

Tämä on Sitran Vaikuttavaa vuorovaikutusta vihreän siirtymän investoinneille -projektille tuotettu taustamuistio. Muistio täydentää Sitran muistiota Opas hyvään vuorovaikutukseen vihreissä investoinneissa - Vuorovaikutusmalli kunnille ja yrityksille.

Lisätietoja: Henna Hiilamo (henna.hiilamo@sitra.fi) ja Outi Haanpera (outi.haanpera@sitra.fi)

Vihreän siirtymän investointihankkeen elinkaaren kuvaus

Tuomas Raivio, Mari Saario, Merika Mattila, Minea Hara
Suunnittelun ja konsultoinnin asiantuntijayritys Swecosta

Tiivistelmä

Vihreän siirtymän investointihankkeet etenevät useiden toisiinsa kytkeytyvien suunnittelu-, alueidenkäyttö-, vaikutustenarviointi-, lupa- ja päätöksentekoprosessien kautta. Tässä kuvauksessa investointihankkeen elinkaari jäsennetään yhdeksään käytännön vaiheeseen investointitarpeen tunnistamisesta käyttöönottoon ja toiminnan käynnistämiseen.

Kuvaus auttaa hahmottamaan hanketoimijan, kunnan henkilöstön ja kunnan luottamushenkilöiden yleisiä rooleja prosessin eri vaiheissa. Hanketoimija vastaa oman hankkeensa valmistelusta, suunnittelusta, selvityksistä, lupahakemuksista, rahoituksen varmistamisesta ja toteutuksesta. Kunnassa elinvoiman edistäminen, viranomaisvalmistelu ja toimielinten päätöksenteko muodostavat toisistaan erotettavia mutta yhteensovitettavia tehtäviä. Lisäksi prosessiin osallistuu hanketyypin mukaan maanomistajia, valtion viranomaisia, yrityksiä, yhdistyksiä ja muita vaikutuspiirissä olevia toimijoita.

Investointiprosessi ei yleensä etene suoraviivaisesti. Kaavoitus, vaikutusten arviointi, lupamenettelyt, sopimukset, infrastruktuuriratkaisut ja tekninen suunnittelu voivat edetä rinnakkain, eri järjestyksessä tai palata aiempiin vaiheisiin. Hanketyyppien välillä on merkittäviä eroja esimerkiksi kaavoitustarpeissa, ympäristö- ja turvallisuusvaikutuksissa, infrastruktuuriliitynnöissä sekä lupa- ja viranomaismenettelyissä. Siksi kuvaus on yleistävä ja esimerkinomainen.

Kuvauksessa kuvataan lisäksi kaavoituksen, ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sekä keskeisten lupa- ja muiden viranomaismenettelyjen etenemistä. Kaikki hankkeet eivät tarvitse samoja lupia tai YVA-menettelyä, vaan menettelytarpeet määräytyvät hankkeen tyypin, koon, sijainnin ja vaikutusten perusteella. Myös hankkeeseen liittyvät sähköverkko-, tie-, vesi- ja muut infrastruktuuri-investoinnit voivat edellyttää eri toimijoiden erillisiä päätöksiä ja menettelyjä.

Kuvauksen tarkoitus on tukea erikseen laadittua vuorovaikutusmallia, joka esitellään Sitran muistiossa [Opas hyvään vuorovaikutukseen vihreissä investoinneissa - Vuorovaikutusmalli kunnille ja yrityksille](#). Se auttaa tunnistamaan ne elinkaaren vaiheet ja toimijoiden väliset liittymäkohdat, joissa vuorovaikutus, osallistuminen ja päätöksenteko korostuvat.

1. Johdanto

Tämä taustamuistio kuvaa vihreän siirtymän investointihankkeen etenemistä yhdeksänvaiheisena prosessina. Kuvaus on tarkoituksellisesti pelkistetty ja suoraviivaistettu: sen tavoitteena on jäsentää hankkeen keskeiset vaiheet, toimijaroolit sekä ne kohdat, joissa korostuvat vuorovaikutus, osallistuminen ja päätöksenteko. Käytännössä eri vaiheet voivat edetä rinnakkain, palata aiempiin vaiheisiin tai toteutua eri järjestyksessä. Prosessien kulkuun vaikuttavat lainsäädännön lisäksi osapuolten resurssit ja osaaminen sekä kyky johtaa monitoimijahankkeita ja sidosryhmyötä.

Kuvaus keskittyy investoinnin elinkaaren alkuvaiheisiin, joissa hankkeen keskeisiin ratkaisuihin voidaan vielä vaikuttaa ja vuorovaikutuksen merkitys on suurimmillaan. Investoinnin käyttö- ja purkuvaiheet on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Vuorovaikutuksen vastuut, käytännöt, menetelmät ja kriittiset vuorovaikutuspisteet kuvataan erillisessä vuorovaikutusmallissa, joka kytketään tässä esitettyihin elinkaaren vaiheisiin.

EK:n vihreän siirtymän investointien dataikkunan mukaan euromääräisesti keskeisimpiä investointityyppejä Suomessa tällä hetkellä ovat merituulivoima, maatuulivoima, datakeskukset¹ ja vetyhankkeet. Näille kaikille investointiprosessin yleinen logiikka on pääpiirteissään sama: hankekonsepti ja sijoittumispaikka tarkentuvat asteittain, hankkeen toteutettavuutta selvitetään, tarvittavat alueidenkäytön, vaikutusten arvioinnin ja luvituksen prosessit toteutetaan ja hanketoimija tekee lopulta investointipäätöksen.

