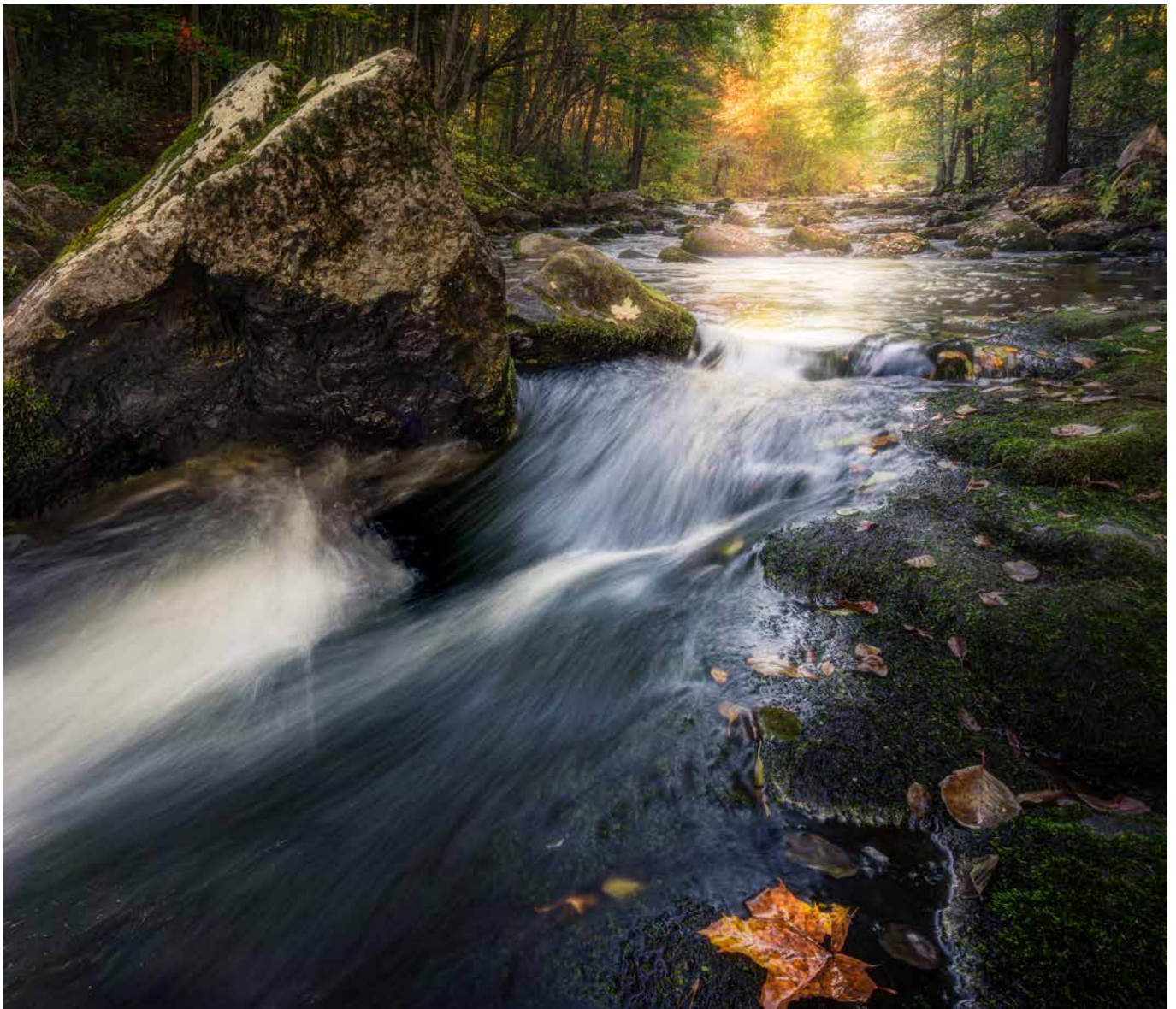


ISMO PÖLÖNEN

Vihreän siirtymän vauhti ja ympäristö- menettelyjen laatu



Miten sujuvoittaminen, hyväksyttävyyys
ja ympäristönsuojelu yhdistetään?





© Ismo Pölönen

ISBN 978-952-65124-9-5 (pehmeäkantinen)

ISBN 978-952-7599-00-6 (PDF)

Kansikuva Timo Siivonen

Taitto Hanna Apunen

Akordi Oy:n julkaisuja

Maaliskuu 2024

TAH SÄÄTIÖ

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
2	Ympäristömenettelyjen hajanaisuus kansallisen ympäristöoikeuden ominaispiirteenä ja ongelmana	6
3	Ympäristöhallinnan ja -hallinnon hajautuneisuuteen vastaaminen.....	10
	3.1 Fragmentoitumiskehitykseen ja lainvalmistelun heikkouksiin vastaaminen.....	10
	3.2 Viranomaistehtävien integroiminen.....	12
4	Säätelystrategioita ja toimintamalleja vihreän siirtymän ympäristömenettelyjen nopeuttamisen hallitsemiseksi	14
	4.1 Suunnittelun ja päätöksenteon laadun vahvistaminen yhteistoiminnallisilla keinoilla	14
	4.1.1 Lähtökohdat.....	14
	4.1.2 Osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjen oikea-aikainen ajoitus.....	16
	4.1.3 Aineellisen säätelyn vahvistaminen	16
	4.1.4 Vuorovaikutteisen seurantajärjestelmän kehittäminen	17
	4.2 Kieltoalueet ja keskittymät säätelystrategisina valintoina.....	19
	4.2.1 Kieltoalueet	19
	4.2.2 Keskittymät	21
5	Päätelmiä	23
	Lähteet.....	25

1 Johdanto

VIHREÄN SIIRTYMÄN ympäristöllinen kestävyys ja oikeudenmukaisuus sekä siirtymään liittyvien konfliktien ehkäisy ja ratkaiseminen edellyttävät, että hankkeisiin sovellettavat ympäristöoikeudelliset menettelyt on suunniteltu siten, että ne tukevat riittävästi lakien sisällöllisten ympäristötavoitteiden ohella menettelyjen ja hankkeiden hyväksyttävyyttä.¹ Samanaikaisesti vihreän siirtymän olennaiseksi pullonkaulaksi voivat muodostua hallinnollisten menettelyjen raskaudesta johtuvat välittömät ja välilliset kustannukset.

Vihreän siirtymän hankkeiden jouduttamiseksi useat ympäristösäädökset ovat sekä EU:ssa että Suomessa muutostilassa. Nopeuttamistoimia on kohdennettu² ja ollaan kohdentamassa³ erityisesti uusiutuvan energian tuotantoon, uusiutuvaan energiaan tai sähköistämiseen perustuviin teollisuuden hankkeisiin, vihreän vedyn⁴ valmistukseen ja hyödyntämiseen, hiilidioksidin talteenottoon, hyödyntämiseen ja varastointiin sekä akkutehtaisiin ja akkumateriaalien valmistukseen, talteenottoon ja uudelleenkäyttöön. Sujuvoittamistoimet ovat näillä näkymin laajentumassa myös ns. strategisten raaka-aineiden etsintä-, louhinta-, jalostus- ja kierrätystoimintaa koskeviin ympäristömenettelyihin⁵ ja ydinvoiman edellyttämiin menettelyihin⁶ sekä ns. teollisuuspuistoissa sovellettaviin kevennettyihin menettelyihin⁷. Vihreän siirtymän sujuvoittamisäätelyssä hallinnollisten menettelyjen integrointi, keskitetty koordinointi ja nopeus nähdään ydintavoitteina.⁸

Vihreän siirtymän hankkeiden sääntelyn viimeaikaiset, menettelyjen nopeuttamiseen tähtäävät uudistukset ja uudistustavoitteet muodostavat kokonaisuuden, joka edellyttää muutosprosessin hallintaa useissa suhteissa. Yksittäiset menettelyjen nopeuttamistoimet tulisi onnistua valitsemaan siten, ettei niistä aiheudu viiveitä menettelyjen myöhemmissä vaiheissa. Esimerkiksi

¹ Vihreällä siirtymällä tarkoitetaan tässä selvityksessä muutosta kohti talousjärjestelmää, joka ei perustu fossiilisiin polttoaineisiin ja luonnonvarojen ylikulutukseen. Vihreän siirtymän hankkeet on ymmärretty työssä laajasti kattaen myös siirtymän edellyttävien kaivosmineraalien etsintä-, louhinta- ja jalostushankkeet. Oikeudenmukaisella vihreällä siirtymällä tarkoitetaan tässä selvityksessä reiluksi koettua siirtymää. Se sisältää menettelyllisen oikeudenmukaisuuden (muun muassa mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa vihreään siirtymään liittyviin suunnittelu- ja päätöksentekomenettelyihin) ja jako-oikeudenmukaisuuden (vihreän siirtymän hyödyt ja haitat jakautuvat yhteiskunnassa reilusti koetulla tavalla).

² Ks. esim. ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (1144/2022) etusijasääntely ja RED III -direktiivi (Parlamentin ja Neuvoston direktiivi (2023/2413) direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuviin lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta).

³ Ks. esim. hallituksen esitys -luonnos (YM 2024) rakentamislain uudistamiseksi muun muassa puhtaan siirtymän sijoittamislupasääntelyn (43 a §) osalta.

⁴ Vihreällä vedyllä tarkoitetaan uusiutuvalla energialla, kuten aurinko- ja tuulienergialla, vedestä tuotettua vetyä.

⁵ Proposal (Nov 20, 2023) for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020.

⁶ Petteri Orpon hallitusohjelma, kohta 7.1.

⁷ Petteri Orpon hallitusohjelma, kohta 7.3. Hallitusohjelman mukaan teollisuuspuistoista tehdään yksi keino sujuvoittaa investointeja Suomeen. Teollisuuspuistolla ohjelmassa tarkoitetaan muuta kuin tuulivoimaa varten rakennettua teollisuuden ja teolliseen toimintaan liittyvien toimintojen kaavaan merkittyä keskittymää.

⁸ Ks. esimerkiksi uusiutuvan energian RED III -direktiivin johdanto-osa.

vihreän siirtymän tiettyjen hanketyyppien vapauttaminen kaavoitusvelvollisuudesta⁹ keventäisi sinänsä sääntelytaakkaa, mutta muutoksesta seuraisi näiden hankkeiden todennäköisempi kaatuminen ympäristölupavalitusvaiheessa sijoituspaikkaperusteilla (ympäristöluvan myöntämisedellytykset eivät täyty ottaen huomioon sijoituspaikan ja sen lähialueiden erityispiirteet).¹⁰ Sääntelyn keventäminen ei siis johda automaattisesti menettelyjen sujuvoitumiseen, vaan vaikutus voi olla päinvastainen, kuten esimerkiksi tapauksesta KHO 2019:166 (Finnpulp) ilmenee.¹¹

Tämän selvityksen tiedonintressi kohdistuu vihreän siirtymän menettelyjen nopeuttamisesta seuraaviin sääntelystrategisiin kysymyksiin. Työssä tarkastellaan vihreän siirtymän hankkeisiin sovellettavien ympäristömenettelyjen nopeuttamista ja sen hallintaa erityisesti menettelyjen hyväksyttävyyden ja ympäristönsuojelukapasiteetin näkökulmista. Tavoitteena on edistää ympäristömenettelyjä jouduttavien, ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävämpää vihreää siirtymää tukevien sääntelykeinojen ja käytäntöjen tunnistamista. Kyse on kokonaisvaltaisesta puheenvuorosta, johon on koottu selvityksen laatijan aikaisempien tutkimus- ja selvityshankkeiden keskeisiä päätelmiä ja havaintoja teemasta näitä uusilla tarkasteluilla ja keskustelunavauksilla täydentäen.

Selvityksessä tuotettua tietoa voidaan hyödyntää vihreän siirtymän hankkeiden hallinnollisten menettelyjen sujuvoittamiseen ja nopeuttamiseen tähtäävissä lainsäädäntöhankkeissa sekä vihreän siirtymän hankkeiden suunnittelu-, YVA- ja lupakäytännöissä. Selvitys sisältää konkreettisia, tällä hallituskaudella toteutettavissa olevia muutosehdotuksia sekä jatkotutkimusta ja -kehittämistä vaativia pidemmän aikavälin sääntelymalleja ja keskustelunavauksia. Se painottuu oikeudellisia velvoitteita asetettiin ohjauskeinoihin, mutta sisältää myös lainvalmisteluun, hallinnon rakenteisiin ja vapaaehtoisperusteisiin käytäntöihin liittyviä tarkasteluja. Esimerkkinä käytetään erityisesti ympäristövaikutusten arviointia ja kaivostoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä, joiden valmistelua, sisältöjä ja täytäntöönpanoa kirjoittaja on seurannut tutkijana yli kahden vuosikymmenen ajan.

Selvityksen on laatinut ympäristöoikeuden professori Ismo Pölönen (oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto) Akordi Oy:n tilauksesta. Selvitys palvelee Akordin vetämää TAH-säätiön rahoittamaa hanketta, jossa vihreän siirtymän konfliktien ennakointiin ja hallintaan tarjotaan vapaaehtoisuuteen pohjaavia yhteistoimintamenettelyitä. Selvitykseen on integroitu strategisen tutkimusneuvoston rahoittamassa hankkeessa ”Muttikkaiden oikeusjärjestelmien resilienssi kestävyysmurroksessa” (RELIEF, 358392) kirjoittajan tekemää tutkimus- ja selvitystyötä.

⁹ Ks. rakentamislain muutosta koskeva HE-luonnos (YM 2024) ehdotetun puhtaan siirtymän sijoittamislupasääntelyn (43 a §) osalta. Ehdotuksen mukaisesti rakentamislakiin sisällytettäisiin erillinen puhtaan siirtymän sijoittamislupa, jolla puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäytöllinen tarkastelu voitaisiin tehdä prosessia sujuvoittaen ilman asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Uuden sijoittamislupamenettelyn piiriin kuuluisivat tuulivoimaa ja aurinkovoimaa lukuun ottamatta ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (1144/2022) 2 a §:n mukaisen luettelon hankkeet. Muutoksella pantaisiin osaltaan täytäntöön EU:n nettonollateollisuutta koskeva säädös ja RED III -direktiivi kevennetyn menettelyn (uusi sijoittamislupasääntely) soveltamisalaa olennaisesti laajentaen kansallisten sujuvoittamistavoitteiden toteuttamiseksi. Uuden sijoittamislupasääntelyn (kaavoituksesta vapautuminen) piiriin kuuluisi myös YVA-direktiivin soveltamiskynnyksen ylittäviä, eli todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavia, hankkeita.

