituksen esityksen mukaan itäisessä Suomessa kolmen maakunnan asioita ollaan keskittämässä yhteen elinvoimakeskukseen. Hämeen alueelle ei ole osoitettu lainkaan päätoimipaikkaa. Myös Satakuntaa ollaan työntämässä reuna-alueeksi. Toiminta-alueen laajentuessa etäisyydet kasvavat, paikallistuntemus heikkenee ja yhteydenpito sidosryhmiin väistämättä vähenee.

Aluekehittämislain mukaan alueiden kehittämisestä vastaa maakunnan liitto aluekehitysviranomaisena, jota valtionhallinnon on tarkoitus tukea. Hallituksen esitys muuttaa valtion, kuntien ja maakuntien työnjakoa. Elinvoimakeskuksille siirtyy aluekehittämisen tehtäviä, joita niillä ei nykyisellään ole ja jotka menevät päällekkäin maakuntaliittojen tehtävien kanssa. Maakunnissa tehdään ohjelmia ja strategioita sekä kaavoja paikallistuntemukseen perustuen ja sitä hyödyntäen. Elinvoimakeskusten tehtävissä tulisi huomioida maakuntaohjelman edistäminen.

Yleisen edun valvontayksikkö

Hallituksen esityksen mukaan yleisen edun valvontayksikkö toimisi valtion Lupa- ja valvontavirastossa. Kyseessä on uusi toimija, joka tuskin selkiyttää ja yksinkertaistaa ympäristöoikeudellista lupajärjestelmää. Samassa virastossa sekä myönnettäisiin lupia, että mahdollisesti myös tehtäisiin valituksia näistä luvista. Miten turvataan yleisen edun valvontayksikön riippumattomuus ja puolueettomuus? Sellaista tilannetta, jossa "yleinen etu" saa poliittisen tulkinnan, ei voida pois sulkea. Kuka tällöin huolehtii luvan hakijan edusta?

Yleisen edun valvontayksikön valitusmahdollisuuden pelkkä olemassaolo vaikuttaa lupaprosessin kulkuun, koska Lupa- ja valvontavirastossa on otettava huomioon se, että saman viraston toinen yksikkö voi valittaa päätöksestä. Sisäisen valitustehtailun sijaan tarvitaan nykyistä vahvempaa neuvontaa, jotta valituskierteeseen ei päädyttäisi.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että perustuslakivaliokunta ei ympäristölakien osalta ole kohdistanut epäilyksiä viranomaisen muutoksenhakuoikeuden tarpeellisuuteen yleensä. Viranomaisen muutoksenhakuoikeus omiin päätöksiinsä heikentää asian käsittelyn asianmukaisuutta. Lisäksi se laiskistaa asian selvittelyä ja valmistelua.

Tavoitteena tulisi olla, että ympäristöetu turvataan jo lupaharkinnassa osana laadukasta virkatyötä.

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Yleisen edun valvontayksikköä ei pitäisi perustaa esitetyssä muodossa. Erityisesti sen valitusoikeus tulisi tarkistuttaa perustuslakivaliokunnalla ja rajata lainsäädännöllä selkeästi vain valtakunnallisesti merkittäviin asioihin.

Hallituksen esitys uudistaa organisaatiota mutta ei puutu itse lupaprosesseihin. Hallinnon muutos hidastaa helposti lupien saantia entisestään, mikä ei vastaa hallitusohjelman kirjauksia. Uudistuksen toimeenpano ei saa vaarantaa tai halvaannuttaa missään vaiheessa nykyisten ELY-keskusten toimintaa.

Kaivokset

Tukes vastaa malminetsintään ja kaivostoimintaan liittyvistä viranomaistehtävistä. Tukes vastaa lisäksi kaivoslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten lupien myöntämisestä.

Yleisen edun valvontayksikkö ei siten voi valittaa kaivosluvista, mikä jättää tilanteen valitettavan epäselväksi. EU painostaa erilaisten vihreän siirtymän hankkeiden, mukaan luettuna kaivos-hankkeet, osalta nopeaan luvitukseen. Kaivosten ympäristövaikutuksiin liittyy painavia yleisiä etuja, joita hallituksen esitys ei ota huomioon.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 25.4.2025

Hanna Kosonen kesk

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Hallituksen esityksen yleinen tavoite lupa-asioiden yhdenvertaisemmasta, tehokkaammasta ja laadukkaammasta käsittelystä sekä ympäristöllisten ohjaus- ja valvontatehtävien sujuvoittamisesta on kannatettava. Luvittajien ja valvojien yhteen saattaminen yhdessä niin kutsutun yhden luukun menettelyn kanssa voi parantaa ympäristöasioiden kokonaisvaltaista huomioinnin ottamista.

Kuten valiokunnan lausunnossakin todetaan, ympäristölupa- ja valvontaprosessien sujuvoittamisessa on tärkeää varmistaa, että se ei käytännössä johda ympäristönsuojelun korkean tason tai kansalaisten osallistumisoikeuden heikentymiseen. Vihreän siirtymän edellyttämiä investointeja vauhditettaessa on pidettävä huoli siitä, että kyseisten investointien ympäristövaikutuksia sekä erityisesti uusia ratkaisuja koskevien kokonaisuuksien yhteisvaikutuksia tarkastellaan riittävään tietoon pohjautuen. Lupien nopea käsittely ja lupaprosessin keventäminen eivät saa tavoitteina ohittaa yleistä etua ympäristön hyvän tilan säilyttämisessä.