¹Datakeskukset mainitaan tässä kuvauksessa yhtenä investointihanketyypinä. Datakeskusten asema osana vihreää siirtymää ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, ja näkemykset niiden luokittelusta vaihtelevat sidosryhmien ja toimijoiden välillä.

Hanketyyppien välillä on kuitenkin eroja muun muassa hankekehityksen aikajänteessä, sijoittumispaikan valintakriteereissä ja vaihtoehtojen määrässä, alueidenkäytön ja kaavoituksen tarpeissa, ympäristö- ja turvallisuusvaikutuksissa, teknologiavaihtoehdoissa, vaikutusten maantieteellisessä jakautumisessa, tarvittavassa infrastruktuurissa sekä osin lupa- ja viranomaisprosesseissa. Myös hankkeiden paikallinen hyväksyttävyyys ja vuorovaikutustarpeet eroavat toisistaan. Esimerkiksi tuulivoimassa vaikutukset voivat kohdistua laajalle alueelle maiseman, melun ja sähkönsiirron kautta, kun taas datakeskus on alueellisesti keskittyneempi, vaikka sen sähkönkulutus ja vaikutukset sähkönsiirtotarpeisiin voivat olla merkittäviä. Vetyhankkeissa puolestaan korostuvat tuotannon lisäksi sähkönsaanti ja voimajohdot, vedyn varastointi ja siirto sekä prosessi- ja kemikaaliturvallisuus. Merituulivoimassa hankekehityksen aikajänne, merialueiden käyttö, verkkoliityntä ja sähkönsiirto mantereella muodostavat erityisen laajan kokonaisuuden.

Tässä kuvauksessa hanketyyppikohtaiset erot on tarkoituksellisesti koottu yleiseksi investointiprosessin malliksi. Mallia sovellettaessa prosessin vaiheiden sisältö, järjestys, kesto ja merkitys tulee siksi tarkentaa kyseisen hanketyypin ja sijoittumispaikan mukaan. Mallin keskeinen käyttötarkoitus on erikseen laaditun vuorovaikutusmallin tukeminen. Tästä syystä mallia on tarkoitettu investointiprosessin yleisten vaiheiden ja liittymäkohtien hahmottamiseen, ei yksittäisen hankkeen valmiiksi etenemis- tai luvitusohjeeksi.

Kuvassa 1 kuvataan esimerkinomaisesti aurinkovoiman, maatuulivoiman, merituulivoiman, teollisten hankkeiden ja verkkoinvestointien keskeisiä eroja alueidenkäytön, vaikutusten arvioinnin, luvituksen ja muiden menettelyjen näkökulmasta. Kuva ei kata kaikkia vihreän siirtymän investointityyppejä, vaan myös muunlaisissa hankkeissa voi olla hanketyyppi- ja sijaintikohtaisia erityispiirteitä.

