



# Vihreän siirtymän vauhti ja ympäristömenettelyjen laatu – Miten sujuvoittaminen, hyväksyttävyyys ja ympäristönsuojelu yhdistetään?

Julkistamistilaisuus, Akordi Oy:n julkaisu 3/2024

19.3.2024, Helsinki

Prof. Ismo Pölönen, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

---

# Selvityksen päätavoite ja luonne

- Ydintavoitteena ympäristömenettelyjä jouduttavien, ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävämpää vihreää siirtymää tukevien sääntelykeinojen tunnistamisen tukeminen
  - Sisältää myös lainvalmisteluun, hallinnon rakenteisiin ja vapaaehtoisperustaisiin käytäntöihin liittyviä tarkasteluja
- Puheenvuoro ”isosta kuvasta” olennaisilta osin jo tehtyjen tutkimusten ja hankkeiden sekä niissä tehtyjen havaintojen pohjalta
  - 1) Sääntelystrategisten keinojen tarkastelua
  - 2) Yksityiskohtaisempia esimerkkejä sujuvoittamista + ympäristönsuojelua ja hyväksyttävyyttä edistävistä keinoista
    - osin keskustelunavauksia, jotka jatkotutkimusten ja -selvitysten tarpeessa

---

# Lähtökohtia (1) Nopeutetun vihreän siirtymän tarpeesta ja mahdollisuudesta

- Miksi vihreän siirtymän hankkeiden ympäristömenettelyjä on tarve nopeuttaa?
  - Erit. ilmastonmuutokseen vastaaminen edellyttää nopeutettua siirtymää fossiilittomaan talouteen.
  - Globaali kilpailuympäristö: investoinnit muuttuvat kannattamattomiksi tai kilpailijamaissa ratkaisevasti kannattavimmiksi, jos ympäristömenettelyjen kokonaiskesto liian pitkä.
- Ympäristömenettelyt ovat Suomessa hajanaisia ja pitkäkestoisia.
- Sirpaleisen ympäristöhallinnan ja -hallinnon juurisyyt kansallisissa sääntelyvalinnoissa ja kansallisin toimenpitein myös korjattavissa.

---

# Lähtökohtia (2). Vihreän siirtymän ympäristöhaitoista ja -riskeistä

- Vihreä siirtymä tarpeen ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi, mutta heikentää nykymuotoisena mm. luonnon- ja vesiensuojelutavoitteiden saavuttamisedellytyksiä erit. paikallisella tasolla
    - Myös sosiaaliset vaikutukset sekä myönteisiä että kielteisiä
  - Vihreä siirtymä lisää potentiaalisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavien ympäristönkäyttöhankkeiden määrää
    - YVA-menettelyjen määrä kasvanut, ei selity talouskasvulla eikä lakimuutoksilla
  - Kyse materiaali-/mineraali-intensiivisestä siirtymästä: edellyttää kaivostoiminnan ja mineraalien jalostustoiminnan huomattavaa lisäämistä
    - Erityisesti vesistö päästöjen ja ympäristövahinkojen riskin kasvaminen niin Suomessa kuin muualla
  - Uusiutuvan energian hankkeilla (uusine tie- ja voimajohtoverkostoineen) mm. luonnonsuojelullisia, maisemansuojelullisia, alueidenkäytöllisiä vaikutuksia
- => Tarve kiihdyttämisen ohella tapauskohtaiselle jarrun painamiselle alueiden ja hankkeiden erityispiirteiden pohjalta ja muun muassa ekologisten kompensatioiden / ennallistamisen kehittämiseksi

---

# Lähtökohtia (3), siirtymän kiihdyttämisen riskeistä

## 1) Muutoksenhausta hankeriski

- Tuomioistuimet eivät laske rimaa nopeutetusti tehtyjen selvitysten ja päätösten lainmukaisuuden arvioinnissa
  - Oppia mm. tapauksista Finnulp (*KHO 2019:166*), BASF (*KHO 22.4.2022 t. 19*), Sokli (*KHO 2022:38*)

## 2) Riski lakien ja lupaehtojen vastaisista ympäristövaikutuksista ja ympäristövahingoista

- Edellytykset haittojen ennaltaehkäisyyn heikentyvät, jos nopeuttaminen tehdään suunnittelun ja vaikutusten arviointien sekä lupaharkinnan (erit. tarpeellisten lupaehtojen sisältö) laadun kustannuksella

## 3) Hyväksyttävyyso- ja konfliktiriski

- Hyväksyttävyysovajeeseen syntyminen, jos hankkeiden suunnittelu-/lupavaiheissa osapuolet eivät koe *prosessia* reiluksi.
- Hyväksyttävyysovaje myös hankeriski => paikallisyhteisöt / kunnat (kaavoitusmonopoli) esteeksi hankkeille.