¹⁰ Toimintojen alueidenkäytöllisten suhteiden selvittämättä ja ratkaisematta jättäminen maankäytön suunnittelu- prosessissa (kaavoitusmenettely) voi johtaa myös lisääntyviin ongelmiin vihreän siirtymän hyväksyttävyyden ja konfliktien hallinnan näkökulmista.

¹¹ Tapauksessa KHO 2019:166 toiminnanharjoittajan kannalta kielteiseen lopputulokseen (lupapäätöksen kumoutuminen ja hakemuksen hyläytyksi tuleminen) vaikutti tapauksessa se, että ympäristönsuojelulakia oli Sipilän hallituskaudella ”sujuvoitettu” poistamalla mahdollisuus määrätä luvassa siitä, että lupamääräyksien tarkistamiseksi on tehtävä määräaikaan mennessä uusi hakemus (laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta 423/2015).

2

Ympäristömenettelyjen hajanaisuus kansallisen ympäristöoikeuden ominaispiirteenä ja ongelmana

YMPÄRISTÖMENETTELYJEN HAJANAISUUS kuuluu Suomen ympäristölainsäädännön keskeisiin ominaispiirteisiin ja heikkouksiin, mikä johtuu keskeisiltä osin kansallisen lainsäätäjän useilla vuosikymmenillä tekemistä valinnoista ja menettelyjen integroimiseen ja sujuvoittamiseen tähtäävien lukuisten lakihankkeiden ja muiden toimien riittämättömyydestä.¹²

Vihreän siirtymän hankkeet ja muut ympäristökäyttöhankeet edellyttävät Suomessa tyypillisesti useita hallinnollisia lupia ja muita hallinnollisia päätöksiä sekä ilmoituksia/rekisteröintejä, kaavojen laatimisia tai muuttamisia ja muita menettelyjä, kuten ympäristövaikutusten arviointia suurimmissa hankkeissa.¹³ Yritysten on tyypillisesti asioitava useiden eri ympäristöviranomaisten kanssa.

Ympäristöllisten menettelyjen raskaus vaihtelee kuitenkin olennaisesti hanketyypeittäin. Menettelyjen moninaisuus ja fragmentoituneisuus rasittaa erityisesti teollisia hankkeita. Teollisissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä edellyttävissä hankkeissa (lähes kaikki merkittävät teolliset investointihankkeet) suunnittelu-, vaikutusten arviointi-, lupa- ja osallistumisjärjestelmä on jakautunut moniin osiin sisältäen lupamenettelyjen lisäksi näitä edeltävän kaksivaiheisen ympäristövaikutusten arvioinnin ja tyypillisesti vähintään yhden kaavoitusmenettelyn, jossa on kolme osallistumisvaihetta.

Lakisäätöisen ohjausjärjestelmän hajanaisuus ja monimutkaisuus sekä ympäristömenettelyjen päällekkäisyydet (YVA, kaavoitus sekä ympäristö- ja kaivoslupamenettelyt) tuovat toiminnanharjoittajille olennaisia hallinnollisia rasitteita sekä merkittäviä kustannuksia erityisesti prosesseihin kuluvan ajan vuoksi. Muutoksenhakujärjestelmään tehdyistä muutoksista (valituslupajärjestelmä hallinto-oikeuden päätöksestä valitettaessa) huolimatta myös valitusprosessit ovat Suomessa hitaita.¹⁴ Tästä seuraa, etteivät kaikki vihreän siirtymän hankkeet ole kannattavia Suomessa tai ne voidaan toteuttaa ratkaisevasti sujuvammin kilpailijamaassa, mahdollisesti löyhemmin aineellisin vaatimuksin (sisällölliset kriteerit). Aineellisten vaatimusten (esim. päästömäärille asetetut rajoitukset) tiukkuus ei ole useinkaan yrityksille pullonkaulana, vaan menettelyjen monimutkaisuus (ml. epäselvyydet selvitysten riittävytydestä) ja pitkäkestoisuus.

¹² Ympäristöllisten menettelyjen hajanaisuuteen on pyritty vastaamaan jo 1990-luvun alkupuolelta alkaen. Ympäristölupamenettelylaissa (735/1991) koottiin yhteen luparatkaisuun neljän lain mukaiset ennakkovalvontapäätökset ilman, että sovellettavien lakien aineellista sisältöä muutettiin. Viimeisimmäksi ennen PM Orpon hallitusta Sipilän hallituskaudella pyrittiin ottamaan merkittäviä edistysaskeleita ns. yhden luukun periaatteen (hallinnon asiakas asioi vain yhdessä rajapinnassa) toteuttamiseksi. Menettelyjen yhdentäminen jäi monilta osin kesken. PM Marinin hallituskaudella hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena oli puolestaan muun muassa ympäristölupamenettelyjen ja kaivoslupamenettelyjen yhteensovittamisen parantaminen. Tästä tavoitteesta huolimatta uudistus fragmentoi kaivosten ympäristöhallintaa entisestään. Ks. lähemmin Pölönen, Ismo & Leino Johanna: Kaivossektorin hyväksyttävyyssvaje ja paikallisten vaikuttamismahdollisuudet – Miten kaivoslakiuudistus vastaa haasteisiin? Ympäristöjuridiikka 2–3/2023, s. 25–51, saatavilla osoitteessa: <https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/1001090003>. Suomen nykyisen ympäristölainsäädännön hajanaisuudesta aiheutuvista ongelmista ks. myös Soininen Niko & Pappila, Minna. Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön kehittämisvaihtoehtoiksi (15.3.2023, s. 5–6). Saatavilla osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/selvitys-nykyinen-lainsaadanto-puutteellista-luontokadon-pysyttamisen-nakokulmasta-luontolaki-vahvistaisi-luonnon-monimuotoisuuden-turvaa>

¹³ Luvat ovat toisiinsa nähden pääsääntöisesti riippumattomuussuhteessa siinä merkityksessä, ettei yhden lain mukaisen luvan saaminen vaikuta oikeudellisesti sitovalla tavalla toisen lain mukaiseen lupamenettelyyn ja siihen sisältyvään sallittavuusharkintaan. Menettelyjen suoritusjärjestys on puolestaan osin vapaa, osin lupalajeissa tai muissa säädöksissä määrätty.

¹⁴ Valitusprosessien kestoja on selvitetty esimerkiksi EK:n selvityksessä (2022, s. 14–15). Saatavilla osoitteessa: https://ek.fi/wp-content/uploads/2022/06/Investoinnit_liikkeelle_lupakasittelya_uudistamalla_raportti__NETTI.pdf

Ennakkoneuvottelujen mahdollisuuksista huolimatta toiminnanharjoittajilla voi olla myös hankaluuksia saada kokonaisvaltaista neuvontaa hankkeen hyväksymismenettelyistä ja niihin liittyvistä hakemismenettelyistä sekä eri menettelyiden keskinäisyyksistä. Fragmentoitunut arviointi-, luvitus- ja kaavoitusjärjestelmä yhdistettynä koordinoitun viranomaisohjauksen puutteellisuuksiin voi aiheuttaa ympäristönkäyttöhankkeiden sujuvan toteuttamisen näkökulmasta merkittäviä ongelmia.

Kyse on myös kansalaisten, järjestöjen ja esimerkiksi kuntien tosiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaisesta ongelmasta. Ympäristövaikutusten hallinnan hajanaisuus ja järjestelmän monimutkaisuus sekä kuulemismenettelyjen moninkertaisuus johtavat käytännössä siihen, että hankkeisiin ja niiden ympäristöllisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin sekä näiden lieventämiskeinoihin kantaa ottavat tahot joutuvat osallistumaan useisiin menettelyihin. Vaikuttaakseen tehokkaasti menettelyihin osallistuvien on myös tunnettava menettelyjen soveltamisalojen ja viranomaisten toimivaltojen erot.

Kyse on merkittävältä osin kotikutoisesti syntyneestä ongelmasta, sillä EU-oikeuden vaikutus ympäristömenettelyjen muotoon on ollut EU-jäsenyydestä alkaen enemmänkin menettelyjen integroimiseen ohjaava tai sen mahdollistava kuin ympäristöhallinnan ja -hallinnon fragmentoitumista lisäävä. Merkittävistä ympäristöhallinnan yhtenäistämistä edellyttäneistä EU:n ydinsäädöksistä voidaan mainita esimerkkinä IPPC-direktiivi (96/61/EY, kumottu), joka edellytti yhtenäisen ympäristölupajärjestelmän kehittämistä. IPPC-direktiivi täytäntöönpantiin keskeisiltä osin vuonna 2000 ympäristönsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksella (useiden sektori-kohtaisten lupamenettelyjen integrointi yhteen, ympäristönsuojelulain mukaiseen lupamenettelyyn).¹⁵ Integroivaa ympäristöhallintaa edistäneistä varhaisempien vuosikymmenten EU-säädöksistä esimerkkinä voidaan mainita myös YVA-direktiivi, joka edellytti ympäristövaikutusten yhtenäistä arviointia. YVA-direktiivin systematiikassa lähtökohtana on ollut sen säätämisestä alkaen vaikutusten arvioinnin integrointi ensisijaisesti lupamenettelyyn, mutta Suomessa täytäntöönpanotavaksi valittiin 1990-luvulla ympäristöhallintaa ja -hallintoa fragmentoiva malli, jossa YVA tehdään lupamenettelyihin nähden erillisenä ja siitä vastaa eri viranomainen kuin lupaviranomainen. Kaikki YVA-lainsäädännön muutokset on tehty sittemmin tämän perusratkaisun pohjalta eikä tällä hallituskaudella vireillä olevissa lainsäädäntöhankkeissakaan ole ilmeisesti uudelleenarvioitu tämän perusratkaisun toimivuutta nykytilanteessa.

Ympäristömenettelyjen integroiminen, yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen on kuullut EU:n keskeisiin tavoitteisiin korostuneemmin 2010-luvun alkupuolelta alkaen.¹⁶ Esimerkiksi lokakuussa 2012 annetussa komission ehdotuksessa uudeksi YVA-direktiiviksi¹⁷ korostui erityisesti pyrkimys harmonisoida ympäristövaikutusten arvioinnin eri vaiheita ja integroida eri säädöksiin perustuvia arviointeja tiiviisti toisiinsa.¹⁸ Komission ehdotus tähtäsi myös ajalliseen yhteensovittamiseen (ns. EIA one-stop shop -malli).¹⁹ Voimaan tullessa YVA-direktiivissä tiivis integroiminen säilyi säädöksen tavoitteena, mutta siinä päädyttiin kuitenkin jäsenmaille enemmän harkintavalttaa jättävään sääntelymalliin. Suomessa vaikutusten arviointien integrointi ja sujuvoittaminen tehtiin YVA-direktiivin muutosdirektiivin tavoitteisiin ja säädöksen antamiin

¹⁵ Myös voimassa oleva teollisuuspäästädirektiivi (2010/75/EU) ohjaa yhtenäiseen ympäristöhallintaan. Sen 5 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot "toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta luvan myöntämismenettely ja -ehdot olisivat täysin yhteensovitettuja silloin, kun mukana on useita toimivaltaisia viranomaisia tai useita toiminnanharjoittajia tai jos myönnetään useampi lupa, jotta voidaan taata tehokas yhtenäinen menettely kaikkien menettelyn osalta toimivaltaisten viranomaisten välillä."

¹⁶ Tavoitteiston on kytkeytynyt EU:n paremman sääntely agendaan, jossa on ollut pyrkimyksenä yksinkertaistaa sääntelyä ja välttää tarpeettoman hallinnollisen kuorman aiheuttamista (The European Commission's Better Regulation Agenda & Regulatory Fitness and Performance Programme), ks. lähemmin esim. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en (31.1.2024)

¹⁷ COM (2012) 628 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

¹⁸ Komission ehdotuksessa (COM (2012) 628 final., s. 4 ja 14) mainitaan esimerkkeinä muusta EU-lainsäädännöstä, jossa edellytetään ympäristövaikutusten arviointeja, teollisuuden päästädirektiivi (2010/75/EU), luontodirektiivi (92/43/EY), SEA-direktiivi (2001/42/EY), lintudirektiivi (2009/147/EY) ja vesipoliitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY).

¹⁹ Perustelujen mukaan (COM (2012) 628 final., s. 4) "As regards the risks of inconsistencies, it is proposed to [...] introduce a mechanism, a kind of EIA one-stop shop to ensure coordination or joint operation of the EIA with the environmental assessments required under other relevant EU legislation, e.g. Directives 2010/75/EU, 92/43/EEC, 2001/42/EC."

mahdollisuuksiin sekä Juha Sipilän hallitusohjelman sujuvoittamistavoitteisiin nähden huomattavan suppeana. YVA-menettelyä jopa eriytettiin ajallisesti entisestään lupamenettelyistä, vaikka hallitusohjelman tavoitteisto oli päinvastainen.²⁰

Viime vuosina EU-oikeus on kehittynyt suuntaan, joka on johtanut ja johtamassa kansallisten ympäristömenettelyjen sekä niihin sisältyvien vaikutusten arviointien ja osallistumismenettelyjen integrointi- ja nopeuttamisvelvoitteisiin. EU-sääntely ei siis enää ainoastaan mahdollista integrointia ja menettelyjen yksinkertaistamista ja nopeuttamista, vaan osittain edellyttää sitä.²¹

Myös geopolitiikassa tapahtuneet muutokset ovat viime vuosina lisänneet EU-oikeudesta tulevaa painetta ympäristömenettelyjen integroimiseen, keskitettyyn koordinoimiseen ja nopeuttamiseen. Muutospaineet ovat kohdistumassa tältä osin uusiutuvan energian suunnitelmien ja hankkeiden lisäksi ns. kriittisten ja strategisten raaka-aineiden louhinta-, jalostus- ja kierrätys-hankkeisiin. EU-asetus kriittisistä raaka-aineista tulee näillä näkymin edellyttämään strategisten raaka-ainehankkeiden lupaprosessien nopeuttamista ja integroimista.²²

Viimeaikainen EU-oikeuden kehitys on johtanut ja johtamassa siihen, että ympäristömenettelyjen nopeuttamis- ja integroimisvaatimukset poikkeavat toisistaan hanketyypeittäin ja alueittain.²³ EU-oikeus ei siis ohjaa ainoastaan yhtenäistämään ympäristöhallintaa ja -hallintoa, vaan sisältää enenevässä määrin ympäristöhallintaa fragmentoivia elementtejä. **Hajanaisen ympäristöhallinnan ja -hallinnon juurisyyt ovat kuitenkin pääasiallisesti kansallisissa sääntelyvalinnoissa.** Ne näyttäisivät olevan puolestaan kytköksissä polkuriippuvaiseen lainvalmisteluun. Polkuriippuvuus tarkoittaa, että nykyinen institutionaalinen viitekehys, esimerkiksi hallinnollinen rakenne, rajoittaa tai ohjaa institutionaalisia muutoksia.²⁴ Polkuriippuvuuteen voi käytännössä liittyä toimivaltaan liittyvää kilpailua hallinnon sektoreiden (ministeriöiden ja ministeriöiden yksiköiden) välillä.