Kuva 1: Hanketyyppikohtaiset erot investointiprosessissa

Hanketyyppi	Alueidenkäyttö ja kaavoitus	Vaikutusten arviointi	Tyypillisiä lupia ja muita menettelyjä	Hanketyypin erityispiirteitä
Aurinkovoima	Kaavoituksen ja rakentamisluvan tarve riippuu hankkeen koosta, vaikutuksista, sijainnista, alueen kaavatilanteesta ja alueidenkäytön yhteensovittamistarpeesta.	YVA-menettelyn tarve arvioidaan hankekohtaisesti. Teollisen mittakaavan aurinkovoimala ei automaattisesti edellytä YVA-menettelyä.	Rakentamislupa sekä hankkeen sijainnin ja vaikutusten mukaan esimerkiksi ympäristö-, vesi- ja luonnonsuojelulainsäädännön mukaiset luvat, poikkeukset tai ilmoitukset.	Laaja maa-alan tarve, maisema- ja luontovaikutukset, sähköverkkoliittymä.
Maatuulivoima	Toteutus perustuu usein tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavaan yleiskaavaan, jonka perusteella myönnetään rakentamislupa.	Teollisen kokoluokan tuulivoimahankkeisiin liittyy tavallisesti YVA-menettely. Kaavoitus ja YVA voivat edetä rinnakkain tai yhteensovitettuina.	Rakentamislupa; sijainnin mukaan lentoeste-, vesi- tai ympäristölupa; verkkoliittymän ja sähkönsiirron menettelyt.	Maisema-, melu-, väle-, luonto- ja linnustovaikutukset voivat ulottua laajalle. Sähkönsiirtoreitti voi muodostaa oman vaikutusalueensa.
Merituulivoima	Aluevesillä hankkeen toteuttaminen edellyttää merialueen käytön yhteensovittamista ja kuntakaavoitusta. Talousvyöhykkeellä kunta ei kaavoita merialuetta, mutta sähköön rantautuminen ja maalle sijoittuvat siirtoreitit edellyttävät alueidenkäytön yhteensovittamista.	Merituulivoimahankkeeseen liittyy YVA-menettely. Arvioinnissa korostuvat meriympäristöön, luontoon, maisemaan, kalastukseen, meriliikenteeseen ja muihin merellisiin toimintoihin kohdistuvat vaikutukset sekä sähkönsiirron vaikutukset merellä ja mantereella.	Hankkeeseen voi liittyä esimerkiksi vesilain mukainen lupa, rakentamisen edellyttämät luvat, lentoestelupa sekä merikaapeleihin, sähkönsiirtoon, verkkoliittymään ja maa-alueiden käyttöön liittyviä lupia, suostumuksia ja menettelyjä.	Pitkä hankekehityksen aikajänne, merialueen käyttö ja yhteensovittaminen muiden merellisten toimintojen kanssa sekä verkkoliittymän, sähköön rantautumisen ja mantereelle jatkuvien siirtoreittien muodostama laaja kokonaisuus.
Teollinen hanke	Hanke sijoittuu olemassa olevalle tai uudelle teollisuusalueelle. Kaavan ajantasaisuus ja muutostarve arvioidaan toiminnan luonteen, mittakaavan ja vaikutusten perusteella.	YVA voi olla tarpeen hanketyypin, koon tai vaikutusten perusteella; Natura-arviointi mikäli lähialueilla ns. Natura-kohteita.	Rakentamislupa sekä toiminnasta riippuen esimerkiksi ympäristölupa, vesilupa ja kemikaaliturvallisuuslupa. Lisäksi voidaan tarvita muita toimiala- ja sijaintikohtaisia lupia tai ilmoituksia.	Prosessi-, kemikaali- ja paloturvallisuus, päästöt, liikenne, veden ja energian tarve sekä liittyminen sähkö-, vesi-, lämpö-, kaasu- tai vetyverkkoihin.
Sähköverkkoinvestointi	Voimajohtoreitti sovitetaan yhteen muun alueidenkäytön, asutuksen, ympäristöarvojen ja muiden infrastruktuurien kanssa.	Merkittävään hankkeeseen voi liittyä YVA; tarkastelussa luonto-, maisema-, asutus- ja maankäyttövaikutukset.	Hankkeeseen voi liittyä tutkimuslupa, lunastuslupa ja lunastustoimitus sekä johtoalueen käyttöoikeuksien hankkiminen. Maantien tiealueelle sijoittaminen edellyttää erillistä sijoitus- tai työlupaa.	Hanke muodostaa pitkän, useita kiinteistöjä ja kuntia koskevan vaikutusalueen. Maanomistajien asema, käyttöoikeudet, lunastus ja korvaukset korostuvat.

2. Toimijaroolit prosessissa

2.1 Hanketoimija

Hanketoimija on investointia suunnitteleva, kehittävä ja toteuttava organisaatio. Se voi olla esimerkiksi teollisuusyritys, energiayhtiö, hankekehittäjä tai muu investoija. Myös kunta tai kuntakonserniin kuuluva yhtiö, kuten kunnan energiayhtiö, voi toimia hanketoimijana. Tällöin kunnan rooli investoijana on luonnollisesti erotettava sen lakisääteisistä viranomais- ja päätöksentekotehtävistä.

Hanketoimija vastaa hankkeen liiketoiminnallisesta valmistelusta, teknisestä suunnittelusta, sopimuksista, rahoituksen varmistamisesta, selvityksistä, lupahakemuksista ja toteutuksesta oman hankkeensa mukaisessa laajuudessa. Hanketoimija voi vaihtua hankkeen aikana esimerkiksi hankeoikeuksien tai omistuksen siirtyessä toiselle toimijalle. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi hankekehittäjän nimissä valmisteltu investointi, joka myydään kesken toteutuksen. Tällöin on tärkeää varmistaa hanketta koskevien tietojen, vastuiden, tehtyjen sitoumusten ja sidosryhmäsuhteiden siirtyminen uudelle hanketoimijalle.

Hanketoimija voi tuoda mukaan muita toimijoita, kuten hankkeen suunnittelijat (laitos- ja rakennussuunnittelu), teknologiatoimittajat, lupaprosessien konsultit, rahoittajien edustajat sekä omat viestintäkumppaninsa huomioimaan esimerkiksi pörssiyrityksen tiedottamista koskeva lainsäädäntö sekä yrityksen oma viestintästrategia. Myös merkittävillä toimittajakumppaneilla voi olla omaa viestintäänsä hankkeesta.

2.2 Kunnan henkilöstö

Kunnan hallintokunnista² päätöksiä valmistelevat ja käsittelevät maankäytön suunnittelu (kaavoitus), ympäristönsuojelu (ympäristö- ja vesilupien lausunnot tai myöntö), rakennusvalvonta (rakentamislupa) ja tekninen toimi (kunnallinen infrastruktuuri, esim. vesihuolto ja väylät). Lisäksi tärkeitä ovat kunnan johto, elinvoimatoiminnot (investointihankkeiden edistäminen) sekä useat kunnan erityisasiantuntijat (esim. ympäristöterveys). Kunnan henkilöstö³ vastaa hallintolain, kuntalain sekä eri toimintoja koskevan erityislainsäädännön, kuten alueidenkäyttölain, rakentamislain ja ympäristönsuojelulain mukaisesti hankkeen käsittelystä kunnan hallinnossa, tiedon tuottamisesta päätöksenteon tueksi sekä eri prosessien yhteensovittamisesta.