Julkisen vallan keskeinen tehtävä on valvoa yleisen edun toteutumista. Ympäristöä koskevassa päätöksenteossa yleisen edun toteutumista ovat aiemmin valvoneet ELY-keskukset. Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus uuteen Lupa- ja valvontavirastoon perustettavasta ympäristön yleisen edun valvontayksiköstä on myönteinen ja kannatettava. Tällainen riippumaton yleisen edun valvonnan yksikkö ja sille kuuluva muutoksenhakuoikeus ovat ympäristöperusoikeuden näkökulmasta välttämättömiä, kuten valiokuntakin lausunnossaan toteaa. On kuitenkin tärkeää, että Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvonnan yksikön muutoksenhakuoikeutta ei rajata hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla.

Yleisen edun valvonnan yksiköllä olisi oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan "painavan" yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamiseen liittyvien "merkittävien" oikeuskysymysten selventämiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Tulkinanvaraiset ja epätäsmälliset termit "painava yleinen etu" ja "merkittävä oikeuskysymys" luovat muutoksenhakuoikeudelle epäselvän ja tarpeettoman kynnyksen ja rajoittavat viranomaisen muutoksenhakuoikeutta nykyisestä.

Kuten hallituksen esityksen perusteluistakin ilmenee, viranomainen käyttää nykyistäkin, rajaamatonta muutoksenhakuoikeutta hyvin harkiten ja perustellusti. Valitusoikeuden rajaamista ei siten voida uskottavasti perustella sillä, että pyritään korostamaan muutoksenhakuoikeuden käytämisen erityislaatuisuutta. Vuosina 2019—2022 ELY-keskukset hakivat muutosta vain hieman yli yhteen prosenttiin aluehallintovirastojen antamista ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisista päätöksistä.

Looginen perustelu muutoksenhakuoikeuden rajaamiselle ei ole myöskään se, että yleisen edun intressit pystytään jatkossa huomioimaan jo päätösten valmisteluvaiheessa nykyistä sujuvammin. Eri tulkintoja mahdollistavien, muutoksenhakuoikeutta rajaavien sanamuotojen lisääminen lainsäädäntöön tulisi todennäköisesti lisäämään muutoksenhakutarvetta, ei vähentämään sitä, ku-

Valiokunnan lausunto YmVL 4/2025 vp
Eriävä mielipide 2

ten valiokunta lausunnossaan toteaa. Epäselvät yleisen edun yksikön lausunto- ja valitusosoikeuden rajoitukset kuormittaisivat myös tuomioistuimia ja lisääisivät riskiä lupa- ja tuomioistuinkäsittelyjen venymiselle. Valitusosoikeuden rajaamiselle ei siten ole perustetta myöskään luvituksen sujuvoittamisen näkökulmasta.

On tärkeää, että eri intressien yhteensovittamista edistetään jo lupa-asian valmistelussa. Muutoksenhakuosoikeudella on kuitenkin viimesijaisena keinona keskeinen merkitys yleisen edun valvonnassa. Sen rajoittaminen vaarantaa ympäristöperusoikeuden toteutumisen.

Koska ympäristöasioissa punnittavaksi tulee usein monia erisuuntaisia etuja, on tärkeää, että Lupa- ja valvontaviraston sisäiset menettelytavat ovat läpinäkyviä ja todennettavia. Tältä osin yhdyimme valiokunnan lausuntoon. Virastoa koskevaan lakiin tulisi lisätä vaatimus siitä, että viraston työjärjestyksessä varmistetaan sen sisäisten kannanottojen antaminen pääsääntöisesti kirjallisena.

On tärkeää, että näin mittavalle organisatoriselle muutokselle varataan riittävät resurssit. Aluehallintouudistus käynnistyy nyt tilanteessa, jossa ympäristöhallintoon kohdistuu merkittäviä säästötoimia. Nämä säästöt tulevat periytymään siirtyvien tehtävien mukaisten määrärahojen suhteessa uudistuksessa perustettaville uusille virastoille. Hupenevat resurssit eivät edistä uudistuksella tavoiteltavien hyötyjen saavuttamista. Vaikka resursseista ei säädetä aluehallintouudistuksen lakiesityksessä, on kriittistä, että lupa- ja valvontaviranomaisen henkilöresurssit eivät uudistuksen myötä ainakaan heikkene.

Lopuksi, kuten valiokuntakin lausunnossaan korostaa, on tärkeää seurata aluehallintouudistuksen vaikutuksia ympäristötavoitteiden toteutumiseen ja esityksellä tavoiteltujen parannusten toteutumiseen. Erityisesti luonnonsuojelun asiantuntijaviranhaltijoiden pienen joukon jakaantuminen jatkossa kahteen eri virastoon voi paikallistasolla aiheuttaa tiettyjä, hankkeiden sijoituspaikkojen luontoarvojen arviointiin liittyviä ongelmia. Erityisen suuri uhka on, että elinvoimakeskussissa ympäristönäkökulma heikkenee nykyisestä ja jää muiden intressien jalkoihin, vaikka sen tärkeys kiihtyvän ilmastokriisin ja luontokadon aikana on entistä suurempi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.4.2025

Mai Kivelä vas
Krista Mikkonen vihr