=> Tarve suunnitella ympäristömenettelyjen (kaavoitus, YVA, luvat) nopeuttaminen korkealaatuisesti

# Ympäristömenettelyjen hajanaisuuden juurisyyt

- Taustalla *kansallisen lainsäätäjän* menneinä vuosikymmeninä tekemät valinnat ja menettelyjen integroimiseen ja sujuvoittamiseen tähtäävien lukuisten lakihankkeiden ja muiden toimien riittämättömyys.
  - EU-oikeuden vaikutus ympäristömenettelyjen muotoon EU-jäsenyydestä alkaen enemmänkin menettelyjen integroimiseen ohjaava tai sen mahdollistava kuin ympäristöhallinnan ja -hallinnon sirpaloitumista lisäävä.
- Polkuriippuvainen lainvalmistelu: menettelyjä on tyypillisesti uudistettu ja pyritty sujuvoittamaan olemassa olevin rakenteiden puitteissa

Esim. kaivoslain v. 2011 kokonaisuudistuksessa polkuriippuvaisuus ilmenee muun muassa ympäristöhallinnan sisällyttymisenä kaivoslain rakenteisiin 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 ympäristöhallinnan sirpaloitumista kasvattaen.

# Ympäristömenettelyjen hajanaisuuteen vastaaminen (1)

- Kokonaisvaltaisten järjestelmäuudistusten suosiminen
  - Sääntelyn perusratkaisujen toimivuuden kokonaisvaltainen arviointi sen sijaan, että uudistukset tehdään olemassa olevien institutionaalisten rakenteiden puitteissa (irtikytkentä polkuriippuvuudesta).
- Fragmentaatiota lisäävistä sääntelytoimista pidättäytyminen, ellei erityisiä perusteita
  - Esimerkiksi hallitusohjelmassa viitatut sujuvoittamistoimet teollisuuspuistoissa voisivat tarpeettomasti vahvistaa ympäristösääntelyn fragmentoituneisuutta.
    - Teollisuuspuistoissa voidaan ottaa käyttöön useita sujuvoittamistoimia, mutta ne voitaneen suurelta osin saattaa koskemaan myös muita alueita.
- Systemaattisempi poliittinen ohjaus
  - Verrattain yksityiskohtaisetkin hallitusohjelmakirjaukset ympäristömenettelyjen sujuvoittamisesta ja integroimisesta ovat ajoittain kaatuneet ministeriöiden passiivisuuteen.
- Hallitusohjelmien valmistelun kehittäminen
  - Monipuoliset asiantuntija-arviot ja viimeisin tutkimustieto poliittiseen suunnitteluun / tutkijoiden & poliittisten päätöksentekijöiden yhteistyön kehittäminen
    - Nykytilassa hallitusohjelmaan sisällytettäviä lakiuudistus- ja selvityskirjauksia ei valmistella avoimesti ja alan asiantuntijoita systemaattisesti konsultoiden

# Ympäristömenettelyjen hajanaisuuteen vastaaminen (2)

## Viranomaistehtävien integroiminen

- Hallitusohjelman mukaisesti valmisteilla AVI:n ja ELY:n yhdistäminen ("VALO-virasto").
  - Hyvin suunniteltuna vireillä olevat uudistukset tukisivat viranomaisresurssien nykyistä tehokkaampaa käyttöä ja edistäisivät olennaisesti vihreän siirtymän ja muiden hankkeiden ympäristöhallinnan yhtenäisyyttä.
- Sujuvoitumisen kannalta kriittisiin kysymyksiin kuuluu viranomaistehtävien integroinnissa onnistuminen
  - vrt. laaja-alaisen viraston perustaminen, joka jakautuu viranomaistehtäviä fragmentoivalla tavalla eri yksiköihin (siiloutuminen uudessa muodossa).
- Tarve hallinnon fragmentoituneisuutta säilyttävien ehdotusten argumentaation & vasta-argumentaation monipuoliseen punnintaan
  - Mm. kysymys siitä, voivatko lupaviranomaistehtävistä vastaavat viranhaltijat toimia myös lupavalvontatehtävissä taikka YVA-menettelystä vastaavina viranhaltijoina