Julkisen hallinnon päätöksenteon perusteet on kirjattu Suomen perustuslakiin. Kunnan päätöksentekomenettelyä säätelevät pääosin kuntalaki ja hallintolaki.

² Kunnan tietyistä tehtäväalueesta vastaava hallinnon osa, johon kuuluu tyypillisesti toimielin (esim. lautakunta) ja sen alainen viranhaltijaorganisaatio.

³ Tässä dokumentissa **kunnan henkilöstöllä** tarkoitetaan kaikkia kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa työ- tai virkasuhteessa olevia henkilöitä. Lisätietoa virka- ja työsuhteiden eroista [täältä](#).

Kaavoitukseen, rakentamiseen ja ympäristönsuojeluun liittyvistä menettelyistä säädetään lisäksi alueidenkäyttölaissa, rakentamislaisissa ja ympäristönsuojelulaissa. Esimerkiksi kunnan ympäristö- ja rakentamislupia käsittelevä viranomainen toimii lupa-asiassa oman toimivaltansa mukaisesti, eikä muu kunnan päätöksenteko saa ohjata yksittäisen lupa-asian ratkaisua. Kunnan viranomaiset neuvovat toimivaltaansa kuuluvissa menettelyissä ja käyttävät päätöksenteossa lainsäädännön mukaista harkintavaltaa. Harkintavalta on merkittävää erityisesti kaavoituksessa, mutta myös lupa-asioissa viranomainen arvioi laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä ja käyttää oikeusharkintaa.

2.3 Kunnan luottamushenkilöt

Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto. Päätöksentekoon liittyvää toimivaltaa voidaan kuitenkin kunnan hallintosäännössä siirtää eli delegoida eri toimielimille, kuten kunnanhallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille. Käytännössä luottamushenkilöt ovat vaaleilla valittuja, määräaikaaisessa tehtävässä toimivia päättäjiä, joiden toimintaa ohjaavat lainsäädäntö, kunnan hallintosääntö sekä omat ja poliittisen ryhmän linjaukset. He osallistuvat kunnan strategian muodostamiseen ja tekevät toimivaltansa puitteissa päätöksiä muun muassa maankäytöstä, sopimuksista, taloudesta ja infrastruktuurista. Poliittiset tavoitteet ja arvovalinnat vaikuttavat kunnan strategiaan linjauksiin ja esimerkiksi kaavoitusvallan käyttöön, mutta päätöksenteon on aina pysyttävä lainsäädännön asettamissa rajoissa.

Investointihankkeita luottamushenkilöt tarkastelevat esimerkiksi kunnan strategisten tavoitteiden, aluekehityksen, elinvoiman, ympäristön ja kuntalaisten edun näkökulmasta. He käyttävät päätösvaltaa vain siinä laajuudessa kuin lainsäädäntö ja hallintosääntö heille toimivallan antavat. Luottamushenkilöt eivät esimerkiksi voi ohjata sellaisen riippumattomasti ratkaistavan viranomaisasian yksittäistä päätöstä, joka kuuluu lain nojalla toimivaltaiselle viranomaiselle.

Kunnan lakisääteisiä viranomaistehtäviä hoitavat hallintosäännössä ja erityislainsäädännössä määritellyn toimivallan mukaisesti sekä viranhaltijat että luottamushenkilöistä koostuvat toimielimet. Tämän viranomaisroolin rinnalla kunnan johdolla ja elinvoimatoiminnoilla on kunnan strategisten tavoitteiden ja investointien edistämiseen liittyviä tehtäviä. Luottamushenkilöt puolestaan osallistuvat strategien ja poliittisten linjausten muodostamiseen sekä käyttävät päätösvaltaa toimielimissä. Yksittäisen luottamushenkilön tai poliittisen ryhmän kannanotto on kuitenkin erotettava kunnan toimielimen tekemästä lainmukaisesta päätöksestä.

2.4 Investointiprosessin muut osapuolet

Investointiprosessi koskettaa monia muitakin toimijoita kuin yllä kuvattua. Vuorovaikutuksen kannalta keskeisiä ovat maanomistajat, muut viranomaiset, naapurit, kunnan asukkaat, yritykset ja yhdistykset, kansalaisliikkeet sekä mahdolliset muut hankkeen vaikutuspiirissä olevat.

Maanomistaja voi olla hanketoimija, sijoittumiskunta, yksityinen taho (yksityishenkilöt, perikunnat, yritykset, säätiöt, yhdistykset ja muut

yksityisoikeudelliset yhteisöt) tai muu julkinen taho kuin sijoittumiskunta (valtio, kunnat ja muut julkisyhteisöt). Maan hankinta, vuokraus, käyttöoikeudet, rasitteet ja muut sopimusjärjestelyt muodostavat tärkeän lähtökohdan hankkeen toteutukselle. Sopimusneuvottelut voivat edetä rinnakkain sijaintivertailun, kaavoituksen ja selvitysten kanssa, ja niiden sisältö sekä ajoitus vaihtelevat hanketyypeittäin.

Investointihankkeisiin liittyvässä maankäytössä lähtökohtana on aina kuntien kaavoitusmonopoli. Kunta päättää, laaditaanko alueelle yleiskaava tai asemakaava, milloin kaavoitus käynnistetään ja millä alueilla sitä tehdään. Kaavojen mukaisia maankäyttöratkaisuja toteutetaan käyttämällä maapoliittisia toteuttavia keinoja, esimerkiksi maanhankinta, etuosto, maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus.

