



**Lainsäädännön arviointineuvosto**

Lausunto Dnro: VNK/1556/32/2018

27.9.2018

**Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi**

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen lakiuudistuksen taustasta, tavoitteista, vaihtoehdoista ja keskeisistä ehdotuksista. Uudistus perustuu laaja-alaiseen valmisteluun, ja sitä on taustoitettu monin selvityksin. Yksi niistä on laadukas vaikutusarviointiraportti monipuolisella aineistolla. Esityksen vaikutusarviot kohdistuvat kattavasti eri kohderyhmiin ja ympäristöön. Esille on nostettu ansiokkaasti myös kielteisiä arvioita. Ne tuovat esille huomion-arvoisia riskejä lain tavoitteiden toteutumisen kannalta. Lausunnot ja niiden perusteella tehdyt muutokset on esitelty huolellisesti.

**Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:**

- i) Tavoitteet, keinot ja vaikutusarvioiden esille nostamat riskit ja epävarmuudet eivät ole loogisessa suhteessa keskenään; vaikutusarvioiden tulokset ovat pitkälti irrallisia suhteessa tavoitteisiin ja ehdotuksiin. Siksi lakiesityksen tarkoituksenmukaisuutta tulisi perustella kokonaisarviolla, jossa tavoitteet ja ehdotukset sekä mahdolliset hyödyt, riskit ja kustannukset suhteutetaan toisiinsa.
- ii) Esitysluonnoksen mukaan lain vaikutuksia on vaikea erottaa täysin sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönotosta, joka osaltaan sujuvoittaisi lupahakemusten käsittelyä. Ehdotusta onkin syytä verrata huolellisesti vaihtoehtoon, jossa uudistusta ei toteuteta, mutta kyseinen järjestelmä on käytössä. Toisaalta järjestelmän käyttöönottoon ja kehittämiseen liittyy esitysluonnoksen mukaan epävarmuutta ja mahdollisia lisäkustannuksia. Järjestelmä on kuitenkin uudistuksen perusta, eli sen toimivuudesta tulisi saada selkeämpi arvio kuin mitä esitysluonnoksessa esitetään.
- iii) Vaikutusarvioihin sisältyvien epävarmuuksien vuoksi laki voi arvioiden mukaan tuottaa yrityksille taloudellisia hyötyjä tai kustannuksia. Kyseessä on kuitenkin mahdollistava sääntely, eivätkä laskennalliset skenaariot sisällä toimijoiden harkintaa. Kustannusarvioita kannattaisi tarkentaa siitä näkökulmasta, että yritykset tuskin hyödynnevät menettelyä, jos arvelevat sen tuottavan kustannuksia.
- iv) Kuntien edellytykset toimia yhteensovittavana viranomaisena jäävät avoimiksi. Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi, kuinka varmistetaan kuntien edellytykset lain tarkoituksenmukaiseen toimeenpanoon.
- v) Esitysluonnoksen mukaan tavoitteiden tulisi toteutua ilman, että ympäristönsuojelun tasoa tai kansalaisten osallistumismahdollisuuksia heikennetään. Vaikutusarviot tunnistavat kuitenkin kyseisiä riskejä. Esitysluonnoksesta tulisi käydä selvästi ilmi, kuinka riskit mahdollisuuksien mukaan vältetään.

**Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.**

## 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitys toteuttaa hallituksen kärkihankkeita ”Kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla” sekä ”Sujuvoitetaan säädöksiä”. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyitä sovittamalla yhteen samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti ja yhdistämällä niihin liittyviä tehtäviä ilman, että ympäristönsuojelun tasoa tai kansalaisten osallistumisoikeuksia ja -mahdollisuuksia heikennetään.

Yhteensovittamisen edellytyksenä olisi, että hankkeelle haetaan joko ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maa-ainelain mukaista lupaa aineiden ottamiseen ja että hankkeelle haetaan samanaikaisesti luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa, maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa rakentamiselle, kaivoslain mukaista lupaa taikka vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaista lupaa.