Esimerkkinä polkuriippuvuudesta voidaan mainita vuoden 2011 kaivoslain kokonaisuudistuksen valmistelu, joka aloitettiin vuonna 1999. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti tuolloin kaksi työryhmää, joiden tehtävänä oli saattaa kaivoskivennäisten etsintätoimintaa ja kaivostoimintaa koskevat säädökset ajan tasalle. Vuonna 2003 valmistunut ehdotus rakentui hyvin pitkälle vanhan kaivoslain pohjalle ja siinä korostui voimakkaasti kaivoskivennäisten tehokas hyödyntämistavoite ja elinkeino-oikeudellinen lähestymistapa suhteessa muihin intresseihin. Kaivoslainsäädännön uudistamisen valmistelua jatkettiin vuonna 2005 asetetussa virkamiestyöryhmässä, joka irtisanoutui aikaisempien kaivoslain

²⁰ Pölonen, Ismo & Perho, Juha: YVA-oikeus – Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely, Edita 2018, s. 46 ja 179–180 ja Pölonen, Ismo: Ympäristövaikutusten arvioinnin ajoituksen oikeudelliset raamit ja kehittämismahdollisuudet – esimerkkinä ydinvoimasektori. Ympäristöjuridiikka 1/2024 (painossa).

²¹ Voimassa olevista tai hyväksytyistä säädöksistä voidaan tältä osin mainita Neuvoston asetus (EU) 2022/2577 kehiksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi (määräaikainen) ja RED III -direktiivi (Parlamentin ja Neuvoston direktiivi (2023/2413) direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta.

²² Proposal (Nov 20, 2023) for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020. Asetuksen lähtökohdista, tavoitteistosta ja potentiaalisista ongelmakohdista ks. myös Pölonen Ismo: How to avoid missteps of accelerated EIA and permitting? – Reflections on the proposal for the EU's Critical Raw Material Act. CCEEL blog (10 Nov 2023). Saatavilla osoitteessa: <https://sites.uef.fi/cceel/how-to-avoid-missteps-of-accelerated-eia-and-permitting-reflections-on-the-proposal-for-the-eus-critical-raw-material-act/>

²³ EU:n uusiutuvan energian lainsäädäntö on merkitsemässä yhdessä kriittisistä raaka-aineista annettavan EU:n asetuksen kanssa YVA:n, kaavoituksen ja lupamenettelyjen integroimiseen ja nopeuttamiseen erilaisia vaatimuksia alueittain ja hanketyypeittäin. Uusiutuvan energian hankkeiden osalta vaatimukset poikkeavat riippuen siitä, mihin RED III -direktiivissä määritettyyn kategoriaan hanke kuuluu. Direktiivin mukaisia kategorioita ovat 1) alueet uusiutuvan energian sähköjärjestelmään integroimiseksi tarvittavaa verkko- ja varastointi-infrastruktuuria varten, 2) uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueet, 3) uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden ulkopuolella sijaitsevat uusiutuvan energian hankkeet, 4) uusiutuvan energian hankkeiden päivittäminen sekä 5) aurinkoenergiälaitteiden asentaminen. Louhinta- ja jalostus-/kierrätys-hankkeiden osalta ympäristömenettelyille asetettuihin vaatimuksiin tulee näillä näkymin vaikuttamaan se, onko kaivoshanke tai mineraalien jalostamis- tai kierrätys-hanke kriittisten raaka-aineiden asetuksessa (CRMA) tarkoitettu strateginen hanke vai muu kaivos- tai jalostus-/kierrätys-hanke.

²⁴ Polkuriippuvuuskeskustelusta ympäristöoikeudessa ks. esim. Pappila, Minna: Metsälain uudistaminen ja polkuriippuvuus. Ympäristöjuridiikka 3/2010 s. 70–78.

uudistusta valmistelleiden työryhmien linjauksista. Tämän työryhmän valmistelun pohjalta kaivoslain kokonaisuudistus toteutui vuonna 2011, mutta siinäkin polkuriippuvaisuus ilmenee muun muassa ympäristöhallinnan sisällyttymisenä kaivoslain rakenteisiin (kaivosviranomaisen vastaa ympäristöelementtien arvioinnista lupaharkinnassa) sen sijaan, että uudistuksessa olisi valmisteltu ympäristönsuojelulain järjestelmään (ja hallintorakenteisiin) yhdennetty lupajärjestelmä. Vuonna 2011 tehtyä, fragmentoitumista lisännyttä sääntelyvalintaa ei pyritty muuttamaan v. 2023 kaivoslakiuudistuksessa, vaan siinä kaivoslakiin lisättiin kaivosviranomaisen (Tukes) toimivaltaan kuuluvia ympäristöelementtejä lakien välisiä rajapintoja (ja niihin liittyviä epäselvyyksiä) ja ympäristöhallinnan sirpaloitumista kasvattaen.

Fragmentaatiokehitys ei koske Suomessa vain suunnittelu-, vaikutusten arviointi- ja lupamenettelyjä, vaan myös aineellista sääntelyä. Esimerkiksi luontotyyppien suojeleminen toteutuu Suomessa useiden lakien kautta. Nykymuotoinen uhanalaisten ja suojeltujen luontotyyppien jako metsälain, luonnonsuojelulain ja vesilain piiriin asettaa luontotyyppit eritasoisen suojelun piiriin.²⁵ Esimerkiksi metsälaki antaa luonnonsuojelulaista ja vesilaista poiketen oikeudellista suojaa sen piiriin kuuluville luontotyypeille vain metsätalousmaalla (maankäyttömuodon muuttuessa suoja häviää). Myös esimerkiksi poikkeaminen suojelusta eroaa eri lakien välillä.²⁶

Ympäristöhallinnan näkökulmasta fragmentaatio on osaltaan seuraus ympäristöohjauksen ja ympäristövastuullisuuden keinovalikoiman monipuolistumisesta. Ympäristönkäyttöä ja -suojausta on viime vuosikymmenien aikana ryhdytty ohjaamaan yhä useammilla keinoilla ja yhä useammilla tasoilla. Laajentuvan perinteisen sääntelyn (hallinnollis-oikeudellinen ohjaus) rinnalla sääntelyperustaiset taloudelliset ohjauskeinot ja informaatio-ohjaus ovat kehittyneet yhä monimuotoisemmiksi. Sääntelijöiden joukko on myös laajentunut itsesääntelyn kehityksessä. Fragmentaatio ei ole tässä kontekstissa ongelma, mikäli ohjauskeinot muodostavat riittävän harmonisen kokonaisuuden, jossa keinojen eri muodot ja tasot täydentävät toisiaan.

²⁵ Ympäristöministeriö vastaa luonnon- ja maisemansuojelun yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä (LSL 9.1 §). Vesiluontotyyppisuojeleminen kannalta keskeisen vesilain vastuuministeriö on kuitenkin oikeusministeriö. Metsälain vastuuministeriö on puolestaan maa- ja metsätalousministeriö.

²⁶ Metsälaissa määriteltyihin erityisen tärkeisiin elinympäristöihin liittyy oikeusvaikutuksia metsälakiin perustuen, jos ne sijaitsevat metsälain soveltamisalalla eli metsätalousmaalla, ja sillä tehtävään toimenpiteeseen sovelletaan metsälakia. Jos maankäyttömuotoa muutetaan, erityisen tärkeät elinympäristöt eivät saa suojausta metsälakiin perustuen. Luonnonsuojelulain 64 ja 65 §:n ja vesilain 2:11:n luontotyyppisäännökset eivät sisällä vastaavaa rajausta.

3

Ympäristöhallinnan ja -hallinnon hajautuneisuuteen vastaaminen

3.1 FRAGMENTOITUMISKEHITYKSEEN JA LAINVALMISTELUN HEIKKOUKSIIN VASTAAMINEN

EDELLÄ KUVATTUIHIN ympäristöhallinnan ja -hallinnon fragmentoitumisongelmiin voidaan vastata useilla tavoilla. **Ympäristöhallinnan ja -hallinnon yhdentäminen näyttäisi edellyttävän ensinnäkin yksittäisten lakien systematiikkaan ja sisältöihin sekä rakenteisiin pohjautuvien toimivuusarviointien ja osittaisuudistusten²⁷ sijaan kokonaisvaltaisia järjestelmä uudistuksia, joiden valmistelua jatketaan tarvittaessa hallituskaudet ylittäen. Niissä keskeistä on arvioida kokonaisvaltaisesti sääntelyn perusratkaisujen toimivuutta, sen sijaan että uudistukset tehtäisiin olemassa olevien institutionaalisten rakenteiden puitteissa (irtikytkentä polku-riippuvuudesta).**

Ympäristölainsäädännön fragmentoitumiskehitykseen voidaan vastata myös **pidättyymällä EU-oikeuteen nähden sellaisista lisäisistä kansallisista säännöksistä, jotka eivät tue sääntelyn koherenssia ja yhtenäisyyttä.** Sääntelykokonaisuus tulisi suunnitella riittävän yhtenäiseksi, johdonmukaiseksi ja selkeäksi. Esimerkiksi vihreän siirtymän tiettyjen hanketyyppien vapauttaminen kaavoitusvelvollisuudesta²⁸ ja hallitusohjelmassa viitatu sujuvoittamistoimet teollisuuspuistoissa voisivat tarpeettomasti vahvistaa ympäristösääntelyn fragmentoituneisuutta. Teollisuuspuistoissa voidaan ottaa käyttöön useita sujuvoittamistoimia, mutta ne voitaneen suurelta osin saattaa koskemaan myös muita alueita.²⁹ Hallitusohjelmien kirjaimellinen noudattaminen tältä osin voi johtaa sääntelyn tarpeettomaan sirpaloitumiseen. Oikeusjärjestyksen koherenssin ja menettelyjen selkeyden näkökulmasta on perusteltua pyrkiä välttämään sääntelyjärjestelmää, jossa on useita toisistaan poikkeavia menettelysäännöksiä, ellei siihen ole erityisiä perusteita. Sääntelyn riittävä yhtenäisyys ja selkeys palvelee osaltaan ympäristömenettelyjen sujuvuutta.

Ympäristöhallinnan integroiminen ja hallinnon rakenteiden uudistukset edellyttänevät myös aikaisempaa systemaattisempaa poliittista ohjausta tai jopa valtioneuvoston rakenteiden uudistamista, sillä verrattain yksityiskohtaisetkin hallitusohjelmakirjaukset ympäristömenettelyjen sujuvoittamisesta ja integroimisesta voivat kaatua ministeriöiden passiivisuuteen.

Ympäristöministeriöllä on ollut ajoittain olennaisia hankaluuksia ympäristömenettelyjen sujuvoittamiseen liittyvien hallitusohjelmakirjausten toteuttamisessa. Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisena tavoitteena oli ympäristöllisten menettelyjen yhdentäminen ja sujuvoittaminen. YVA-lainsäädännön kokonaisuudistuksessa pidättydyttiin kuitenkin tekemästä YVA-lainsäädäntöön muutoksia, jotka olisivat yhdentäneet tehokkaasti YVA- ja lupamenettelyjä. Vastoin hallituskauden uudistusten sujuvoittamistavoitteita YVA:sta tehtiin menettelyllisesti raskaampi

²⁷ Esimerkiksi kaivoslain viimeisin uudistus tehtiin osittaisuudistuksena, vaikka tarve olisi ollut kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan. Uudistus lisäsi kaivostoiminnan ympäristöhallinnan fragmentoitumista.

²⁸ Ks. rakentamislain muutosta koskeva HE-luonnos (YM 2024) ehdotetun puhtaan siirtymän sijoittamislupasääntelyn (43 a §) osalta.

²⁹ Ks. laajemmin Pölonen, Ismo – Heinilä, Aleks – Salonen, Heikki: Kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäisyydet ja prosessien sujuvoittamismahdollisuudet keskitetyillä teollisuusalueilla. Selvitys ympäristöministeriölle 15.1.2024.

instrumentti ja YVA:n ja lupamenettelyjen kuulemisten yhdistämissäännöksen soveltamisala määritettiin huomattavan suppeaksi.³⁰ Uudistuksen yhteydessä laista poistettiin kuulemisten yleinen yhdistämissännös.³¹

Vastaavasti työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut merkittäviä ongelmia kaivoslainsäädännön uudistamiseen tavalla, joka yhdentäisi kaivoksiin sovellettavia lupamenettelyjä. Yhtenä v. 2023 kaivoslakiuudistuksen keskeisenä, hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena oli parantaa kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamista. Lupien yhteensovittamiselle on vahvat perusteet muun muassa kaivosten integroidun ja koherentin ympäristöhallinnan, monikertaisten kuulemisten välttämisen, järjestelmän selkeyden sekä eri osapuolien (tosiasiallisesti) tehokkaiden vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmista. Selkeästä hallitusohjelmakirjauksesta huolimatta kaivoslakiuudistus ei lähentänyt kaivoslupa- ja ympäristölupamenettelyjä. Lakiuudistuksessa ei puututtu edes menettelyjen eriaikaisuuteen.³² Hallituksen esityksessä tätä perusteltiin tarpeella saada kokemuksia yhteensovittamislain (laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta, 764/2019) soveltamisesta ja tietoteknisten ratkaisujen keskeneräisyydellä.³³ Vapaaehtoisuuteen pohjautuva yhteensovittamislaki oli kuitenkin jo hyväksytty eduskunnassa hallitusohjelman valmistuessa ja tavoite oli mennä kaivoslakiuudistuksessa tätä pidemmälle. Ministeriöillä oli ollut myös runsaasti aikaa selvittää ja ratkaista yhteensovittamisen edellyttämät tietotekniset haasteet.³⁴ Talousvaliokunta katsoi, ettei yhteensovittamiselmentti riittävällä tavalla toteutunut hallituksen esityksen ja yhteensovittamislain kautta. Talousvaliokunnan ehdotuksesta eduskunta hyväksyi käsittelyssään lausuman kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteensovittamisen edistämisestä.³⁵

Lainvalmistelun laatua on mahdollista lisäksi parantaa kehittämällä hallitusohjelmien muotoa ja valmisteluprosessia.³⁶ Nykytilassa hallitusohjelmaan sisällytettävää lakiuudistus- ja selvityskirjauksia ei valmistella avoimesti ja alan asiantuntijoita systemaattisesti konsultoiden. Suunnitteilla olevien lakien vaikutusten arvioinnit ja systemaattiset asiantuntijakuulemiset sekä kansalaisten ja yhteisöjen osallistumismenettelyt järjestetään yksittäisten säädöshankkeiden valmistelun yhteydessä, vaikka keskeiset sääntelyvalinnat on saatettu tehdä jo hallitusneuvottelujen yhteydessä. Yhtenä käytäntöjen kehittämismuutoksena voisi olla tutkijoiden ja poliittisten puolueiden systemaattisempi ja tiiviimpi yhteistyö kattaen hallitusneuvotteluja edeltävän poliittisen suunnittelun vaiheen. Tällä voitaisiin edistää sitä, että poliittisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa olisi käytössä monipuolisemmat asiantuntija-arviot ja viimeisin tutkimustieto.