Kunnan tärkeänä tehtävänä on varmistaa kaavan sisältövaatimusten täyttyminen sekä kaavan toteuttamisen edellytykset. Tässä huomioidaan muun muassa yhdyskuntarakenne, luonnon monimuotoisuus sekä ulkopuolisten verkostojen ja infrastruktuurin tarve, kuten vesihuolto (vesihuollon putkilinjat, raakavesi, talousvesi, jätevesi), sähkönsiirto (voimalinja) ja mahdolliset kaasulinjat (esim. biometaan, vety, hiilidioksidi). Nämä tulee kaavoittaa ja luvittaa erikseen.

Yhteysviranomainen: Yhteysviranomainen vastaa YVA-menettelyn viranomaistehtävistä. Yhteysviranomaisena toimii yleensä Lupa- ja valvontavirasto ja ydinenergiահankkeissa työ- ja elinkeinoministeriö. Yhteysviranomainen ohjaa YVA-menettelyä, antaa arviointiohjelmasta lausunnon, huolehtii ohjelman ja arviointiselostuksen kuulemisesta sekä arvioi YVA-selostuksen riittävyyden ja laadun. Menettelyn lopuksi yhteysviranomainen antaa perustellun päätelmän hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista.

Muut viranomaiset: Hanketyypin mukaan prosessiin voi osallistua useita valtion viranomaisia. Esimerkkejä ovat Lupa- ja valvontavirasto (ympäristö- ja vesitalouslupa ja niiden valvonta sekä YVA-menettely ja Natura-arviointi), sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (vaarallisten kemikaalien varastoinnin ja käsittelyn luvat ja valvonta, kemikaaliputkistojen valvonta sekä opastus kemikaalilaitosten maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa). Lisäksi toimivaltaisista voivat olla esimerkiksi toimivaltainen Elinvoimakeskus, Energiavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Väylävirasto, sekä alueellinen pelastusviranomainen. Tarkka viranomaispolku on aina määritettävä hankekohtaisesti, viranomaisilla on velvollisuus neuvoa oman alansa hallintomenettelyissä.

3. Investointiprosessin elinkaaren vaiheet

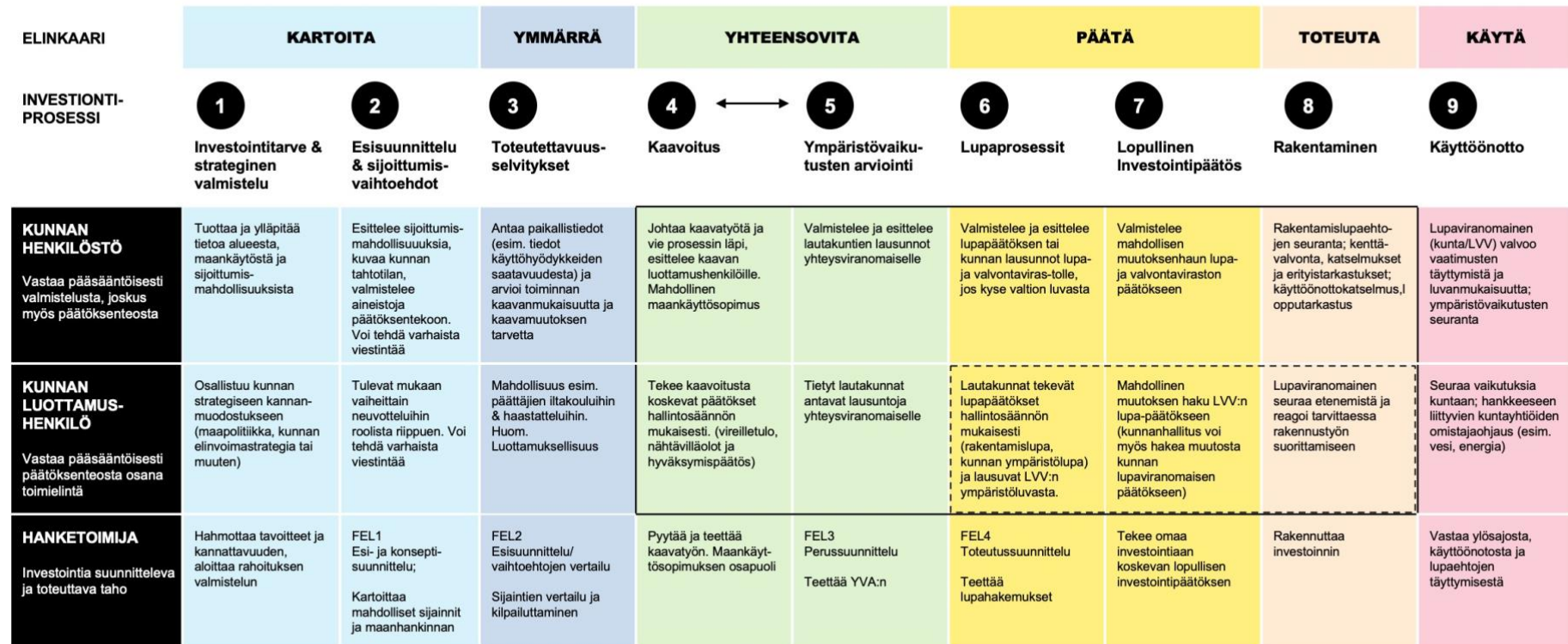
Investointiprosessi on jäsennetty yhdeksään käytännön vaiheeseen: investointitarpeen tunnistamiseen ja strategiseen valmisteluun, esisuunnitteluun ja sijoittumisvaihtoehtojen kartoittamiseen, toteutettavuusselvityksiin, kaavoitukseen, vaikutusten arviointiin⁴, lupaprosesseihin, lopulliseen investointipäätökseen, rakentamiseen sekä käyttöönottoon ja toiminnan käynnistämiseen. Vaiheet voidaan koota kuudeksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi: kartoita, ymmärrä, yhteensovita, päättä, toteuta ja käytä.