Lupamenettelyjä pyritään kehittämään ensisijaisesti hallinnon asiakkaan (luvan hakija ja muut menettelyihin osallistuvat tahot) näkökulmasta, tavoitteina asiointin selkeys ja sujuvuus ja neuvonnan riittävyys. Kyse on mahdollistavasta sääntelystä, eli luvanhakija päättää, sovitetaanko lupahakemusten käsittelyä yhteen kokonaisuudessaan tai osin. Jos yhteensovittaminen käynnistyy, hanketta koskevat tiedot laitetaan sähköiseen järjestelmään vain kerran. Viranomaisten osalta tavoitteena on tehostaa prosessinjohtoa, vähentää päällekkäistä työtä ja lisätä yhteistyötä. Yhteensovittavana viranomaisena toimii maakuntauudistuksen yhteydessä perustettava Valtion lupa- ja valvontavirasto (jatkossa LUOVA) tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Lisäksi ympäristönsuojelulakia, vesilakia ja luonnonsuojelulakia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että luonnonsuojelulain mukaisen laji- tai luontotyyppisuojelelusta poikkeamista koskeva hakemus voidaan käsitellä LUOVA:ssa yhdessä ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen lupahakemuksen kanssa. Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain, tuomioistuinlain ja hallinto-oikeuslain muuttamisesta tarkoituksena selventää ratkaisukokoonpanoa koskevaa sääntelyä yhteiskäsittelyä sovellettaessa.

Säännösten muuttamista ehdotetaan myös siten, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn kuuluvasta arviointiselostuksesta voitaisiin kuulla ympäristölupahakemuksesta kuulemisen yhteydessä. Edellytyksenä on kuitenkin, että ympäristölupa on vireillä LUOVA:ssa eikä hankkeelle tai sen muutokselle ei ole sijainnin, laajuuden tai teknisten ominaisuuksien kannalta vaihtoehtoa. Yhteiskuulemiselle varattua aikaa pidennettäisiin aiempaan verrattuna. Lisäksi täsmennetään säännöksiä YVA:n ja lupahakemuksen selvitystarpeiden yhteensovittamisesta, jotta menettelyt ja selvitykset olisi laadittavissa samanaikaisesti.

Tavoitteiden toteutumisen reunaehtoina ovat sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönotto ja Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen.

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksesta saa hyvän käsityksen asian taustasta ja nykytilasta sekä esityksen tavoitteista, keskeisistä ehdotuksista ja vaikutusarvioista epävarmuuksineen. Esitysluonnos on kokonaisuudessaan suhteellisen ymmärrettävästi kirjoitettu, joskin vaikutusarviojako on sekava. Sen keskeiset tulokset käyvät silti ilmi. On kuitenkin ongelmallista, että

tavoitteet, valitut keinot ja vaikutusarvioiden tuottamat tulokset sisältävät ristiriitaisuutta suhteessa toisiinsa. Aluksi tarkastellaan toteuttamisvaihtoehtoja ja uudistuksen rakenteita.