³⁰ Ks. laajemmin Pölönen & Perho 2018, s. 179–180 ja Pölönen 2018: Uudistuva YVA-lainsäädäntö – sujuvoituuko ympäristövaikutusten arviointimenettely? Edilex, vierashuonekirjoitus, saatavilla osoitteessa: <https://www.edilex.fi/uutiset/55208?allWords=P%C3%B6l%C3%B6nen+Ismo&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=683437>

³¹ Ennen YVAL 2017 uudistusta YVAL 11.3 § kuului seuraavasti: ”Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä.”

³² Luvat ovat edelleenkin toisiinsa nähden ajallisessa riippumattomuussuhteessa (vapaa hakujärjestys). Käytännössä toiminnanharjoittajat hakevat ensiksi kaivoslupaa. Ks. myös TaVM 41/2022 vp, s. 15.

³³ HE 126/2022 vp, s. 48.

³⁴ Yhtenä sääntelyvaihtoehtona oli lisäksi ollut yhteensovittamislain säätäminen kaivoshankkeissa pääsäännöksi, josta voidaan poiketa erityisin perustein (erityisinä perusteina olisi voinut olla alkuvaiheessa tietoteknisiin järjestelmiin liittyvät perusteet).

³⁵ Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja, PTK 171/2022 vp.

³⁶ Suomessa lainvalmistelua ohjaavat voimakkaasti hallitusohjelma ja sitä edeltävä puolueiden suunnitteluprosessi. Ks. laajemmin esim. Backman, Jouni: Miten lainvalmistelua ohjataan poliittisesti. Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin. Työpäpaperi. Sitra (12.4.2023). Suomeen on kehittynyt vuosien saatossa strateginen hallitusohjelmainsstituutio. Hallitusohjelmien tyypillisiä ongelmia on kiteytetty kirjallisuudessa seuraavasti: ”liiallinen yksityiskohtaisuus, tärkeysjärjestyksen puute ja hajanaisuus, jopa ristiriitaisuus [...] Ääritapauksessa hallitussopuun päästään vain, jos jokainen puolue saa vuorollaan sanella omat toiveensa ohjelmaan. Hallitustyöskentelystä muodostuu silloin puhdasta ministerihallintoa, jossa puolueiden edustajina toimivat ministerit keskittyvät ajamaan puolueensa päämääriä omalla hallinnonallallaan. Samalla hallituksen sisäinen yhteistyö kärsii, ja koheesio on muodollista ja säilyy vain niin kauan kuin ministerit eivät puutu toistensa asioihin.” Keinona ongelmaan vastaamiseksi on esitetty esimerkiksi rakentamalla ohjelmaan toimenpiteitä, jotka edellyttävät puolueiden yhteistyötä, ministeriökohtaisen työnjaon ylittämistä, yhteisten tilaisuuksien lisäämistä tai pääministerin aseman vahvistamista. Mykkänen, Juri & Virtanen Joonatan: Hallituksen muodostaminen – katosiko strateginen hallitusohjelma. Teoksessa: Poliitiikan ilmastonmuutos, Eduskuntavaalitutkimus 2019. Toim. Borg – Kestilä-Kekkonen – Wass. Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita, nro 2020:5, s. 196–220.

3.2 VIRANOMAISTEHTÄVIEN INTEGROIMINEN

NYKYTILANTEESSA SEKÄ ympäristönsuojelulain että vesilain järjestelmissä samojen hankkeiden ympäristövaikutusten hallintaan osallistuu usein kolme eri ympäristöviranomaisesta (aluehallintovirasto lupaviranomaisena, ELY-keskus valvontaviranomaisena ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena valvontaviranomaisena ja YSL:n osalta pienemmissä hankkeissa lupaviranomaisena). Valvontaviranomaisten tehtäviin kuuluu lausuntojen antaminen lupahakemuksista ja tapauksesta riippuen lupapäätöksistä valittaminen. Resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta ongelmallisena voidaan pitää sitä, että valtion toisen viranomaisen (ELY-keskus) on valvontaa varten perehdyttävä AVI:n luvittamiin hankkeisiin, niiden lupahakemuksiin ja AVI:n lupapäätöksiin. Nykyiset hallintorakenteet näyttäisivät vaikeuttavan olennaisella tavalla viranomaisresurssien tehokasta käyttöä. Integroitua mallia voidaan perustella myös lupien valvontaa koskevan asiantuntemuksen vahvistumisella. Lähtökohtaisesti lupa-asian ratkaisseella viranomaisella on itsellään paras asiantuntemus valvoa sitä, onko lupapäätöstä ja siinä annettuja määräyksiä noudatettu.

Jo Sipilän hallituskaudella valmistelussa olleena sääntelyvaihtoehtona oli kehittää viranomaisjärjestelmää siten, että nykyisin AVI:n toimivaltaan kuuluvissa lupa-asioissa YSL:n ja VL:n mukainen lupapäätöksenteko ja kyseisten lupien valvonta integroitaisiin yhdelle valtion viranomaiselle. Tätä toteutumatta jäänyttä uudistusta pyritään edistämään kunnianhimoisesti Petteri Orpon hallituskaudella. Hallitusohjelman mukaan ympäristölupakäsittely (lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävät) kootaan juridisesti yhtenä viranomaisena toimivaan valtakunnalliseen kokonaisuuteen. Tavoitteena on yhden valtakunnallisen toimivallan omaavan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen malli, millä sujuvoitetaan ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä.³⁷ Hyvin suunniteltuna ja toteutettuna valmisteilla oleva viranomaismalli mahdollistaisi viranomaisresurssien nykyistä tehokkaamman käytön ja edistäisi olennaisesti vihreän siirtymän ja muiden ympäristönkäyttöhankeiden ympäristöhallinnan yhtenäisyyttä.

Ympäristövaikutuksiltaan suurimpien hankkeiden ympäristöluvituksen ja valvonnan osoittaminen yhdelle valtion viranomaiselle ei olisi Suomessa uutta. Ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa (v. 2000) ympäristölupamenettelylain mukaiset lupa-asiat käsitteli joko kunnan ympäristölupaviranomainen tai alueellinen ympäristökeskus. Vesilain mukaiset luvat käsiteltiin vesioikeuksissa. Ympäristölupaviranomaiset toimivat myös valvontaviranomaisina. Alueellinen ympäristökeskus valvoi myös vesilain mukaisten lupien noudattamista sekä antoi vesiensuojelusetuksen mukaisia tarkastuslausuntoja.³⁸ Alueelliselle ympäristökeskukselle kuului laaja-alaisia ympäristövaikutuksia aiheuttavien laitosten lupa-asiat. Ympäristölupamenettelyasetuksessa (772/1992, kumottu) lueteltiin ne laitokset, joiden ympäristölupa-asiat ratkaistaan alueellisissa ympäristökeskuksissa. Kunnan ympäristölupaviranomaisen tekemästä ympäristölupapäätöksestä valitettiin lääninoikeudelle ja edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. *Alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä valitettiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikä on nykyjärjestelmään nähden olennainen ero (ympäristömenettelyjen kokonaisuuden näkökulma).* Lupa- ja valvonta-asiat oli ympäristökeskusten työjärjestyksillä määrätty tietyn yksikön virkamiesten vastuulle, jotta ne voitiin hoitaa tuolloin voimassa olleen ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n 5 momentin mukaisesti asioiden puolueettoman käsittelyn turvaavalla tavalla.³⁹

Ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä ympäristönsuojelun päätöksenteko- ja viranomaisjärjestelmä uudistettiin. Vesioikeudet lakkautettiin ja pääosa niiden vesilain mukaisista tehtävistä siirtyi samassa yhteydessä perustetuille ympäristölupavirastoille. Ympäristölupavirastolle siirrettiin ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpien toimintojen lupa-asiat (pääsääntöisesti samoja, joilta edellytetään YVAL:n mukaista menettelyä). Lupavirastolle annettiin myös seka-hankkeiden luvat eli se toimii lupaviranomaisena silloin, kun toiminta edellyttää ympäristöluvan

³⁷ PM Petteri Orpon hallitusohjelma, kohdat 3.2 ja 7.3.

³⁸ Alueellisilla ympäristökeskuksilla oli myös monia muita tehtäviä ympäristönsuojelussa, kuten nykyisinkin. Niihin kuului mm. tehtävät alueiden käytössä, kaavoituksessa, luonnonsuojelussa, kulttuuriympäristön hoidossa, rakentamisen ohjauksessa sekä vesivarojen käytössä ja hoidossa. Alueelliset ympäristökeskukset toimivat myös YVAL:n mukaisina yhteysviranomaisina.

³⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulainsäädännön ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 84/1999 vp.), yleisperustelut.

lisäksi vesilain mukaista lupaa tai käyttöoikeuden perustamista.⁴⁰ Hallintojärjestelmää koskevilla muutoksilla pyrittiin ”lisäämään päätöksenteon riippumattomuutta ja asianosaisten oikeusturvaa ehdottamalla erityisten lupavirastojen perustamista käsittelemään merkittävimpiä ympäristölupa-asioita”⁴¹. Alueellisen ympäristökeskuksen tehtäväksi jäi YSL:n säätämisen yhteydessä lupaviranomaistehtävien lisäksi antaa lausuntoja muille lupaviranomaisille tehdyistä lupahakemuksista ja hakea tarvittaessa muutosta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tai ympäristölupaviraston tekemistä lupapäätöksistä ympäristönsuojeluedun turvaamiseksi (yleisen edun puhevallan käyttäminen).⁴² YSL:n säätämisen yhteydessä on siten osaltaan luotu niitä hallinnollisia rakenteita, joita näyttäisi olevan tarvetta nyt kriittisesti arvioida viranomaisresurssien käytön tehostamiseksi, järjestelmän selkeyttämiseksi ja lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi. **Kriittisyys on tarvetta kohdistaa myös nykyisten rakenteiden sisältämään ajatukseen siitä, etteivät lupaviranomaistehtävistä vastaavat viranhaltijat voisi toimia lupavalvontatehtävissä taikka YVA-menettelystä vastaavina viranhaltijoina riippumattomuussyistä tai muilla perusteilla.** Edellä luvussa 2 viitattu polkuriippuvuus voi koskea myös vakiintuneita ajattelumalleja ja tulkintoja, joita ei kyseenalaisteta uudistuksia tehtäessä. Ilmeistä on, ettei EU-oikeudellista estettä viranomaistehtävien integroimiselle ole.⁴³

⁴⁰ Lisäksi ympäristölupavirasto toimii lupaviranomaisena silloin, kun alueellinen ympäristökeskus on luvan hakija taikka edistänyt merkittävästi hankkeen toteuttamista.

⁴¹ HE 84/1999 vp., yleisperustelut.

⁴² Lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käytti osaltaan alueellisen ympäristökeskuksen ohella itsenäisesti yleistä ympäristönsuojelun puhevaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa. HE 84/1999 vp, YSL 21 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Tässä yhteydessä HE:ssä täsmennetään puhevallan käytön tarkoittavan itsenäistä muistutus-oikeutta ja muutoksenhaku-oikeutta.

⁴³ Tehtävien integrointi on siis eri asia kuin yhden laaja-alaisen viraston perustaminen, joka voi jakautua viranomais-tehtäviä fragmentoivalla tavalla eri yksiköihin.

4

Sääntelystrategioita ja toimintamalleja vihreän siirtymän ympäristömenettelyjen nopeuttamisen hallitsemiseksi

4.1 SUUNNITTELUN JA PÄÄTÖKSENTEON LAADUN VAHVISTAMINEN YHTEISTOIMINNALLISILLA KEINOILLA

4.1.1 LÄHTÖKOHDAT

ERI OSAPUOLTEN välinen vuorovaikutus ja yhteistoiminta ovat keskeisiä oikeudenmukaisen vihreän siirtymän pilareita. Niiden laadun merkitys hankkeiden hyväksyttävyyden ja ympäristönsuojelun korostuu silloin, kun hankkeet pyritään suunnittelemaan ja luvittamaan nopeutetussa aikataulussa. Yhteistoiminnallisuus tarkoittaa pisimmälle viedyssä muodossa konsensukseen perustuvaa päätöksentekoa ja sen yhteistä toimeenpanoa, mutta sitä ilmentävät myös tavoitteellinen vuorovaikutus ja suora dialogi julkisen vallan, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin toimijoiden kesken sekä yhteinen tiedon tuotanto, suunnittelu ja oppiminen.⁴⁴

Yhteistoiminnallisuutta tarvitaan, sillä mutkikkaisiin ympäristökysymyksiin vastaaminen edellyttää intressien yhteensovittamista, eri toimijoiden välistä yhteistyötä, laajan tietopohjan rakentamista sekä innovatiivisia ratkaisuja, jotka ovat myös riittävän laajasti hyväksytyjä. Hankkeesta vastaaville kannustimena yhteistoiminnallisten menettelyjen varhain alkavaan käyttöön toimii myös se, että ilman sosiaalista toimilupaa tukevaa yhteistoimintaa suunnitelmien toteuttaminen voi huomattavasti vaikeutua tai ne voivat kaatua kuntakaavoitukseen. Näiden ohella yhteistoiminnallisten mallien käytölle luo perusteen kansalaisten ja yhteisöjen halu vaikuttaa entistä monipuolisemmin ja suuremmin ajankohtaisten ympäristökysymysten ratkaisemiseen. Käytännössä yhteistoiminnallisuuden hyödyistä ja vaikuttavuudesta on saatu kokemuksia esimerkiksi tuulivoimasektorilta. Yhteistoiminnalla on tuulivoima-alalla koettu olleen merkitystä tuulivoiman paikallisen hyväksyttävyyden kannalta, kun tuulivoimahankkeiden hyväksyttävyyden ehtoista ja sijoittumisen edellytyksistä on käyty toimialatasoista, ratkaisuja haakevaa keskustelua suoraan toimijoiden välillä.⁴⁵

Laajat tiedonsaantioikeudet, ennakkolliset mielipiteiden ilmaisumahdollisuudet sekä asiaosaisten muutoksenhakuoikeudet tukevat yhteistoiminnallisuutta ja muodostavat ympäristöoikeudellisissa menettelyissä vuorovaikutuksen minimitason. Vihreän siirtymän hankkeiden suunnittelun ja vuorovaikutuksen kannalta alueiden käytön suunnittelujärjestelmä ja ympäristövaikutusten arviointimenettely ovat keskeisimpiä lakisääteisiä menettelyjä. Näihin menettelyihin sisältyy myös tavoitteita ja jopa veloitteita muodollisia osallistumisoikeuksia laajemmalle ja syvemmälle yhteistoiminnalle. Ne sisältävät pyrkimyksiä myös sellaiseen ongelmanratkaisuun, joka pohjautuu laajapohjaiselle tiedontuottamiselle ja osallistumisperustaiselle oppimiselle.⁴⁶

⁴⁴ Yhteistoiminnallisista menettelyistä ks. laajemmin vuosina 2017–2021 toteutetun, strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Core-hankkeen internet-sivut (www.collaboration.fi) ja siinä viitatu aineistot. Hankkeessa tutkittiin yhteistoiminnallisia menettelyjä ja niiden käyttömahdollisuuksia useista eri näkökulmasta.