# Ympäristömenettelyjen hajanaisuuteen vastaaminen (3), esimerkki YVA- lainsäädännöstä

- YVA-direktiivi mahdollistaa vaikutusten arvioinnin sisällyttämisen lupamenettelyihin ja YVA-viranomaistehtävien integroimisen saman viranomaisen hoidettavaksi, joka vastaa lupien myöntämisestä ja niiden valvonnasta (osittain tai kokonaan)
- Suomessa YVA laaditaan ja ohjataan lupamenettelyistä eriytetyssä prosessissa
  - Kaksi valtion ympäristöviranomaista ohjaa AVI:n luvituksen piiriin kuuluvissa hankkeissa useilta osin perimiltään samoja asioita (vesiensuojelua jne.)
- Vaikka sujuvoittamistavoitteet ja EU-oikeuden muutokset ovat selvästi puoltaneet YVA- ja lupamenettelyjen olennaista yhdentämistä, kansallista perusratkaisua ei ole muutettu.
- Sääntelyvaihtoehto: YVA:n ja luvituksen viranomaistehtävistä vastaa sama viranomainen, kun päälupana AVIn myöntämä lupa. Pääsäännöksi YVA:n integrointi lupamenettelyihin tai (hanketyypistä riippuen) kaavoitusmenettelyyn
  - => peräkkäisten menettelyvaiheiden väheneminen (vrt. sujuvoittamistoimet, jossa jo entuudestaan rinnakkaisia menettelyjä yhdennetään)
- Alustavasti arvioiden tämä ratkaisu tukisi vihreän siirtymän ja muiden hankkeiden selvitysvaatimusten yhtenäisyyttä, prosessin sujuvuutta ja viranomaisresurssien tehokasta käyttöä.

---

# Keinoja kestävämpään siirtymään (1): osallistumismenettelyjen oikea-aikainen ajoitus

- Vuorovaikutustarpeiden varhainen selvittäminen / harkinta siitä, onko osallistumismenettelyt & yhteistoiminta sidosryhmien kanssa tarpeen aloittaa ennen muodollisten menettelyjen vireilletuloa.
- Konfliktiherkissä hankkeissa viestintä ja vuorovaikutus alkavat tyypillisesti liian myöhään, jos vaikutusalueen toimijat saavat tiedon hankkeesta ensimmäistä kertaa esimerkiksi ympäristölupahakemuksesta tai vaikkapa malminetsintälupahakemuksesta tiedotettaessa.
  - ⇒ Viestinnän & vuorovaikutteisten menettelyjen aloittaminen 3. osapuolien kanssa ennakkoneuvotteluvaiheessa
- Soft law / itsesääntely/ hyvät käytännöt muodollisesti velvoittavien menettelysääntöjen sijaan
  - Aitoon vuorovaikutukseen & yhteistoimintaan hyvin vaikeaa ohjata pakottavilla *menettelysäännöksillä*

---

# Keinoja kestävämpään siirtymään (2): Seurannan kehittäminen

- Vaikutusten arviointijärjestelmät huomattavan etupainotteisia
  - tosiasiallisten vaikutusten osittainen selvittämättä jättäminen
  - lakisäätöiset osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyt puuttuvat hankkeiden ja suunnitelmien toteutusvaiheesta
- Ennen (lupa)päätöksentekoa lukuisia peräkkäisiä ja rinnakkaisia osallistumismenettelyitä
  - Keventämismahdollisuuksia: mm. YVA:n integrointi laajemmin kaavoitukseen & luvitukseen
- Seurantavaihetta kehittämällä mahdollista parantaa ennakoarviointien laatua (oppiminen), vähentää haittoja (haittojen lieventämistoimien mukauttaminen) ja lisätä luottamusta hankkeisiin ja järjestelmään
- Vuorovaikutteisuus & yhteistoiminta keskeinen seurantatiedon laadun ja luottamuksen vahvistamiskeino.
- Yhteistoiminnallisesta seurannasta ja seurantasäätelyn kehittämistarpeista laajemmin ks. [Akordi Oy:n seminaaritalenne \(2023\)](#)