*Arviointineuvoston mukaan* on myönteistä, että esitysluonnoksessa on eritelty toteuttamisvaihtoehtoja koskien niin eri lupamenettelyjen kuin YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamista. Vertailu on pääosin huolellista. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miksi sitä vaihtoehtoa on pidetty riittämättömänä, jossa lupamenettelyjen yhteensovittamista ei toteuteta, mutta uusi sähköinen asiointijärjestelmä on otettu käyttöön. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen sisältää merkittäviä riskejä samalla, kun sähköisen asiointijärjestelmän odotetaan sujuvoittavan menettelyjä. Kokonaiskuvaan liittyy myös se, että lupamenettelyjä on jo sujuvoitettu ja ilmoitusmenettely tulee lisääntymään. Toisaalta sähköinen asiointijärjestelmä on koko uudistuksen perusta samalla, kun sen kehittäminen uudistuksen tarpeisiin sisältää esityksen mukaan epävarmuutta. Toinen uudistuksen reunaehto on LUOVA:n perustaminen, ja myös sen tulevaisuus on toistaiseksi avoin. Kuten esitysluonnoksestakin käy ilmi, uudistusta tukevat keskeiset rakenteet ovat keskeneräisiä ja muutoksille alttiita.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä* sitä, että vaikutusarvioiden tukena on käytetty erillistä selvitystä<sup>1</sup>. Ulkopuoliselle arvioinnille on ollut selkeä tarve, koska asetelma on haastava. Vaikutusarvioiden lähtöarvot perustuvat monille epävarmuustekijöille, jotka on esitetty taustaoletuksineen, kuten kuuluukin tehdä. Lähtöarvojen perusteella on esitetty monipuolisia laskennallisia skenaariota kustannuksista ja hyödyistä sekä erillinen epävarmuuslaskelma. Niistä on laadittu eri oletuksiin perustuvia kustannusten ja taloudellisten hyötyjen vaihteluvälejä. Selvitys havainnollistaa, kuinka monimutkaista ja epävarmuuksia sisältävää vaikutusarviointi voi tapauskohtaisesti olla. On erittäin myönteistä, että huomionarvoisia riskejä ilmentäviä vaikutusarvioita on kirjattu esitykseen. Jakso on kuitenkin sekava, mihin on ehkä vaikuttanut arvioiden monitahoisuus yhdistettynä kiireeseen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yrityksiin kohdistuvia vaikutusarvioita voisi tarkentaa. Yleisten arvioiden mukaan merkittävää epävarmuutta liittyy erityisesti käsittelyajan nopeutumiseen ja lupayhdistelmien määrään. Siksi esitys voi vähentää tai lisätä yrityksille koituvia kustannuksia. Arviossa ei kuitenkaan huomioida, että kyse on mahdollistavasta sääntelystä, jota yritykset voivat soveltaa harkintansa mukaan. Ei ole oletettavaa, että ne ottaisivat menettelyn käyttöön, jos siitä vaikuttaisi aiheutuvan niille merkittäviä kustannuksia suhteessa hyötyihin. Vaikutusarvioissa tulee myös esille mahdollisuus, että lupamenettelyjen yhteensovittaminen lisäisi lupien laatua. Tätä voisi tarkastella tarkemmin eri kohdetahojen näkökulmasta, ympäristö mukaan luettuna.

*Arviointineuvosto katsoo* edellisten huomioiden johtopäätöksenä, että esitykseen tulisi laatia huolellinen kokonaisarvio, jossa mahdollisia hyötyjä ja haittoja suhteutetaan niin toisiinsa kuin esityksen tavoitteisiin ja ehdotuksiin ja niiden tarkoituksenmukaisuuteen. Asiakirjojen mukaan hanketta koskevat peruslinjaukset on tehty osana laaja-alaista valmistelua samoihin aikoihin kuin vaikutusarvioita laativa tutkimusryhmä aloitti työnsä. Vaikuttaa siltä, että hankkeen mahdollisuudet huomioida vaikutusarvioinnin tuloksia suhteessa tavoitteisiin ja ehdotuksiin ovat olleet rajallisia. Tällaisen tilanteen syntyminen ei ole suotavaa.

*Arviointineuvoston mukaan* on hyvin myönteistä, että lausunnot ja niiden perusteella tehdyt muutokset on esitelty huolellisesti esitysluonnoksessa.

*Arviointineuvosto pitää erittäin myönteisenä* myös sitä, että esitysluonnokseen on kirjattu tarve uudistuksen vaikutusten seurantaan. Se koskisi lupahakemusten käsittelyaikoja ja esityksen kuntataloudellisia vaikutuksia. Ne ovat mielekkäitä kohteita. Esitysluonnoksessa on myös kuvattu seurannan

---

<sup>1</sup> Jantunen Jorma, Saarela Sanna-Riikka, Nieminen Emmi, Heinonen Hilikka, Pölönen Ismo, Attila Mikko, Kautto Petrus, Lakka Sofia, Laakso Tero & Heinilä Aleks (2017) Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 71/2017.

tavat. Myöhemmässä vaiheessa tehtäisiin esityksen mukaan ilmeisesti laajempi toimivuuden seuranta, mutta tätä ei avata tarkemmin. Arviointineuvoston mukaan alkuvaiheessa tulisi seurata sähköisen asiointin ja viranomaiskoordinoinnin toimivuutta muiltakin osin sekä kansalaisten ja järjestöjen osallistumismahdollisuuden toteutumista. Kun uudistusta tukevat toiminnot on vakiinnutettu, uudistuksen eri osa-alueiden tavoitteiden toteutumista ja vaikutuksia tulisi arvioida huolellisesti kaikkien osallisten ja ympäristövaikutusten näkökulmista.