⁴⁵ Luoma, Emma & Kangasoja, Jonna: Tullaan tutuiksi ja tullaan toimeen. Yhteistoiminnallisten toimintatapojen vaikutukset tuulivoiman paikalliselle hyväksyttävyydelle poronhoitoalueella. Akordi Oy:n julkaisu / marraskuu 2023. Saatavilla osoitteessa: https://akordi.fi/wp-content/uploads/2023/11/Akordi_Tullaan_tutuiksi_ja_tullaan_toimeen-selvitys_WEB.pdf

⁴⁶ Ks. laajemmin Aleksis – Pölonen, Ismo – Belinskij, Antti: Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2021, p. 263–326.

Vaikka edellä mainitut lakisääteiset menettelyt tukevat useilla tavoin yhteistoiminnallisten tavoitteiden toteutumista, ne eivät kuitenkaan sisällä varsinaisia yhteispäätösmenttelyjä eivätkä lopulta varmista moniäänisen suunnittelun tosiasiallista toteutumista. Konsensus tai sen puuttuminen ei ole oikeudellinen kriteeri kaavallisten selvitysten tai ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden arvioinnissa eikä sille voida antaa painoarvoa oikeusharkintaisissa lupamenettelyissä (esimerkiksi ympäristöluvasta päätettäessä). Mikään ympäristöoikeudellisista menettelyistä ei edusta yhteistoiminnallista hallintaa sen ideaalimuodossa (aito, konsensushakuinen yhteispäätösmenttely), vaan niissä on ainoastaan enemmän tai vähemmän yhteistoiminnallisia piirteitä.⁴⁷

Sääntelystrategisesti relevantti kysymys kuuluukin, tulisiko lainsäädännön edellyttää ympäristömenttelyihin osapuolien tuen saamista hankesuunnitelmalle tai hajauttaa valtaa esimerkiksi yhteispäätösmenttelyihin. Edustuksellisen demokratian ja oikeusvaltion lähtökohtien näkökulmasta tähän näyttäisi olevan perusteita suhtautua pidättyväisesti. Tältä osin esimerkiksi sopii nykyinen YVA-lainsäädäntö ja sen ilmentävät valtarakenteet. YVA-lainsäädäntö ei nyky muodossaan edellytä menettelyn osapuolien tuen saamista hankesuunnitelmalle eikä mahdollista yhteispäätösmenttelyä. Päätösvalta hankesuunnittelussa, ja suurelta osin myös vuorovaikutusmenttelyjen käytännön toteutuksesta, on hankkeesta vastaavalla.⁴⁸ Valta ja velvollisuus vaikutusten arvioinnin riittävyysarviointiin ja päätelmien tekemiseen vaikutusten arvioinnin tuloksista on puolestaan yksinomaisesti yhteysviranomaisella eikä yhteysviranomaisen voi neuvotella tai sopia tämän toimivallan käytöstä. Suhteessa demokraattisen oikeusvaltion lähtökohtiin nämä, epäsymmetristä valta-asetelmaa ilmentävät, YVA:n piirteet näyttäytyvät kuitenkin luontevina ja johdonmukaisina. YVA-menttely edeltää oikeusharkintaisia lupamenettelyjä, joita koskevissa lupaharkinnan kriteereissä on jo yhteensovitettu monipuolisesti erisuuntaisia yleisiä ja yksityisiä etuja ja intressejä. Nämä kriteerit on määritetty pääosin edustuksellista demokratiaa ilmentävissä prosesseissa (erityisesti aineellisia vaatimuksia asettavien EU:n ympäristödirektiivien ja eduskuntalakien säätämisen kautta). Sektorilakien luvanmyöntämisedellytykset ja -estesäännökset sekä niitä koskeva oikeuskäytäntö ilmentävät demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti sitä, mitä näkökohtia harkinnassa voidaan ottaa huomioon ja muun muassa merkittävyyskynnykset ilmaisevat luvan myöntämisedellytyssäännöksissä sitä, mikä painoarvoa kullekin intressille tulee lupamenettelyissä antaa. Lupamenettelyjä edeltäviin osallistumisjärjestelmiin sisällytettävät yhteispäätösmenttelyt (joissa joku osallistujaryhmä voisi esimerkiksi estää veto-oikeuden kaltaisella oikeudella muutoin kaikki lain edellytykset täyttävän hankkeen) näyttäytyisivät lähtökohtaisesti jännitteisinä ja ongelmallisina suhteessa edustuksellisen demokratiaan, oikeusharkintaiseen lupapäätöksentekoon ja ympäristönkäyttöhankkeiden (ja investointien) sallittavuusharkinnan riittävään ennakoitavuuteen.

Yksityiskohtaisempaa, pakottavaa sääntelyä vuorovaikutusmenttelyistä on puolestaan vaikea nähdä ratkaisuna niihin tilanteisiin, joissa hankkeesta vastaava ei halua käyttää vapaaehtoiselta pohjalta yhteistoiminnallisia menetelmiä hankesuunnittelunsa tukena. Sääntelystrategisesti YVA-oikeudessa, ja vastaavasti useilla muilla ympäristöoikeuden sektoreilla, tasapainotellaan riittävän täsmällisen ja riittävän joustavan sääntelyn tarpeiden välillä. Voimassa oleva YVA-lainsäädäntö on osin jäykkää ja osin joustavaa. Liian yksityiskohtainen ja jäykkä sääntely aiheuttaa kustannustehottomuutta ja hyväksyttävyydevajetta. Osallistumissääntelyn osalta tämä voi johtaa myös siihen, ettei menettelyitä käytetä aidosti ja luovasti vuorovaikutteisen suunnittelun apuvälineenä kussakin hankkeessa ja ympäristössä tarkoituksenmukaisella tavalla.⁴⁹

Edellä käsitellyt pidäkkeet eivät kuitenkaan merkitse, ettei nykyisiä ympäristömenttelyjä voitaisi kehittää yhteistoiminnallisuuden vahvistamiseksi ja sitä kautta luottamusta ja suunnittelun laatua edistäviksi. Seuraavissa jaksoissa (4.1.2, 4.1.3 ja 4.1.4) yhteistoiminnallisuuden edistämiskeinoista esitetään kolme esimerkkiä.

⁴⁷ Ks. laajemmin Heinilä – Pölonen – Belinskij 2021.

⁴⁸ Lainsäädäntö ei aseta kuitenkaan estettä hankkeesta vastaavan konsensushakuisuudelle. Se voi sitoutua laajaa kannatusta saavan hankevaihtoehdon etsimiseen ja valitsemiseen, mikä puolestaan voi olla ratkaisevaa sosiaalisen toimiluvan saamiseksi.

⁴⁹ Pölonen – Perho 2018, s. 9–10.

4.1.2 OSALLISTUMIS- JA VUOROVAIKUTUSMENETTELYJEN OIKEA-AIKAINEN AJOITUS

YHTEISTOIMINNALLISUUTTA VOIDAAN vahvistaa ensinnäkin aloittamalla menettelyt oikea-aikaisesti suhteessa kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusodotuksiin. Vuorovaikutusmenettelyjen alkuvaiheessa olennaista on, että suunnitelmien vaihtoehdot ovat, toiminnan luonteen sen mahdollistaessa, aidosti avoimia. Tältä osin suomalaisen ympäristölainsäädännön perusrakenteita voidaan pitää verrattain kehittyneinä. Käytännössä kaikkiin merkittäviin vihreän siirtymän hankkeisiin sovellettava YVA-lainasäädäntö ohjaa jo nyt aloittamaan menettelyn siihen osallistuvien vaikuttamismahdollisuuksien ja vuorovaikutuksen näkökulmista tarkoituksenmukaisessa vaiheessa ja myös kaavoituslainsäädäntömme korostaa varhaisten vuorovaikutusmenettelyjen merkitystä. Kyse näyttäisi olevan tältä osin enemmänkin käytäntöjen ja toimintakulttuurien kehittämistarpeesta ja -mahdollisuudesta.

Toisaalta merkittävä osa vihreän siirtymän hankkeista jää YVA-menettelyn ulkopuolelle ja näiden hankkeiden kumulatiiviset vaikutukset ovat suuria. YVA-ajan alle jääviin hankkeisiin ei liity edelleenkaan kirjallisia osallistumismenettelyjä pidemmälle meneviä vuorovaikutuksen välineitä eräitä harvoin sovellettavia poikkeuksia lukuun ottamatta. **Konfliktiherkissä hankkeissa viestintä ja vuorovaikutus alkavat auttamattomasti liian myöhään, jos vaikutusalueen toimijat saavat tiedon hankkeesta ensimmäistä kertaa esimerkiksi ympäristölupahakemuksesta tai vaikkapa malminetsintälupahakemuksesta tiedotettaessa.** Lupalakien osallistumisjärjestelmät vastaavatkin heikosti varhaisen osallistumisen ja vuorovaikutuksen tarpeisiin. Kuitenkin arviointimenettelyyn kuuluvien ja arviointikynnyksen alle (ajoittain hyvin niukasti) jäävien hankkeiden välillä on huomattava. YVA:n yhteistoiminnallisia elementtejä olisikin perusteltua hyödyntää myös arviointikynnyksen alle jäävissä hankkeissa. Laki ei estä yhteistoiminnallisten mallien laajaa hyödyntämistä, vaikka sektorikohtaiset säännökset eivät varhaiseen ja suoraan vuorovaikutukseen ohjaisikaan. Kyse voi olla myös osallistumismenettelyjen aloittamisesta lakisääteisiä ennakko-neuvotteluja edeltävästi. **Varhainen vapaaehtoisperustainen viestintä, vuorovaikutus ja yhteistoiminnallisuus kuuluvat keinoihin, joita ei ole vielä täysimääräisesti hyödynnetty vihreän siirtymän hankkeiden hyväksyttävyyden edistämiseksi.**

4.1.3 AINEELLISEN SÄÄNTELYN VAHVISTAMINEN

YHTEISTOIMINNALLISUUTTA VOIDAAN edistää demokraattisen oikeusvaltion lähtökohdilla sopivalla tavalla myös aineellista lainsäädäntöä muuttamalla. **Osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjen vaikuttavuutta sekä hankkeista ja suunnitelmista vastaavien konsensus-hakuisuutta edistävät sellaiset aineellisen lainsäädännön muutokset, jotka antavat esimerkiksi erilaisille lähiympäristöön kohdistuville haittavaikutuksille suuremman painoarvon lupaharkinnassa tai esimerkiksi kaavojen sisältövaatimuksissa.** Jos esimerkiksi maisemiarvojen, luontoarvojen tai muihin paikallisiin elinkeinoihin kohdistuvien haittavaikutusten oikeudellista painoarvoa lisätään lupaharkintasäännöksissä, tämä tekee eri osapuolien osallistumismenettelyissä esittämistä maisema- ja luontonäkökohdista taikka muihin elinkeinoihin kohdistuvista vaikutuksista useammin oikeudellisesti relevantteja ja lisää niiden huomioon ottamista selvitysten laadinnassa ja hankesuunnittelussa, sillä lupaharkinnan kannalta relevanttien seikkojen sivuuttaminen merkitsisi riskiä suunnittelun viivästymisestä tai lupapäätöksen kumoutumiseen johtavasta muutoksenhausta. Ilman riittävää aineellista sääntelyä, johon lupamääräykset ja viime kädessä lupahakemuksen hylkääminen voidaan oikeudellisesti perustaa, hankkeesta vastaavalla ei ole useinkaan taloudellista kannustinta muokata hankesuunnitelmaa. Toisaalta useissa hankkeissa kuntien kaavoitusmonopoli luo itsessään kannustimen hankkeesta vastaaville hyödyntää esimerkiksi YVA:ssa hankkeen paikallista hyväksyttävyyttä lisääviä yhteistoiminnallisia menettelyjä, sillä kaavoituksellisen harkintavallan käytöstä voi tulla oikeudellinen este hankkeille, joilla ei ole sosiaalista toimilupaa.⁵⁰

⁵⁰ Sosiaalinen toimilupa tarkoittaa paikallisen yhteisön osoittamaa, eriasteista sosiaalista hyväksyntää tietyille hankkeelle tai toiminnalle. Paikallinen hyväksyttävyyden toimii yleensä puolestaan hankekohtaisten sosiaalisten toimilupien edellytyksenä. Mitä laajempaa hyväksyttävyyttä esimerkiksi malminetsintä, kaivostoiminta tai tuulivoima alueella yleisesti nauttii, sitä helpompi projektikohtaisia sosiaalisia toimilupia on todennäköisesti saavuttaa. Ks. esim. Pölonen & Leino 2023 lähteineen.