---

# Keinoja kestävämpään siirtymään (3): aineellisen sääntelyn keskeinen merkitys

- Aineellisten vaatimusten (esim. nykyiset päästömäärille asetetut rajoitukset) tiukkuus ei useinkaan yrityksille pullonkaulana, vaan menettelyjen pitkäkestoisuus ja epävarmuus.
- Aineellisten sääntelyn vahvistukset eivät lisää pakollisia menettelyvaiheita.
  - Hyvin suunniteltuna ohjaavat ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävämpiin hankeratkaisuihin heikentämättä mahdollisuuksia hankkeiden nopeaan toteuttamiseen useimmissa sijoituspaikoissa.
- Yksi merkittävimmistä ongelmista nykyisessä ympäristölainsäädännössä kumulatiivisten vaikutusten puutteellinen huomioon ottaminen kaavoitus- ja lupamenettelyissä.
  - Hankkeisiin sovellettavat ympäristölliset lupamenettelyt ja poikkeusmenettelyt, ottaen huomioon alueidenkäyttölainsäädännön vaatimukset ja kompensatiomekanismien kehittymättömyys, mahdollistavat luonnon monimuotoisuuden heikentämisen ”pala palalta”.
  - **Sääntely ei näyttäisi olevan ajan tasalla siten, että kiihdytetty vihreä siirtymä voisi toteutua nykysääntelyn puitteissa ympäristöllisesti kestävästi**
  - **Ongelmaan mahdollista vastata (erityisesti aineellista sääntelyä vahvistamalla), vaikka ennakkollisia menettelyjä samanaikaisesti virtaviivaistettaisiin.**

# Keinoja kestävämpään siirtymään (4): aineellisen sääntelyn vahvistaminen

- Poikkeamiskynnysten uudelleenarviointi, esim.:
  - ”Kaivoslain (621/2011) mukaista kaivoslupaa ei saa myöntää erämaa-alueelle, ellei valtioneuvosto ole antanut siihen lupaa.” (erämaalain 6 §)
- Kompensaatiomekanismien (pakolliset & vapaaehtoiset kompensaatiot) ja ennallistamisen kehittäminen
  - lupien (ml. poikkeusluvut) sallimien toimintojen seurauksena häviävät luontoarvot tai muut ympäristölle aiheutuvat haitat korvataan tavalla tai toisella: esimerkiksi ennallistamalla tai suojelemalla toinen, korvaava alue tai tekemällä samalla valuma-alueella toimia, jotka vähentävät vähintään vastaavan määrän kohdevesistöön tulevaa kuormitusta
  - aikaisemmin heikennettyjen elinympäristöjen ennallistaminen (EU-velvoitteet jäsenmaille)
- Kieltoalueiden (no go -alueet) laajennukset
  - Haittavaikutukset herkimpiin kohteisiin ehkäistään varmimmin (korkea-asteinen vaikuttavuus)
  - Turvaa parhaiten myös yhtenäisten luontoalueiden säilyttämisen
  - Harkittavaksi esim. nykyistä suurempi osa Natura-alueista ja erämaalaissa tarkoitetuista erämaa-alueista sekä saamalaisten kotiseutualueista?
  - Keskeistä punnita, voidaanko tavoitteet saavuttaa kokonaisuutena paremmin muilla sääntelytekniikoilla (mm. kustannustehokkuusnäkökulma)

# Keinoja kestävämpään siirtymään (5): EU-oikeuden valuvikojen tunnistaminen

- Keskeistä pidättäytyä ympäristönsuojelun tason tosiasiallisista heikennyksistä EU:n minimidirektiivien täytäntöönpanossa, ellei yksittäistä heikennystä tehokkaasti kompensoida muilla sääntelytoimilla.
- Nykytilassa lainsäädäntömme velvoittaa suunnittelemaan hankkeet (ilman lupamenettelyihin integroitua poikkeusmenettelyä) siten, ettei erinomaisessa tilassa olevien vesien laatutekijöitä heikennetä (ks. esim. KHO 2022:38, Soklin kaivoshanke / geneettisesti ainutlaatuinen taimen / Nuorttijoki)
- Valmisteilla vesiputedirektiivin joustojen tehokas hyödyntäminen: HE-luonnos (lokakuu 2023) laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta
- VPD:n 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.
- Suomella ei ole velvollisuutta vesiputedirektiivin valuvikaisen poikkeamissääntelyn täytäntöönpanoon esitetystä, ennaltaehkäisevää vesiensuojelua käytännössä heikentävässä muodossa.