*Arviointineuvoston mukaan* myönteistä on lisäksi, että esitysluonnos rakentuu useiden selvitysten varaan. Niihin on viitattu tavalla, joka mahdollistaa raportteihin tutustumisen. Lisäksi nykytilan kuvaus sisältää eri lupamenettelyjen määriä kuvaavaa tilastollista aineistoa ja uudistuksen kohdentumista havainnollistavia taulukoita ja kuvioita. Esitysluonnoksessa on silti joitain teknisluontoisia puutteita. Esityksen mukaan vaikutusarvio perustuu pääosin erilliseen vaikutusarviointiselvitykseen, mutta eroavaisuuksia ei selitetä, vaikka esitysluonnos ja raportti sisältävät osin eri lukuja (koskien niin potentiaalisia lupayhdistelmiä kuin vaikutusarviolaskelmia). Tarkennukset helpottaisivat esityksen lukemista ja kokonaisuuden haltuunottoa. Lisäksi kotimainen lainsäädäntö on esitetty huolellisesti, samoin muiden maiden vastaavat sääntelyratkaisut, mutta esityksessä ei kerrota, mihin maavalinnat (Ruotsi, Alankomaat, Saksa) perustuvat. Myös EU-direktiivien esittely on huolellista, mutta esityksessä voisi täsmentää, mitkä seikat ovat keskeisimpiä ehdotusten kannalta.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan taloudelliset vaikutukset kohdistuvat enimmäkseen yrityksiin. Ne koskevat vähäisemmissä määrin viranomaisten käyttämää työaikaa ja sen edellyttämiä resursseja. Muilta osin esitysluonnoksessa ei juuri tunnisteta taloudellisia vaikutuksia.

### 2.2.1 Taloudelliset vaikutukset yleisesti

*Arviointineuvoston mukaan on erittäin myönteistä*, että tutkimusryhmän laatimat taloudelliset vaikutusarviot perustuvat hyvin monipuoliseen ja runsaaseen materiaaliin. Se on myös otettu haltuun suhteellisen lyhyessä ajassa. Arviointineuvosto katsoo, että työpajojen ja kyselyjen tuottamia aineistoja olisi kuitenkin voinut luonnehtia tarkemmin, koska ne määrittävät keskeisesti vaikutusarvioita.

*Arviointineuvoston mukaan* hallituksen esitysluonnoksessa taloudellisten vaikutusten arvioinneista tehdyt päätelmät on esitetty hiukan sekavasti. Tavoitteena on tehostaa ympäristöllisten lupamenettelyjen käsittelyä ja tuottaa kustannussäästöjä julkiselle sektorille ja toiminnanharjoittajille. Jälkimmäisen tavoitemuotoilun ohessa kuitenkin ilmaistaan, että taloudellisiin kustannuksiin saattaa liittyä rahoitustarpeita, joita käsitellään osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarviomenettelyjä. Jos mahdollisilla rahoitustarpeilla tarkoitetaan tässä sähköisen asiointijärjestelmän kehittämiskuluja, se tulisi todeta; ainakin syy tulisi kertoa. Lisäksi esityksen mukaan uuden menettelyn tuottamat taloudelliset kustannukset/hyödyt (jotka kohdistuvat pääosin yrityksiin) vaihtelevat 10 vuoden tarkastelujaksolla (nettonykyarvo) välillä -280 ja 320 miljoonaa euroa, kun eri epävarmuustekijät on otettu huomioon. Tekstissä todetaankin, että uudistus saattaa aiheuttaa kustannuksia tilannetekijöistä riippuen. Toisaalla kuitenkin oletetaan, että laskelmista riippumatta esitys tuottaa taloudellisia hyötyjä, kun taas kolmannessa eri kohdassa taloudellisten hyötyjen edellytyksinä pidetään sitä, että lupien käsittelyajat nopeutuvat huomattavasti ja että käsittelyn yhteensovittamista käytetään laajasti.