Pinta-alaltaan isoissa kunnissa hankkeilta voi kuitenkin puuttua sosiaalinen toimilupa lähi-vaikutusalueella (esim. lähialueen kylät) ja samanaikaisesti hanke saattaa saada koko kunnan tasolla riittävän tuen (kaavan hyväksyminen määräenemmistöllä kunnanvaltuustossa). Tähän haasteeseen voidaan vastata lainsäädännössä muuttamalla luvanmyöntämisedellytyksiä siten, että kynnyks hakemuksen hylkäämiseen madaltuu lähiympäristölle aiheutuvien haittavaikutusten perusteella (esimerkiksi sisällyttämällä olennainen haitta muille elinkeinoille luvanmyöntämiseen esteeksi). Tällöin luvanmyöntämiseen muotoilun yksityiskohdat ja lainvalmistelutyöt (säännösten yksityiskohtaiset perustelut) voivat olla olennaisessa asemassa sääntelyn käytännön merkityksen kannalta. Tästä esimerkkinä mainittakoon v. 2023 kaivoslakiuudistus, jossa muutettiin muiden elinkeinojen asemaa malminetsintälupaharkinnassa lisäämällä kaivoslain 46.1 §:ään uusi 8. kohta, jonka perusteella malminetsintälupaa ja kullanhuhdontalupaa ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle.⁵¹ Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa pyrittiin määrittämään etsinnän vaikutuksia muille elinkeinoille ja säännöstä sovellettaessa huomioon otettavia haittoja. Yksityiskohtaisten perustelujen⁵² mukaan: ”Lähtökohtaisesti malminetsintätoimenpiteiden ei voida katsoa aiheuttavan merkittävää haittaa muulle elinkeinotoiminnalle [...] Lupaharkinnan kannalta olennaista olisi todellisen, lupaan perustuvaan toimintaan liittyvän haitan osoittaminen. *Todellisena haittana* muulle elinkeinotoiminnalle ei voitaisi pitää malminetsintähakemuksen myötä syntyviä odotuksia mahdollisesta paikallistettavasta esiintymästä eikä myöskään mahdollista tulevaa kaivostoimintaa. Sen sijaan lupaharkinnan kannalta merkityksellisenä haittana olisi pidettävä haittaa, jonka malminetsinnän voidaan yksiselitteisesti katsoa aiheuttavan.” (kurs. tässä) Lainvalmistelutyöt viittaavat ajatukseen, että ”todelliset haitat” rajautuisivat välittömien vaikutusten kautta aiheutuviin haittoihin. Merkittävät haitalliset seuraukset muille paikallisille elinkeinoille, kuten matkailu, voivat kuitenkin syntyä myös epävarmuuksien ja välillisten vaikutusten kautta.⁵³ Yksityiskohtaisten perustelujen ilmentämä ajattelutapa, jossa osa etsintätoiminnan tosiasiallisista haitoista määritetään ”todellisten haittojen” ulkopuolelle jääviksi, on omiaan heikentämään etsintätoiminnan ja sitä koskevan sääntelyn hyväksyttävyyttä muiden elinkeinojen näkökulmasta. Ilman yksityiskohtaisten perustelujen supistavia tulkintoja lakiuudistus olisi voinut vastata tältä osin paikallisen hyväksyttävyyden parantamistavoitteeseensa.

Paikallisten haittojen aseman vahvistaminen sallittavuusharkinnassa voi luonnollisesti merkitä myös esteitä tai rajoituksia vihreän siirtymän hankkeille. Aineellisten sääntelyn vahvistukset eivät kuitenkaan lisää pakollisia menettelyvaiheita ja ne voivat olla luonteeltaan vaikutusperustaisia, jolloin ne eivät kategorisesti estä hankkeita tietyillä alueilla. **Lakiteknisesti hyvin suunniteltuna vaikutusperustaiset sallittavuuden esteiden täydennykset ohjaavat ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävämpiin hankeratkaisuihin heikentämättä mahdollisuuksia useanlaisten vihreän siirtymän hankkeiden nopeaan toteuttamiseen.**

4.1.4 VUOROVAIKUTTEISEN SEURANTAJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN

VIHREÄN SIIRTYMÄN hankkeiden, kuten kaivosten, akkukemikaalitehtaiden sekä tuulivoima- ja aurinkoenergiahankeiden, vaikutusten seuranta on tunnistettu aikaisemmassa tutkimuksessa yhdeksi tärkeäksi sääntelyn kehittämiskohteeksi. Nykylainsäädäntö ei velvoita tosiasiallisten vaikutusten kattavaan tarkkailuun ja raportointiin (laajalle yleisölle ymmärrettävässä muodossa) eikä ohjaa suunnittelemaan korkeatasoista seurantaa, johon kuuluisi myös osallistumista ja yhteistoiminnallisuutta.

Ympäristölainsäädäntö ja siihen kuuluva osallistumisjärjestelmä yhteistoiminnallisine mekanismeineen on korostetun etupainotteinen. Esimerkiksi YVA-lainsäädäntö ei sisällä varsinaista seurantavelvoitetta eikä se ohjaa osallistavan seurannan suunnitteluun.

⁵¹ Lupa voidaan kuitenkin lain mukaan esteestä huolimatta myöntää, jos se on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

⁵² HE 126/2022 vp, s. 101.

⁵³ Ks. Jukka Similä – Mikko Jokinen, *Governing conflicts between mining and tourism in the Arctic*. Arctic Review on Law and Politics 9/2018, s. 148–173, 150–151, 165.; Tuija Mononen – Sonja Kivinen – Juha Kotilainen – Johanna Leino, *Social and environmental impacts of mining activities in the EU*. Publications Office of the European Union 2022, s. 21.

YVA-lainsäädännön v. 2017 kokonaisuudistuksen yhteydessä seurannan oikeudellinen asema jopa heikkeni aikaisempaan nähden.⁵⁴ YVA-selostuksen sisältöä määrittävässä YVAA 4.1 §:n 7 kohdassa hankkeesta vastaavalta edellytetään vain tapauksen mukaan tehtävää ehdotusta mahdollisista merkittäviin vaikutuksiin liittyvistä seurantajärjestelyistä.

Seurantasääntelyn kehittämisessä on osaltaan kysymys EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamistarpeesta. YVA-lainsäädännön vuoden 2017 kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä ilmeisesti ajateltiin, että vaikutusten seuranta toteutuu YVA-direktiivin 8(4) artiklan täytäntöönpanon kannalta riittävässä määrin sektorilakeihin perustuvien lupaviranomaisten tarkistustoimien ja lupamenettelyissä asetettavien seurantavelvoitteiden kautta. Valittu täytäntöönpanomalli ei kuitenkaan varmista seurannan toteutumista kaikkien hankkeiden osalta eikä siten näyttäisi täyttävän YVA-direktiivin vähimmäisvaatimuksia.⁵⁵ Ongelmana on myös seurantamenettelyn puuttuminen niiden YVA-lainsäädännön piiriin kuuluvien vaikutusten osalta, joita ei huomioida lupaharkinnassa (esimerkiksi ympäristölupaharkinnassa muista kuin päästöistä johtuvat välittömät ja välilliset vaikutukset).⁵⁶ Katvealueeseen kuuluvat useat sosiaaliset vaikutukset, kuten hankkeen vaikutukset ihmisten viihtyvyyteen ja elinoloihin.

Lupalait eivät siis paikkaa tältä osin riittävästi YVA-lainsäädännön puutteita. Sektorilakien seuranta- ja tarkkailusääntöksiin (esim. ympäristönsuojelulain (527/2014) 62–65 §) ei sisälly myöskään osallistumismekanismia. Lupalait eivät myöskään edellytä yleistajuisten tiivistelmien sisällyttämistä seurantatietoon, sillä seurantadataa (tarkkailuraportit) ei ole kohdennettu laajalle yleisölle, vaan viranomaislähtöistä jälkivalvontaa varten. Kaavojen vaikutusten seurantaa ei puolestaan edellytetä maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä / alueidenkäyttölainsäädännössä.⁵⁷

Seurantavaihe voidaankin nähdä sellaisena ympäristölainsäädännön osa-alueena, jonka kehittämiseen lainsäädäntömuutokset vaikuttaisivat sääntelyn ympäristönsuojelu- ja osallistumistavoitteiden sekä koko järjestelmän uskottavuuden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta tarpeellisilta. Jo YVA-direktiivin vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi YVA-lainsäädäntöön olisi tarpeen kirjata ensinnäkin kaikki hanketyypit kattava seurantavelvollisuussäännös. Arviointiselostuksen sisältövaatimussääntönsissä voitaisiin lisäksi täsmentää seurantasuunnitelman sisältöä siten, että sen tulisi tarpeen mukaan kattaa myös seurantavaiheen osallistumisen suunnittelu. Seurantasääntösten muotoilussa ja lainvalmistelutöissä olisi perusteltua pyrkiä huomioimaan nykyistä selkeämmin seurannan tavoitetta paikata ennakoarviointien epävarmuuksia ja puutteita (tunnistamatta jääneet vaikutukset sekä virheet esim. vaikutusalueen rajauksissa, merkittävyysarvioinnissa ja haittojen ehkäisykeinojen valinnassa). Nämä voisivat ilmetä perusteluvollisuuden kautta. Seurantasuunnitelmasta tulisi ilmetä, miten siinä on huomioitu ennakoarviointien epävarmuudet sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen tarpeet. Tällä ohjattaisiin korkeatasoisempaan seurannan suunnitteluun, mutta jätettäisiin tilaa tapauskohtaiselle harkinnalle. Kaikkien hankkeiden osalta osallistava seuranta ei liene tarpeen eikä useisiin vaikutuksiin välttämättä liity relevantteja epävarmuuksia. Tästä syystä seurantasääntelyssä voisi olla sisäänrakennettuna YVA-ajattelun operatiivisiin periaatteisiin kuuluvat rajausvaihe (scoping). Tämä tarkoittaisi sitä, että seurannan sisältöjä (mukaan lukien osallistumisjärjestelyt) pohdittaisiin tapauskohtaisesti.

Nämä lainsäädäntömuutokset edistäisivät seurannan toteutumista kaikissa hanketyypeissä ja kaikkien relevanttien vaikutusten osalta, seurantatuloksista viestintää ja osallistumista seurantavaiheessa. Lainsäädäntö loisi pohjaa myös yhteistoiminnalliselle seurannalle, kun siinä

⁵⁴ Ks. laajemmin Pölönen – Perho 2018, s. 148.

⁵⁵ Tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi sellaiset voimajohdot, kaasu- ja muut putket sekä tuulivoima- ja aurinkovoimapaistot, jotka eivät ole vesitalous- tai/ja ympäristöluvan tarpeessa.

⁵⁶ Pölönen – Perho 2018, s. 147–148 ja 151–152.

⁵⁷ Tältä osin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä näyttäisi olevan YVA-lainsäädännön tapaan EU-oikeuden täytäntöönpanovajetta. SEA-direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ”on seurattava suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotta ne voivat muun muassa osoittaa odottamattomat haitalliset vaikutukset aikaisessa vaiheessa ja ryhtyä tarpeellisiin parannustoimiin”. Artiklan 2 kohdassa mahdollistetaan päällekkäisyyksien välttämiseksi olemassa olevien seurantajärjestelyjen käyttö seurantavelvoitteen noudattamiseksi. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2 §:ssä säädetään alueiden käytön seurannasta. Säännöksessä ei edellytetä vaikutusten seurantaa siten, että yksittäisten kaavojen odottamattomat haitalliset vaikutukset voitaisiin tunnistaa aikaisessa vaiheessa. Kyse on sen sijaan yleisestä alueiden käytön, alue- ja yhdyskuntarakenteen, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta.

ohjattaisiin ottamaan huomioon osallistumisen tarpeet seurantavaiheessa. Seurannan kehittämisellä voitaisiin vastata kasvaneeseen paikallisyhteisöjen kiinnostukseen siitä, miten vihreän siirtymän hankkeita toteutetaan ja mitkä ovat niiden olennaiset ympäristölliset ja sosiaaliset vaikutukset eri aikajäniteillä. Yhteistoiminnallisesta seurannasta esimerkkinä voidaan mainita Sodankylässä tehty yhteistyö. Kunnassa toimivat kaivosyhtiöt ja paikallisyhteisön edustajat ovat rakentaneet yhdessä kaivostoiminnan vesistö- ja kalastovaikutusten yhteisseurantaa. Yhtiöiden ja paikallisyhteisön välinen yhteistoiminnallinen vesistövaikutusten seuranta on arvioitu pystyneen tuottamaan selkeitä hyötyjä kaikille osapuolille, niin paikallisyhteisölle, kaivosyhtiöille, kunnalle kuin viranomaisille.⁵⁸

4.2 KIELTOALUEET JA KESKITTYMÄT SÄÄNTELYSTRATEGISINA VALINTOINA

4.2.1 KIELTOALUEET

VIHREÄN SIIRTYMÄN hallinnassa yhtenä sääntelystrategisena vaihtoehtona on toimintojen täyskiellot niiden vaikutuksille herkimmiksi määritetyillä ja arvotetuilla alueilla (kieltoalueet eli ns. no go -alueet). Sääntelymalli ei ole uusi.⁵⁹ Kyse on täyskieltojen laajentamista uusille alueille. Tästä esimerkkinä voidaan mainita kansalaisaloite (KAA 1/2022 vp) kaivoslain muuttamiseksi. Lakialoitteessa ehdotettiin luonnonsuojelulainsäädännön ja muun lainsäädännön tarkistamista ja muuttamista siten, että kaivostoiminnalta ja malminetsinnältä kielletyiksi alueiksi määritellään erityisen arvokkaiden luontotyyppien ja ekosysteemien alueita ja verkostoja sekä saamelaiden kotiseutualue. Kielto kattaisi toimintoja näiden alueiden ulkopuolella vaikutusperustaisesti (välitön vaikutuspiiri). Suojavyöhykkeet määritettäisiin kohteittain.

Lakialoite sisälsi 11-kohtaisen luettelon alueista, joilla malminetsintä ja kaivostoiminta olisi kategorisesti kiellettyä. Aloitteen hyväksyminen olisi merkinnyt huomattavaa laajennusta nykyisiin alueellisiin rajoitteisiin. Voimassa oleva kaivoslaki, erämaalaki, maankäyttö- ja rakennuslaki ja luonnonsuojelulaki sisältävät useita alueellisia rajoitteita, mutta niistä on useimmissa tapauksissa mahdollista poiketa toimivaltaisen viranomaisen, valtioneuvoston tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella. Kaavojen osalta alueellisia rajoituksia voidaan poistaa puolestaan kaavamuuksilla.

Alueelliset rajoitteet laajentuivat vuoden 2023 luonnonsuojelulain ja kaivoslain uudistusten kautta, mutta näihin nähden lakialoitteen KAA 1/2022 vp mukaiset lisäykset kieltoalueiksi olisivat pinta-alallisesti ja merkitykseltään (erityisesti kaivostoiminnan ja muiden intressien yhteensovittamismahdollisuuksien näkökulmasta) olleet suuria.⁶⁰

Sääntelytapana kategoriset alueelliset kiellot laajoilla alueilla voivat merkitä kokonaisvaltaisen tietoperustan hankkimatta jättämistä sen arvioimiseksi, onko tietyn hankkeen toteuttaminen yhteiskunnan kokonaisedun mukaista tietyllä alueella ottaen huomioon lupamenettelyissä asetettavat ehdot sekä mahdolliset ekologiset ja muut kompensatiot. Esimerkiksi Natura 2000 -verkoston kohteissa luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain mukainen punninta poikkeamisharkinnassa ei voisi toteutua. Intressipunnintaa voi olla hyvin hankalaa tehdä ennakkolisesti lakien säätämisen vaiheessa tuntematta mahdollisten hankkeiden erityispiirteitä. Hankkeiden vaikutukset voivat vaihdella merkittävästi tapauksittain ja riippuvat hankkeen ja vaikutusalueen erityispiirteistä, kuten toimintojen sijoittumisesta valuma-alueilla.