# Päätelmät pähkinänkuoressa

- Ympäristömenettelyjen olennainen selkeyttäminen ja nopeuttaminen tarpeen ja mahdollista kansallisin toimin tinkimättä ympäristönsuojelusta ja hyväksyttävyydestä.
  - Olennainen nopeuttaminen
    - ≠ kaikki vireille tulevat vihreän siirtymän hankkeet saavat luvat aikaisempaa nopeammin tai tulevat hyväksytyiksi
    - hakemusten olennaisesti nopeampi hyväksyminen, kun hanke (ja sen sijoituspaikka ja alueidenkäyttö) hyvin suunniteltu ja selvityksiin satsattu
      - Ei oikoteitä
    - aseman/sijoituksen mittaaminen suhteessa muihin ihmis- ja ympäristöoikeuksia kunnioittaviin demokraattisiin oikeusvaltioihin.
- Yhdentämistä, selkeytystä ja nopeuttamista (erit. peräkkäisiä) menettelyjä yhdistämällä ja viranomaistehtävien keskityksillä (integroitu ympäristöohjaus: YVA, luvat, valvonta)
  - Yhden kattoviraston perustaminen (siilot säilyttäen) ja nykyisten rinnakkaisten menettelyjen samantahtisuus & koordinoinnit + menettelyjen hienosäätö eivät vielä riittäviä
- Samanaikaisesti ympäristönsuojelun ja hyväksyttävyyden edistäminen 1) aineellisten vaatimusten vahvistuksilla ja 2) hankkeiden toteutusvaiheen seuranta, ympäristöhallintaa ja vuorovaikutusta kehittämällä.
  - Ei menettelyllisiä hidasteita toimintojen aloittamiseen

---

# Mitä kiinnostavaa selvityksessä jäi käsittelemättä?

Muun ohessa:

- Muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen
  - Sääntelyhistoriaa:
  - 1990-luvulla alueellisen ympäristökeskuksen ratkaistavaksi oli säädetty suurimpien laitosten ympäristölupa-asiat. Ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksistä valitettiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (laki ympäristölupamenettelylain muuttamisesta 61/1995, kumottu). **Onko perustuvanlaatuksia esteitä suoran valitusmahdollisuuden (osittaiselle) palauttamiselle?** Ylikansallisesta oikeudesta (Århusin sopimus ja EU-säädökset) johtuvia esteitä ei liene.
  - Kaivospiiripäätöksestä (nyk. kaivoslupa) ennen v. 2011 uudistusta valitus suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.
- Selvitettäväksi valitusmahdollisuus ennakkopäätösluonteisissa tapauksissa ensiasteen lupapäätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen? Tai suora valitusmahdollisuus kaikista tod. näk. merkittäviä ymp.vaikutuksia (YVA-kynnys) aiheuttavista hankkeista?
  - Merkittävä aikasäästöpotentiaali
  - Virikkeitä verolainsäädännöstä
    - Ennakkopäätösvalituksen tekeminen oikaisuvaatimusmenettelyssä annetusta verotuksen oikaisulautakunnan päätöksestä suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.



# Mitä kiinnostavaa selvityksessä jäi käsittelemättä?

- Poikkeamismenettelyjen analyysi, mm. rajausten & kynnysten uudelleenarviointi, esim.
  - ”Luonnontilaisen enintään kymmenen hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen taikka *muualla kuin Lapin maakunnassa* sijaitsevan noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan vaarantaminen on kielletty.” (VL 2:11,1) (kurs. tässä)
  - ”Lupaviranomainen voi yksittäistapauksessa hakemuksesta myöntää poikkeuksen 1 momentin kiellosta, jos momentissa mainittujen vesiluontotyyppien suojelutavoitteet eivät *huomattavasti* vaarannu.” VL 2:11,2 (kurs. tässä)
- Kompensaatiojärjestelmien kehittämisvaihtoehtojen laajempi tarkastelu (mm. yhteistoiminnallinen ennallistaminen kompensatiokeinona, yhteistoiminnallisen ennallistamisen suunnittelu YVA-vaiheessa: mm. maanviljelijät, ojitettujen soiden ja metsien omistajat mukaan suunnitteluun, kustannustehokkuutta vesiensuojeluun)
- Reilut toimintatavat
  - Yhtiöt (toimintatavat mm. oikeusprosesseissa ja sidosryhmävaikuttamisessa (mm. suuret yhtiöt, pienet kunnat -konteksti)
  - Ymp.menettelyjen osallistuvat (ja menettelyjen ulkopuolella toimivat) yksilöt & yhteisöt
    - Hyväksyttävän kansalaisvaikuttamisen rajat?
  - Hallinto (mitä on hyvä hallinto ympäristöasioissa?)