*Arviointineuvosto katsoo*, että taloudellisia vaikutuksia olisi mielekästä arvioida lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Kestänee aikansa, ennen kuin sähköinen asiointijärjestelmä ja LUOVA (edellyttäen että

se perustetaan) toimivat hyvin, samoin lupamenettelyjen koordinointi vaatii opettelunsa. Lisäksi vaikutusarviojaksossa ei ole hyödynnetty taulukoita tai kuvioita toisin kuin nykytilan kuvauksessa. Ne selkiyttäisivät paikoin vaikeaselkoista jaksoa.

### 2.2.2 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen mukaan ehdotukset eivät aiheuta sanottavia vaikutuksia kotitalouksille, koska esitys koskee ammatillisia toimijoita. Esityksessä kuitenkin todetaan, että osallistuminen lupamenettelyihin kuultavana voi aiheuttaa kotitalouksille ja yksittäisille ihmisille kustannuksia. Osallistumiseen liittyviä vaikutuksia käsitellään kokoavasti yhteiskunnallisten vaikutusten yhteydessä.

### 2.2.3 Vaikutukset yrityksiin

Koska taloudelliset vaikutukset kohdistuvat enimmäkseen yrityksiin, niitä on käsitelty edellä yleisellä tasolla. Esityksen mukaan uudistuksen taloudelliset vaikutukset yrityksiin koituvat etupäässä siitä, edistääkö lupakäsittelyn nopeutuminen investointeja. Tällöin taloudellinen hyöty syntyisi tuotannon aikaistumisesta. Hallinnollisen taakan vähenemisestä syntyvä säästö on esitysluonnoksen mukaan taloudelliselta mittakaavaltaan huomattavasti vähäisempää.

*Arviointineuvoston mukaan* vankempi asettuminen yritysten näkökulmaan olisi parantanut arviointia. Edellä on jo tullut esille ajatus, että yritykset eivät välttämättä hyödynnä yhteensovittamista, jos menettely aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia. Toisaalta vaikutukset investointeihin arvioidaan vain suhteessa lupamenettelyjen käsittelyaikaan. Mahdollinen ennakoitavuuden lisääntyminen (prosessin sujuvoituminen, arvio päätöksen ajankohdasta ja oletus laadukkaammista lupapäätöksistä) voinee myös edistää investointeja. Uudistuksen suhdetta investointeihin olisikin voinut syventää.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä* sitä, että esitysluonnoksessa esitetään arvio lupamenettelyjen yhteensovittamisen kohdentumisesta tiettyyn tapausmäärään vuosittain (noin 200), joskin määrässä on epävarmuutta, jota selittää muun muassa yleiseen taloudelliseen tilanteeseen liittyvä investointihalukkuus. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan todeta, mikä on uutta menettelyä potentiaalisesti harakitsevien yritysten määrän suuruusluokka tai minkälaisiin yrityksiin uudistus erityisesti kohdentuu. Todetaan vain, että yritykset voivat olla monen kokoisia ja eri teollisuuden aloilta. Lupamenettelyissä kyse olisi lähinnä ympäristö- ja rakennusluvan yhdistämisestä, mutta se ei vielä avaa yritysten tai investointien luonnetta. Jos yleistä kuvausta tai suuruusluokkia ei ole mahdollista antaa, voisiko eri tyyppisistä yrityksistä ja lupatarpeista antaa esimerkkejä? Nykytilan kuvauksessa on eritelty vireille tulleita ympäristövaikutusten arviointimenettelyjä hanketyypeittäin; voisiko vastaavaa jaottelua hyödyntää koskien lupamenettelyjen yhteensovittamista?