⁵⁸ Ks. Luoma, Emma – Kotilainen Juha – Kettunen Anni – Turunen Juha-Pekka: Yhteistoiminnallinen vesistövaikutusten seuranta Sodankylässä: kokemuksia seurantaryhmän ensimmäisen vuoden työskentelystä Akordi Oy:n julkaisu / joulukuu 2023. Saatavilla osoitteessa: https://akordi.fi/wp-content/uploads/2023/12/Akordi_Yhteistoiminnallinen_vesistovaikutusten_seuranta-raportti_web.pdf

⁵⁹ Esimerkkinä mainittakoon sääntely (luonnonsuojelulaki) luonnonsuojelua, tutkimusta ja opetusta varten perustetuista luonnonpuistoista, joissa liikkuminenkin on pääsääntöisesti kiellettyä.

⁶⁰ Luonnonsuojelulain (9/2023) kokonaisuudistus merkitsi, että malminetsintä kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa kiellettiin luonnonsuojelulain nojalla. Kaivoslain uudistus (505/2023) puolestaan vahvisti kunnan asemaa kaivoslupavaiheessa (kuntakaavaedellytys kaivosluvalle). Tämä laajensi käytännössä mahdollisuuksia kaivostoiminnan alueellisiin rajoituksiin kuntatasolla.

Tapauskohtainen arviointi toteutuu kieltoaluesääntelyn kaltaisiin yleisnormeihin nähden paremmin lupamenettelyissä. Lupamenettelyt sisältävät Suomessa ehdottomia ympäristöllisiä esteitä (esimerkiksi ympäristölupavollisia teollisia toimintoja ei voida sallia niistä saatavista hyödyistä riippumatta, jos niistä aiheutuu esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua merkittävää ympäristön pilaantumisen vaaraa). Ehdottomien esteiden tulkinnassa varovaisuusperiaatteella on vahva asema niin luonnonsuojelu- kuin ympäristönsuojeluoikeudessa.

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana on vihreän siirtymän hankkeiden vaikutusten hallinnassa erityiskysymys, mutta senkin osalta sääntelyvaihtoehtojen punninta on tarpeen. Tältä osin alueellisten kieltojen vaihtoehtona voidaan harkita esimerkiksi saamelaiskäräjien aseman vahvistamista tai kumulatiivisten vaikutusten arviointia ja ehdottomia luvanmyöntämisesteitä (estekynnykset) koskevien säännösten muutostarpeita ja -mahdollisuuksia kaavoitus- ja lupalainsäädännössä siten, että saamelaisten asemaa vahvistava sääntelymalli turvaisi saamelaisoikeuksien lisäksi muiden perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumisen saamelaisalueilla. Erämaa-alueiden osalta sääntelyvaihtoehtona harkittavaksi voisi tulla puolestaan esimerkiksi erämaalain 6 §:n mukaisen valtioneuvoston luvan myöntämisedellytysten täsmentäminen siten, että säännöksessä tarkoitettun luvan myöntäminen voisi tulla kyseeseen vain erittäin tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa.

Toisaalta keskeisten lupamenettelyjen (ympäristönsuojelulain, vesilain, rakentamislain ja kaivoslain mukaiset lupamenettelyt) ja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän (maankäyttö- ja rakennuslaki, jatkossa alueidenkäyttölaki) merkittävänä ongelmana on kumulatiivisten vaikutusten puutteellinen huomioon ottaminen. Lupamenettelyissä yhteisvaikutukset voidaan ottaa huomioon lähtökohtaisesti vain toiminnan vaikutusalueella, joka ymmärretään lupalaeissa (mm. luontokadon pysäyttämisen ja ilmastonmuutoksen torjumisen näkökulmista) suppeasti.⁶¹ Esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain, kaivoslain ja rakentamislainsäädännön mukaisessa lupaharkinnassa ei voida antaa painoa sille, aiheuttaako muut vaikutusalueen ulkopuolella jo toteutetut ja vireillä olevat hankkeet yhdessä luvitettavan hankkeen kanssa esimerkiksi yhtenäisten alueiden pirstaloitumisen kautta luontokatoa. Lupamenettelyissä ei voida antaa painoa myöskään esimerkiksi sille, aiheuttaako hankkeen raaka-ainetarpeisiin vastaaminen välillisesti merkittävää luontokatoa ja hiilinielujen menetyksiä lisäämällä hakkuita.⁶² **Hankkeisiin sovellettavat ympäristölliset lupamenettelyt ja poikkeusmenettelyt, ottaen huomioon alueidenkäyttölainsäädännön vaatimusten ja kompensatiomekanismien⁶³ kehittymättömyys, mahdollistavat luonnon monimuotoisuuden köyhdyttämisen pala palalta.⁶⁴**

Yhteenvetona voidaan tältä osin todeta, ettei vihreän siirtymän hankkeiden ympäristövaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten hallintaa ole perusteltua kehittää kaavamaisesti kieltoalueita perustamalla, vaan sääntelyn kehittämisen tulisi perustua vaihtoehtoisten sääntelykeinojen ja niiden vaikutusten punnintaan. Ympäristöllisesti kestävän ja oikeudenmukaisen vihreän siirtymän tavoitteita voidaan lähtökohtaisesti toteuttaa

⁶¹ Ks. myös esim. Soininen & Pappila (2023, s. 6), jotka kiteyttävät ongelmaa erityisesti luontoarvojen suojelun näkökulmasta seuraavasti: "[k]onkreettisenä puutteena on, että Suomesta puuttuu suunnittelujärjestelmä, joka rajaisi hankkeiden toteuttamismahdollisuuksia niin, ettei päätöksenteko perustuisi yksittäisiin, pistemäisiin lupamenettelyihin ja yksittäisen hankkeen mahdollisten esteiden arviointiin. Luontotieto ja sen soveltaminenkin on usein pistemäistä. Lupamenettelyistä puuttuu pääsääntöisesti näkemys valuma-alue- tai maisematasolta eikä hankkeiden yhteis- ja kokonaisvaikutuksia luontoon nykyllä sääntelyllä valossa huomioida riittävästi. Suunnittelu lähtee yksittäisen hankkeen toteuttajan tarpeista."

⁶² Tämä ilmentää mm. tuore korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO 2024:16, jossa katsottiin, ettei biotuotetehtaan ympäristöluvassa voitu arvioida toiminnan vaatiman puuraaka-aineen hankinnan välillisiä vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin ja hiilinieluihin eikä antaa puunhankintaa koskevia lupamääräyksiä. Ympäristöluvassa ei voitu arvioida puuraaka-aineen hankinnan välillisiä vaikutuksia myöskään luonnon monimuotoisuuteen.

⁶³ Tässä kompensatiomekanismeilla viitataan ekologiseen kompensatioon, jossa ajatuksena on yhteensovittava yhteiskunnan kannalta tärkeiden toimintojen toteuttaminen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen korvaamalla hävitettävät luontoarvot tavalla tai toisella ex-situ: yleensä ennallistamalla tai suojelemalla toinen, korvaava alue. Ks. laajemmin Pappila, Minna: Ei nettovahvikiä -periaate ja kompensatiot biodiversiteetin suojelussa. Ympäristöjuridiikka 4/2017, s. 10–53.

⁶⁴ Tältä osin syvällisen, edelleen ajankohtaisen analyysin on esittänyt Kuusiniemi yli kaksi vuosikymmentä sitten. Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV, 2001, s. 155–306.

kustannustehokkaammin muilla sääntelyratkaisuilla kuin ehdottomien alueellisten rajoitusten merkittävillä laajennuksilla. Laajennettujen kieltoalueiden käyttöä puoltaa kuitenkin lupamenettelyjen huomattavat puutteet nykytilassa kumulatiivisten ja välillisten ympäristövaikutusten hallinnan näkökulmista. Sääntelystrategian etuna on korkea-asteinen ennakoitavuus. Ainakin maltillisia kieltoalueiden laajennuksia voitaneen siten pitää perusteltuina.

4.2.2 KESKITTYMÄT

KIELTOALUEIDEN TAPAAN vihreän siirtymän toimintojen ohjaaminen tietyille alueille (go to -alueet) on vanha sääntelystrategia, jota edustavat esimerkiksi kaavojen aluevarausmerkinnän, kuten merkinnät teollisuusalueista tai pientalovaltaisista asuinalueista. Näille alueille pyritään ohjaamaan (usein myös houkuttelemaan) tietyntyyppisiä toimintoja ja toimintojen hankekohtaiset luvat on alueilla lähtökohtaisesti muita sijoituspaikkoja sujuvammin saatavissa, sillä alueiden on jo kaavoituksen yhteydessä katsottu soveltuvan ko. toiminnoille ja esimerkiksi teollisten toimintojen osalta keskittymän ympärille on voitu osoitettu sellaisia toimintoja, jotka eivät ole alttiita toiminnoista aiheutuville haitoille.

Viimeaikaisessa sääntelyn kehittämiskontekstissa go to -sääntelystrategiaa ilmentää esimerkiksi PM Petteri Orpon hallitusohjelman viittaukset teollisuuspuistoihin teollisten hankkeiden sujuvoittamiseksi. Hallitusohjelmaan on kirjattu tältä osin selvitystarve koskien mahdollisuutta teollisuuspuistokohtaisiin ympäristövaikutuskiintiöihin ja ennakkoluvitukseen.

Teollisuuspuistoilla ja muilla vihreän siirtymän toimintojen keskittymillä voidaan lähtökohtaisesti edistää sekä vihreän siirtymän nopeuttamista että hankkeiden ympäristövaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten hallintaa. Erityisesti laadukkailla teollisuuspuistojen asemakaavoilla voidaan edistää lupamenettelyjen sujuvuutta luomalla paikkaan sidotut yksityiskohtaiset puitteet luvanvaraisten toimintojen rakentamiselle ja määrittämällä osaltaan ympäristövaikutusten ehkäisemisen reunaehdoja.⁶⁵

Teollisuuspuistojen kaavoitusvaiheessa on kuitenkin hyvin hankala ennakoida alueelle tulevia toimintoja sellaisella tarkkuudella, että toiminnot voitaisiin jo tässä vaiheessa luvittaa. Ympäristölupa on tapauskohtaiseen harkintaan perustuva ratkaisu, jonka tekeminen edellyttää yksityiskohtaista tietoa toiminnasta, päästöistä, haitallisista ympäristövaikutuksista ja niiden ehkäisykeinoista luvanmyöntämisedellytysten täyttymisen arvoimiseksi sekä monentyyppisten lupamääräysten määrittämiseksi. Teollisuuspuiston kaavoitusvaiheessa alueen toimintojen suunnittelu ei ole tyyppillisesti sellaisessa vaiheessa, että ympäristölupaharkinnan kannalta riittävän yksityiskohtaisen selvityksen esittäminen olisi mahdollista. Myös ympäristövaikutuskiintiöt on hyvin vaikea asettaa ilman täsmällisempää tietoa teollisuuspuistoihin sijoittuvista toiminnoista.⁶⁶

Ennakkoluvitus teollisuuspuistolle edellyttäisi myös ennakkollisen YVA-menettelyn tekemistä arviointivelvollisten toimintojen osalta. Tällöin hankkeesta vastaavalla tulisi olla edellytykset tunnistaa hankkeen (teollisuuspuiston toimien) todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset ja niiden ehkäisyn kannalta relevantit seikat. Mikäli toimintojen aloittamisesta vastaavien toiminnanharjoittajien hankesuunnitelmat poikkeaisivat myöhemmin teollisuuspuiston laatiman YVA:n olettamista, toimintoja ei voitaisi aloittaa laatimatta uutta arviointiselostusta tai täydentämällä tehtyä selostusta ja päivittämättä perusteltua päätelmää sekä järjestämättä uusia kuulemisia. Myös lupapäätökset olisi tehtävä tällöin uudestaan.⁶⁷

Ennakkoluvitusmalli heikentäisi myös edellytyksiä korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun. Tällöin toiminnan tosiasiallisesti aloittava toiminnanharjoittaja ei itse olisi suunnitellut toimintaa eikä arvioinut sen haitallisia ympäristövaikutuksia ja niiden ehkäisykeinoja (ml. ympäristövahinkoihin varautuminen). Teollisuuspuistosta vastaava taholla ei ole yhtä hyviä edellytyksiä tuntea yksittäisten toimintojen erityispiirteitä mahdollisine riskeineen samalla tarkkuudella ja laadulla kuin puistoalueelle sijoittuvan toiminnan tosiasiallisesta aloittamisesta vastaava toimija.⁶⁸ Vaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden ”anonyymi” luvittaminen voisi heikentää myös vihreän

⁶⁵ Pölonen, Heinilä & Salonen 2024.

⁶⁶ Pölonen, Heinilä & Salonen 2024.

⁶⁷ Pölonen, Heinilä & Salonen 2024.

⁶⁸ Pölonen, Heinilä & Salonen 2024.

siirtymän menettelyjen hyväksyttävyyttä. Tieto toimintaa harjoittavasta yhtiöstä ja esimerkiksi sen toimintahistoriasta voi olla luottamuksen rakentumisen kannalta tärkeä tieto.