Vaiheet ja toiminnalliset kokonaisuudet kuvaavat hankkeen asteittaista tarkentumista alustavasta investointitarpeesta toteutukseen ja toiminnan käynnistämiseen. Prosessi ei kuitenkaan aina etene suoraviivaisesti, vaan esimerkiksi kaavoitus, vaikutusten arviointi, lupamenettelyt ja tekninen suunnittelu voivat edetä rinnakkain, palata aiempiin vaiheisiin tai toteutua eri järjestyksessä. Vaiheiden järjestys, kesto, sisältö ja merkitys vaihtelevat hanketyypin, sijainnin ja vaikutusten mukaan.

Investointiprosessia tarkastellaan seuraavissa kuvissa kolmesta toisiaan täydentävästä näkökulmasta. Kuva 2 esittää investointiprosessin yhdeksän vaihetta ja kuusi kokonaisuutta sekä keskeisten toimijoiden yleiset roolit eri vaiheissa. Kuvassa tuodaan esiin myös kunnan lakisääteisten viranomais- ja päätöksentekotehtävien jakautuminen kunnan sisällä lainsäädännön ja kunnan hallintosäännön mukaisesti.

⁴ Vaikutusten arviointi voi sisältää YVA-menettelyn lisäksi muita arviointeja ja selvityksiä. Vaikutusten arviointia kuvataan kuvauksessa ja havainnollistavissa kuvissa pitkälti YVA-menettelyn kautta, koska se on monissa hankkeissa vaiheen keskeinen lakisääteinen vuorovaikutusmenettely.

Kuva 2: Vihreän siirtymän investointihankkeen elinkaari



↔ Kaavoitus ja ympäristövaikutusten arviointi voivat edetä rinnakkain ja yhteensovitettuna.

☐ Vaiheet, jossa kunnan toimivaltaiset viranhaltijat ja toimielimet hoitavat lakisääteisiä viranomais- ja päätöksentekotehtäviä. Luottamushenkilöt käyttävät päätösvaltaa toimieliimen jäsenenä virkavastuulla. Roolit ja toimivalta määräytyvät lainsäädännön ja kunnan hallintosäännön mukaan.

--- Tehtävät tulevat kyseeseen, kun lupa-asia tai lausunnon antaminen kuuluu kunnan toimivaltaan. Asian valmistelee ja esittelee toimivaltainen viranhaltija, ja ratkaisun tekee kunnan hallintosäännön mukainen toimivaltainen viranhaltija tai toimielin.

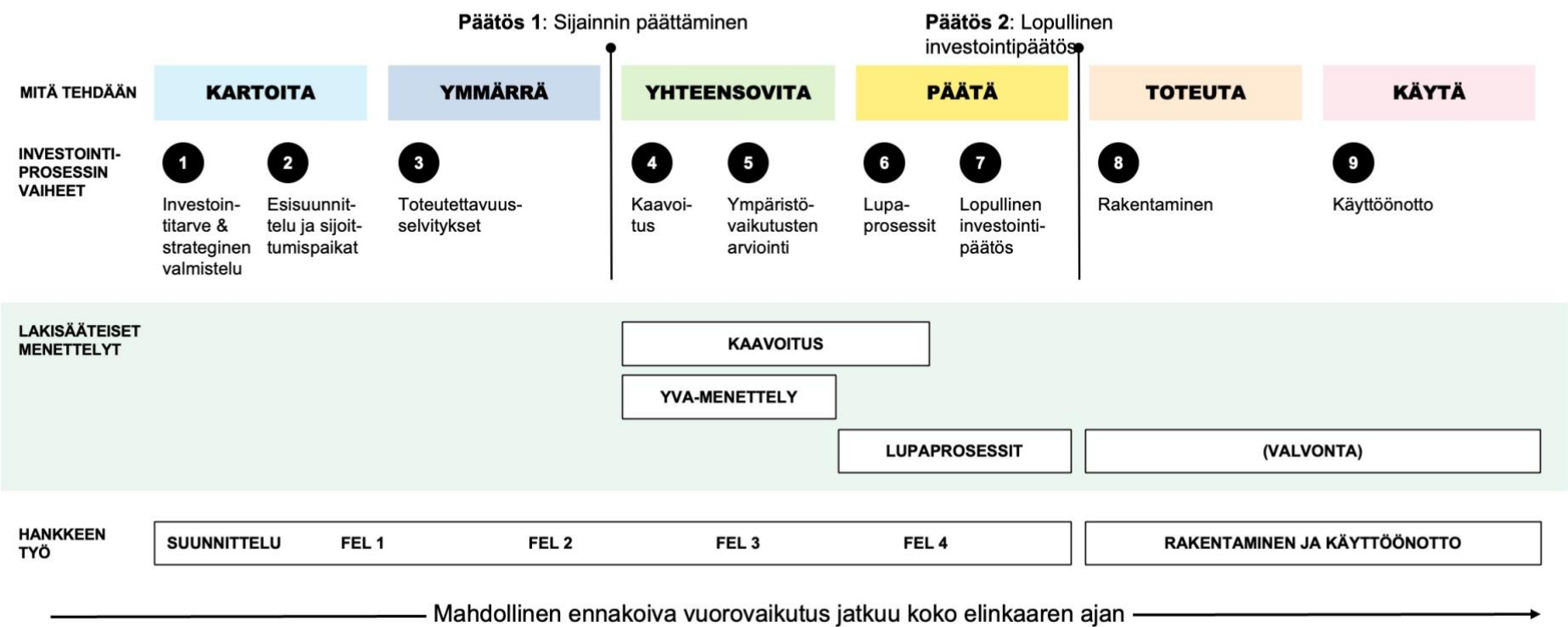
————— Vuorovaikutus kulkee koko prosessin läpi ja ratkaisee, säilyykö luottamus. —————→