*Arviointineuvosto katsoo myös*, että yritysvaikutukset tulisi arvioida erikseen pienten ja suurten yritysten näkökulmasta, ainakin karkealla tasolla. Pienille yrityksille lupien yhteensovitus voi olla työläämpää, jos kerralla pitää hallita paljon haastavia asioita.

### 2.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Vaikutusarviot, joita esitysluonnoksessa käsitellään julkisen talouden vaikutuksina, ovat käytännössä *viranomaisvaikutuksia*. Viranomaisvaikutuksia tarkastellaankin tässä jaksossa siitä näkökulmasta, että uudet järjestelyt vaikuttavat paitsi töiden organisointiin myös kustannuksiin tai säästöihin. Viranomaisvaikutuksia ei käsitellä enää erikseen päällekkäisyyden välttämiseksi.

Esitysluonnoksen mukaan yhteensovittavan viranomaisen työmäärä lisääntyisi ja muiden toimivaltainen viranomaisten työmäärä vähenisi. Julkistaloudellisiin arvioihin sisältyy esityksen mukaan runsaasti epävarmuutta, mutta taloudelliset vaikutukset arvioidaan kuitenkin kustannuksiksi, joita on arvioitu määrällisesti. Viranomaistoiminnan resurssitarpeeksi esitetään laskelmien perusteella 4 htv.

*Arviointineuvoston mukaan* esitysluonnoksessa ei ole käsitelty resurssien kohdentamista. Erityisesti kuntien edellytykset toimia yhteensovittavana viranomaisena jäävät avoimiksi, vaikka resurssien turvaamisen tarve tiedostetaan erityisesti pienten kuntien osalta, samoin vajeen aiheuttama riski menettelyn pitkittymisestä. Esitysluonnoksessa ei myöskään kerrota, miten turvataan koordinoivan viranomaisen osaaminen. Prosessi voi olla kunnille raskas myös, jos osaamiseen ei kehity rutiinia. Toisaalta ei ole kustannustehokasta varautua menettelyyn, jos se tulee kohdalle harvoin, jos lainkaan. Joka tapauksessa viranomaisten ja erityisesti kuntien edellytykset koordinoida lupamenettelyjä on syytä varmistaa. Kuntien mahdolliset ongelmat on kuitenkin otettu huomioon seurannassa, mikä on myönteistä. Lisäksi olisi hyvä avata maakuntien roolia muutoin kuin LUOVA:n osalta.

*Arviointineuvoston mukaan* vaikutusten arviointijaksossa tulisi myös kertoa sähköisen asiointijärjestelmän kehittämisen mahdollisesti aiheuttamista lisäkustannuksista. Toteuttamisvaihtoehtoja kuvavassa jaksossa kerrotaan oletuksesta, että Luvat ja valvonta -kärkihanke vastaisi uudistuksen tarpeisiin, mutta asetelmaan liittyy esitysluonnoksen mukaan epävarmuutta. Vaihtoehdot saattavat puolestaan tuottaa lisäkustannuksia. Vaikka niiden hahmottaminen olisi hankalaa ja lopullisesta vaihtoehdosta olisi vielä epävarmuutta, asiasta tulisi vähintään mainita vaikutusarvioiden yhteydessä.

### 2.2.5 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksessä ei ole mainintaa vaikutuksista kansantalouteen. Se on ymmärrettävää ottaen huomioon sääntelyn taloudellisten vaikutusarvioiden sisältämät epävarmuudet.

*Arviointineuvosto katsoo*, kansantalousvaikutusten arvioinnin vaikeuden olisi silti voinut lyhyesti mainita perusteluineen (kuten on tehty vaikutusarvioraportissa). Samoin voisi pohtia, voisiko esimerkiksi vaikutuksia työllisyyteen arvioida laadullisesti sillä oletuksella, että sääntely edistäisi investointeja.