Ajatus teollisuuspuistojen oikeudellisesta erityisasemasta (erilliset sujuvoittamistoimet teollisuuspuistossa) palautuu edellä käsiteltyyn kysymykseen sääntelyn fragmentoimisesta (ks. luku 2). Teollisuuspuistojen hankkeiden ympäristömenettelyjä voidaan sujuvoittaa useilla tavoilla, mutta sujuvoittamista ei ole lähtökohtaisesti perusteltua rajata vain näihin alueisiin. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi:

- 1) Ympäristölupamääräysten käyttöalan laajentaminen siten, että määräykset voivat koskea hakijan pyynnöstä toiminnan sijoituspaikan ulkopuolella toteutettavia toimenpiteitä yhteisvaikutusten vähentämiseksi (esimerkiksi samalla valuma-alueella tehtävät ennallistamistyöt, jotka vähentävät kohdevesistöön tulevaa kuormitusta).⁶⁹
- 2) YVA:n loppuvaiheen integroiminen ympäristölupamenettelyyn tai vesilain mukaiseen lupamenettelyyn. YVA:n loppuvaiheen ja ympäristölupamenettelyn integrointiin sisältyy potentiaali lyhentää selvästi ympäristömenettelyjen kokonaiskestoja niin teollisuuspuistoissa kuin muualla, sillä kyse on peräkkäisten menettelyllisten vaiheiden yhdistämisestä.⁷⁰
- 3) YVA- ja alueidenkäyttölainsäädännössä viitataan mahdollisuuteen arvioida yhden tai useamman YVA-velvollisen hankkeen ympäristövaikutukset YVAL 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan oikeusvaikutteisen kaavoituksen yhteydessä ilman kaavan muodolle asetettavia rajoitteita.
- 4) YVA:n ennakollinen aloittaminen. Teollisuuspuistosta vastaava tai muilla alueilla muu taho aloittaa lupamenettelyyn valmistautumisen ennakollisesti käynnistämällä YVA-menettelyn ennen kuin toiminnanaikainen hankkeesta vastaava on selvillä. Tässä mallissa hankkekehittäjänä laatii ympäristövaikutusten arviointiohjelman sekä mahdollisesti arviointiselotusluonnoksen tietylle alueelle suunnitellulle toiminnalle. Uusi hankkeesta vastaava täydentää ja täsmentää aloitettuja YVA-selvityksiä vastaamaan lupahakemuksen pohjaksi tulevaa hanketta. Tässä toimintamallissa teollisuuspuiston toiminnanharjoittajan laatimat selvitykset täydentyvät toiminnan tosiasiallisesti aloittavan hankkeesta vastaavan antamalla hanke- ja vaikutustiedoilla ja nämä tiedot välittyvät lopulliseen arviointiselotukseen, perusteltuun päätelmään ja lupaharkintaan. Mallin käyttö ei edellytä muutoksia nykyllä sääntelyllä.

⁶⁹ Tältä osin kyse on myös hallitusohjelmaan (kohta 7.3) kirjatusta perustellusta sujuvoittamistoiimesta.

⁷⁰ Ks. laajemmin Pölonen 2024, Pölonen, Heinilä & Salonen 2024.

5

Päätelmiä

VIHREÄN SIIRTYMÄN ympäristömenettelyjä ja hankkeiden aloittamismahdollisuuksia on mahdollista olennaisesti nopeuttaa useilla tavoilla heikentämättä ympäristönsuojelulle asetettuja vaatimuksia ja hankkeiden hyväksyttävyyttä tukevia rakenteita. Ympäristönsuojelua voidaan myös samanaikaisesti vahvistaa. Tämä on toteutettavissa integroimalla ja keventämällä valikoidusti menettelyllistä sääntelyä, yhdentämällä hallinnollisia rakenteita (viranomaistehtävien integroinnit) sekä kehittämällä samanaikaisesti vihreän siirtymän hankkeisiin sovellettavaa aineellista sääntelyä esimerkiksi laajennetuilla kompensaatiosäännöksillä ja kieltoalueiden maltillisilla laajennuksilla. Ennakollisten menettelyjen kevennyksiä voidaan paikata hankkeiden toteutusvaiheen menettelyjä (erityisesti vaikutusten yhteistoiminnallisen seurannan kehittäminen) vahvistamalla. Tämänkaltaiset uudet menettelyt eivät hidastaisi hankkeita, mutta vahvistaisivat edellytyksiä niiden ympäristöllisesti kestävään toteuttamiseen ja hyväksyttävyyden parantamiseen. Lakiteknisesti laadukas yhdistelmä menettelysääntelyn ja aineellisen sääntelyn uudistuksia ohjaisi vihreän siirtymän hankkeet herkimpien alueiden ulkopuolelle, jossa ne voitaisiin toteuttaa nykyistä nopeammin ja kaikkien osapuolien resursseja säästävällä tavalla.

Ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävä sujuvoittamisen ja yhtenäistämisen kannalta keskeistä on tunnistaa erityisesti nykyisten ympäristömenettelyjen sisällölliset ja menettelylliset perusratkaisut ja arvioida sääntely- ja hallintojärjestelmän uudistamismahdollisuuksia ottamatta annettuina olemassa olevia institutionaalisia rakenteita, jotka voivat olla keskeisimpinä esteinä sujuville menettelyille. Tätä voidaan kutsua polkuriippuvuudesta irrottautumiseksi, mitä koskeva kokonaisvaltainen harkinta puuttuu tyypillisesti ympäristölakien osittaisuudistuksista ja jopa lakien kokonaisuudistuksista.

Vihreän siirtymän hankkeisiin sovellettavia ympäristömenettelyjä leimaa Suomessa hajanaisuus. Hajanaisen ympäristöhallinnan ja -hallinnon juurisyyt ovat pääasiallisesti kansallisissa sääntelyvalinnoissa. Ne näyttäisivät olevan puolestaan kytköksissä edellä mainittuun polkuriippuvaiseen lainvalmisteluun. Ympäristömenettelyjä on pyritty usein sujuvoittamaan olemassa olevien rakenteiden puitteissa. Tässä selvityksessä esimerkkinä tästä on käytetty kaivoslainsäädäntöä, jota uudistettiin vuosina 2011 (kokonaisuudistus) ja 2023 (laajin osittaisuudistus) lakien välisiä rajapintoja ja ympäristöhallinnan sirpaloitumista lisäten. Toinen esimerkki on ympäristövaikutusten arviointimenettely, jota koskevat uudistukset on tehty vuoden 1994 tehdyn perusratkaisun pohjalta. Tämän perusratkaisun mukaisesti YVA (useista muista EU-maista poiketen) on Suomessa lupamenettelyistä eriytetty menettely, jota ohjaa lupaviranomaisen sijaan erillinen valtion viranomaisen myös niissä tilanteissa, joissa hankkeen päälupana on valtion ympäristölupaviranomaisen myöntämä ympäristölupa tai vesitalouslupa. Vaikka erityisesti vuoden 2014 direktiivi-uudistus puolsi YVA:n ja lupamenettelyjen tiivistä integrointia, kansallisia perusratkaisuja ei vuoden 2017 kokonaisuudistuksessa muutettu eikä niitä ole suunniteltu muutettavaksi olennaisesti myöskään vireillä olevissa uudistuksissa. Alustavasti arvioiden molempien lakien osalta sujuvoittamista on mahdollista tehdä tehokkaasti viranomaisjärjestelmän rakenteita muuttamalla, heikentämättä ympäristönsuojelulle ja ympäristövaikutusten arviointien sisällölle ja laadunvarmistukselle asetettuja standardeja. Viranomaistehtävien integroinnit eivät ole esteenä myöskään sille, että osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyt aloitetaan aikaisessa vaiheessa (varhain toteutetun arviointiohjelmavaiheen säilyttäminen).

Ympäristömenettelyjä voidaan sujuvoittaa myös lukuisilla muilla keinoilla. Osaan tällä hallituskaudella esillä olleista sujuvoittamisratkaisuksista, kuten rakentamislainsäädännön vireillä olevassa uudistuksessa (HE-luonnos 2024) ehdotettu kaavoista vapauttaminen (tietyt vihreän siirtymän hankkeet), liittyy olennaisia riskejä erityisesti lakien ympäristönsuojelufunktioiden sekä hankkeiden hyväksyttävyyden heikentymisen ja konfliktiriskien näkökulmista.⁷¹ Myös oikeusjärjestyksen riittävän koherenssin ja selkeyden näkökulmasta haasteet ovat ilmeisiä. Viimeaikainen EU:n ympäristölainsäädännön kehitys on johtamassa siihen, että ympäristömenettelyjen nopeuttamis- ja integroimisvaatimukset poikkeavat lähivuosina entistä enemmän toisistaan hanketyypeittäin ja alueittain. Näihin riskeihin ja haasteisiin vastaaminen edellyttää panostusta sekä uudistusten lakitekniseen laatuun että niiden laatimisprosesseihin.

Kaiken kaikkiaan olennaista on tunnistaa, ettei ympäristösäätelyn keventäminen yksin vielä takaa sujuvia menettelyitä. Jos sääntelyä puretaan vauhdikkaasti ilman monipuolista punnintaa, tästä voi seurata ympäristö- ja hyväksyttävyyshaittojen kasvamisen lisäksi olennaisia hankeriskejä muutoksenhakujärjestelmän kautta. Tuomioistuimet eivät tule arvioimaan esimerkiksi kaavoituksesta vapauttamisen seurauksena puutteellisesti suunniteltujen tai pikaisesti luvitettujen hankkeiden hallintopäätöksiä löyhemmillä sisällöllisillä kriteereillä. Oikeusjärjestyksen koherenssin ja menettelyjen selkeyden näkökulmasta on myös hyvin olennaista välttää luomasta sääntelyjärjestelmää, jossa on useita toisistaan sekä lakien pääperiaatteista ja systematiikasta poikkeavia menettelysäännöksiä, ellei siihen ole erityisen painavia perusteita. Sääntelyn riittävä yhtenäisyys ja selkeys palvelee osaltaan ympäristömenettelyjen sujuvuutta.

⁷¹ Sama koskee esimerkiksi suunniteltuja muutoksia vesistö päästöjä aiheuttavien hankkeiden poikkeamisedellytysten keventämiseksi. Vesipuidedirektiivin 4(7) artikla mahdollistaa pilaamisvaikutteisille hankkeille poikkeuksen vain silloin, kun poikkeaminen kohdistuu erinomaisessa tilassa olevan vesimuodostuman tai laatutekijän heikentämiseen. Tämä johtaa nurinkurisesti siihen, että direktiivi ohjaa pilaamisvaikutteisia hankkeita viimeisiin erinomaisessa tilassa säilyneisiin vesimuodostumiin, joiden osalta olisi pikemmin tiukemman suojelun tarvetta. Vesipuidedirektiivi mahdollistaa minimidirektiivinä myös sääntelyvaihtoehdon, jossa kansalliset poikkeamisedellytykset olisivat direktiivin vaatimuksia tiukemmat. Ks. laajemmin Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen lausunto (Puharinen, Soininen & Pölönen), 08.11.2023 (3790/00.00.03/2023), asiassa VN/30326/2022.

Lähteet

- Backman, J.** (2023). Miten lainvalmistelua ohjataan poliittisesti. Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin. Työpaperi. Sitra
- Elinkeinoelämän keskusliitto** (2022). Investoinnit liikkeelle lupakäsittelyä uudistamalla. https://ek.fi/wp-content/uploads/2022/06/Investoinnit_liikkeelle_lupakasittelya_uudistamalla_raportti__NETTI.pdf
- Heinilä, A., Pölonen, I. & Belinskij, A.** (2021). Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2021
- Kuusiniemi, K.** (2001). Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV, 2001
- Luoma, E. & Kangasoja, J.** (2023). Tullaan tutuiksi ja tullaan toimeen. Yhteistoiminnallisten toimintatapojen vaikutukset tuulivoiman paikalliselle hyväksyttävyydelle poronhoitoalueella. Akordi Oy:n julkaisu https://akordi.fi/wp-content/uploads/2023/11/Akordi_Tullaan_tutuiksi_ja_tullaan_toimeen-selvitys_WEB.pdf
- Luoma, E., Kotilainen J., Kettunen, A. & Turunen J.-P.** (2023). Yhteistoiminnallinen vesistövaikutusten seuranta Sodankylässä: kokemuksia seurantar ryhmän ensimmäisen vuoden työskentelystä Akordi Oy:n julkaisu https://akordi.fi/wp-content/uploads/2023/12/Akordi_Yhteistoiminnallinen_vesistovaikutusten_seuranta-raportti_web.pdf
- Mononen, T., Kivinen, S., Kotilainen, J. & Leino, J.** (2022). Social and environmental impacts of mining activities in the EU. Publications Office of the European Union 2022
- Mykkänen, J. & Virtanen J.** (2020). Hallituksen muodostaminen – katosiko strateginen hallitusohjelma. Teoksessa: Poliitiikan ilmastomuutos, Eduskuntavaalitutkimus 2019. Toim. Borg – Kestilä-Kekkonen – Wass. Oikeusministeriön julkaisu. Selvityksiä ja ohjeita, nro 2020:5
- Pappila, M.** (2010). Metsälain uudistaminen ja polkuriippuvuus. Ympäristöjuridiikka 3/2010
- Pappila, M.** (2017). Ei nettohävikkiä -periaate ja kompensatiot biodiversiteetin suojelussa. Ympäristöjuridiikka 4/2017
- Petteri Orpon hallitusohjelma** <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/>
- Pölonen I.** (2007). Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu. A-Sarja N:o 280
- Pölonen, I. & Perho, J.** (2018). YVA-oikeus – Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely, Edita 2018
- Pölonen, I.** (2018). Uudistuva YVA-lainsäädäntö – sujuvoittuuko ympäristövaikutusten arviointimenettely? Edilex, vierashuonekirjoitus <https://www.edilex.fi/uutiset/55208?allWords=P%C3%B6l%C3%B6nen+Ismo&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=683437>
- Pölonen I.** (2023). How to avoid missteps of accelerated EIA and permitting? – Reflections on the proposal for the EU's Critical Raw Material Act. CCEEL blog (10 Nov 2023). <https://sites.uef.fi/cceel/how-to-avoid-missteps-of-accelerated-eia-and-permitting-reflections-on-the-proposal-for-the-eus-critical-raw-material-act/>
- Pölonen, I. & Leino J.** (2023). Kaivossektorin hyväksyttävyyssvaje ja paikallisten vaikuttamismahdollisuudet – Miten kaivoslakiuudistus vastaa haasteisiin? Ympäristöjuridiikka 2–3/2023 <https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/1001090003>
- Pölonen, I., Heinilä, A. & Salonen, H.** (2024). Kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäisyydet ja prosessin sujuvoittamismahdollisuudet keskitetyillä teollisuusalueilla. Selvitys ympäristöministeriölle 15.1.2024
- Pölonen, I.** (2024). Ympäristövaikutusten arvioinnin ajoituksen oikeudelliset raamit ja kehittämismahdollisuudet – esimerkkinä ydinvoimasektori. Ympäristöjuridiikka 1/2024 (painossa)
- Reijonen, E. & Jantunen, J.** (2023). Tilastokatsaus YVA-menettelyihin 1994–2022. Suomen ympäristökeskus
- Similä, J. & Jokinen, M.** (2018). Governing conflicts between mining and tourism in the Arctic. Arctic Review on Law and Politics 9/2018
- Soininen N. & Pappila, M.** (2023). Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön kehittämisehdotuksiksi <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/selvitys-nykyinen-lainsaadanto-puutteellista-luontokadon-pysayttamisen-nakokulmasta-luontolaki-vahvistaisi-luonnon-monimuotoisuuden-turvaa>



AKORDI OY

T/H SÄÄTIÖ