Kuva 3 kokoaa yhdeksän vaihetta kuudeksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi ja havainnollistaa kaavoituksen, vaikutusten arvioinnin, lupamenettelyjen, suunnittelun ja rakentamisen ajallista rinnakkaisuutta. Kuva havainnollistaa lisäksi, että investointiprosessiin kytkeytyy ennakoivaa ja lakisääteistä vuorovaikutusta. Investointiprosessiin kytkeytyvän vuorovaikutuksen malli ja keskeiset käytännöt kuvataan erillisessä vuorovaikutusmallissa.

Kuva 4 tiivistää elinkaaren eri vaiheiden tavoitteet, keskeiset kysymykset ja hankkeen etenemisen kannalta olennaiset tehtävät.

Kuva 3: Investointiprosessi

Investoinnin yhdeksän käytännön vaihetta asettuvat elinkaaren kuuteen kokonaisuuteen.



Kuva 4: Mitä elinkaaren vaiheet tarkoittavat?

Elinkaari kuvaa hankkeen etenemistä tarpeen tunnistamisesta käyttöönottoon ja toimintaan. Sen eri vaiheilla on omat tavoitteet ja keskeiset kysymykset.



Luottamusta ja toimivaa vuorovaikutusta rakennetaan koko elinkaaren ajan.

3.1 Investointitarpeen tunnistaminen ja strateginen valmistelu (Vaihe 1)

Investointiprosessi käynnistyy, kun hanketoimija tunnistaa liiketoiminnallisen mahdollisuuden, markkinatarpeen tai strategisen investointitarpeen. Hanketoimija määrittelee alustavasti investoinnin tarkoituksen, teknologian, tuotannon, mittakaavan, rahoituksen edellytykset ja mahdolliset sijoittumisalueet. Samalla hanketoimija arvioi hankkeen maa-alue-, verkko-, raaka-aine-, vesi-, energia- ja logistiikkatarpeita.

3.1.1 Mitä vaiheessa ratkaistaan?

Hanketoimija muodostaa alustavan käsityksen hankkeen tarkoituksesta, mittakaavasta, teknologiasta ja mahdollisista sijoittumisalueista. Kunnan näkökulmasta taustalla vaikuttaa sen strateginen tahtotila siitä, millaisia investointeja ja aluekehitystä tavoitellaan.

Hanketoimijan rooli

Hanketoimija määrittelee investoinnin tavoitteet, alustavan liiketoimintamallin ja tekniset päävaihtoehdot sekä päättää, käynnistetäänkö sijainti- ja toteutettavuustarkastelu.

Kunnan henkilöstön rooli

Kunnan elinvoima- ja maankäyttötoiminnot voivat tarjota julkista ja hankekohtaisesti luovutettavaa tietoa alueiden soveltuvuudesta, infrastruktuurista ja kunnan tavoitteista. Tässä vaiheessa kuntajohto ja elinvoimatoiminnot tarkastelevat hanketta erityisesti kunnan strategisten tavoitteiden ja investoinnin sijoittumisedellytysten näkökulmasta. Lakisääteisiä viranomaistehtäviä hoitavat henkilöt puolestaan tuovat valmisteluun toimivaltansa mukaista tietoa hankkeen reunaehdoista. Elinvoimaa edistävä rooli ja lakisääteiset viranomaistehtävät on pidettävä erillään.

Kunnan luottamushenkilöiden rooli

Luottamushenkilöt määrittävät kunnan strategisia elinvoima-, maankäyttö- ja investointiperiaatteita sekä käyttävät päätösvaltaa osana toimieliimiä lainsäädännön ja kunnan hallintosäännön mukaisesti. Näillä periaatteilla luodaan kunnan tahtotila investointien vastaanottamiseen kunnan alueelle. Yksittäiset luottamushenkilöt ja poliittiset ryhmät voivat osallistua strategiseen ja poliittiseen keskusteluun, mutta niiden kannanotot eivät sellaisinaan ole kunnan päätöksiä.