## 2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että kansalaisten osallistumiseen liittyviä vaikutuksia on arvioitu niin myönteisten kuin kielteisten haittojen näkökulmasta: uudistuksen myötä lupamenettelyjen kokonaisuus voi olla helpompi hahmottaa, mutta rajallisessa ajassa on toisaalta otettava haltuun ehkä hyvinkin suuri määrä haastavia asioita.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esityksessä tulisi todeta esitettyä konkreettisemmin, mitä mahdollinen hankaluus saada riittävää ymmärrystä hankekokonaisuudesta rajallisessa ajassa voi tarkoittaa muistutusten tai mielipiteiden laadun, laatijoiden ajankäytön ja asiantuntijoiden hyödyntämistarpeen kannalta. Työmäärän kertaluontoinen lisääntyminen yhdistettynä mahdollisesti vaikeaselkoiseen asiakokonaisuuteen lisää kansalaistoimijoiden taakkaa ja kenties tarvetta hyödyntää asiantuntijoita/konsultteja, mihin ei välttämättä ole varaa. Lupamenettelyjä yhteensovitettaessa kuulemiselle on myös varattava riittävä aika, mikä esityksessä todetaankin, mutta sen riittävyys jää avoimeksi. Kaiken kaikkiaan esityksen tulisi luoda varmuus siitä, että kansalaistoimijoiden ja viranomaisten kuulemisen edellytykset eivät heikenny ja että ympäristönsuojelun taso ei vastaavasti alene – kuten esityksen tavoitteissa todetaan. Riskien suhdetta tavoitteisiin tulisi käsitellä tarkemmin.

## 2.4 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan lupamenettelyjen yhteensovittamisella ei ole suoranaisia ympäristövaikutuksia, koska lupien edellytyksiä ei muuteta. Sääntely voi silti aiheuttaa välillisiä ympäristövaikutuksia, jos menettely vaikeuttaa haitankärsijöiden ja asianosaisten (ml. viranomaiset) mahdollisuuksia osallistua lupahakemuksesta kuulemiseen ja jos tieto kuulemisesta ei tavoita osallisia ottaen huomioon, että tilaisuus on tarjolla vain kertaalleen. Näitä seikkoja on osin käsitelty edellä. YVA-menettelyä koskevilla uudistuksilla ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia.

*Arviointineuvosto pitää erinomaisena, että lupamenettelyjen yhteensovittamiseen liittyviä ympäristövaikutuksia on arvioitu monipuolisesti myönteisten ja kielteisten haittojen näkökulmasta. Edellä kuvatun lisäksi esitysluonnoksessa eritellään ympäristövaikutuksia suhteessa paperinkäytön vähentämiseen, toiminnan luonteeseen (onko kyse toiminnan muuttamisesta vai uudesta toiminnasta), uuden tekniikan puhtauteen ja Suomen asemaan sijoituspaikkana.*

*Arviointineuvosto katsoo, että kuulemisvaiheen mahdollisesta puutteellisuudesta koituvia välillisiä, haitallisia ympäristövaikutuksia voisi kuitenkin havainnollistaa esimerkein: minkälaista tietoa saattaa jäädä katveeseen, jos kansalaistoimijoiden edellytykset kannanottoihin heikkenevät. Onko mahdollista, että puutteellinen kuulemisvaihe voi johtaa sellaisiin tarkoittamattomiin ympäristöhaittoihin, joista voi aiheutua paitsi merkittäviä ympäristöhaittoja myös suuria taloudellisia kustannuksia? Koordinaatiosta aiheutuvien riskien lisäksi uudistus voi toisaalta parantaa selvitysten laatua ja kattavuutta ja lupapäätösten yhdenmukaisuutta. Sen mahdollisia vaikutuksia ympäristöön voisi myös tarkentaa.*

## 3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista, ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja eräitä niihin liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä. Ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 6.9.2018. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Esitysluonnosta tulisi täydentää kohdassa 2. esitetyllä tavalla.*

## Helsingissä 27. syyskuuta 2018

### Jyrki Tala

Lainsäädännön arviointineuvoston varapuheenjohtaja

### Kati Rantala

Arviointineuvoston, arviointineuvoston sihteeri