Kuntastrategiassa valtuusto päättää kunnan pitkän aikavälin tavoitteista. Elinkeinopolitiikka konkretisoi strategian. Siihen kuuluvat paikalliset toimet, joilla parannetaan muun muassa yritysten fyysistä toimintaympäristöä, tuotannontekijöiden saatavuutta ja päätöksenteon edellytyksiä. Maapolitiikka kuvaa, miten kunta pyrkii hallitsemaan ja kehittämään maankäyttöä kunnan alueella strategian ja elinkeinopolitiikan mukaisesti. Hankekohtainen toiminta riippuu virallisesti siitä, edellyttääkö valmistelu kunnan päätöksiä. Käytännössä

luottamushenkilöitä ja kuntajohtoa informoidaan epävirallisesti tiedossa olevista mahdollisista sijoittumisista kunnan alueelle.

3.2 Hankkeen esisuunnittelu ja sijoittumispaikkamahdollisuuksien kartoittaminen (Vaihe 2)

Hanketoimija laatii alustavan hankekonseptin ja toteutusvaihtoehdot sekä tunnistaa ja vertailee sijoittumisvaihtoehtoja. Tarkasteluun kuuluvat esim. maa- tai vesialueen saatavuus ja hallinta, kaavatilanne, ympäristö- ja luontoarvot, lähiasutus, verkko- ja liikenneyhteydet, kunnallistekniikka, turvallisuus sekä alustavat lupa- ja selvitystarpeet. Maan hankintaa, vuokrausta, käyttöoikeuksia tai optioita koskevat neuvottelut voivat käynnistyä.

3.2.1 Mitä vaiheessa ratkaistaan?

Vaiheessa ratkaistaan, millainen hankekonsepti on realistinen ja teknistaloudellisesti toteutettavissa, sekä mitkä sijoittumisvaihtoehdot otetaan jatkotarkasteluun. Samalla muodostuu ensimmäinen konkreettinen käsitys eri sijaintien teknisestä, taloudellisesta, ympäristöllisestä ja hallinnollisesta toteutettavuudesta sekä tarvittavasta infrastruktuurista. Kaikkia vaihtoehtoja ei vielä tarvitse sulkea pois.

Hanketoimijan rooli

Hanketoimija kokoaa sijaintikriteerit, vertailee vaihtoehtoja, käy sopimusneuvotteluja maanomistajien kanssa ja arvioi eri vaihtoehtojen toteutettavuuden, kustannukset ja riskit. Tähän sisältyy esimerkiksi maa-alueiden saatavuuden selvittäminen, verkko-, energia-, vesi- ja liikenneinfran tarpeiden arvioiminen sekä tarvittavien lupien ja selvitysten kartoittaminen. Sijaintipaikka valitaan lähtökohtaisesti liiketoiminnallisin perustein (infrastruktuuri, raaka-aineiden saatavuus ja logistiikka, käyttöhyödykkeet, tuotteiden ja energian jakelu) mutta paikan valintaan voivat vaikuttaa myös ennakoitujen lupaprosessien riskit (esim. naapurussuhteet, herkäät kohteet, luonnonsuojelutarpeet) sekä sijaintikunnan elinkeinopolitiikka, kuten tonttien hinta ja saatavuus, viranomaisprosessien neuvonta ja ennakoitavuus, tiedon saatavuus sekä kunnan ja sijaintialueen brändi ja maine. Investoinnista laaditaan samalla esi- tai konseptisuunnitelma (FEL15).

⁵ Ks. Liite 1. Suunnittelun etenemisen jäsentäminen

FEL (Front-End Loading) jäsentää investointihankkeen suunnittelun vaiheisiin FEL 1...FEL 4, joissa suunnitelma tarkentuu asteittain ennen toteutus päätöstä:

FEL 1 – Konseptisuunnittelu: Määritetään, mitä ja miksi ollaan tekemässä. Tunnistetaan tarve, tavoitteet, alustavat teknologiat, mittakaava ja sijoittumisvaihtoehdot.

FEL 2 – Esisuunnittelu / vaihtoehtojen vertailu: Ratkaistaan, mikä vaihtoehto on toteuttamiskelpoinen. Vaihtoehtoja vertaillaan teknisesti, taloudellisesti ja riskien sekä toteutettavuuden näkökulmasta.

FEL 3 – Perussuunnittelu: Määritetään riittävän tarkasti, mitä rakennetaan. Tekninen ratkaisu, laajuus, kustannusarvio, aikataulu ja toteutustapa tarkentuvat investointipäätöksen edellyttämälle tasolle.

FEL 4 – Toteutussuunnittelu: Määritetään yksityiskohtaisesti, miten rakennetaan. Suunnitelmat viedään hankintoja, rakentamista, asennuksia ja käyttöönottoa palvelevalle tasolle.

FEL-jäsenitys on yleisesti käytössä teollisessa suunnittelussa.

Kuvassa 10 havainnollistetaan, miten hankkeen suunnitelma tarkentuu konseptisuunnittelusta vaihtoehtojen vertailun ja perussuunnittelun kautta toteutussuunnitteluun samalla, kun hankkeen kypsyys investointipäätöstä varten kasvaa

Kunnan henkilöstön rooli

Kunnan henkilöstö kuvaa alueiden suunnittelutilanteen, infrastruktuurin lähtökohdat, kunnan tavoitteet ja päätöksentekomenettelyt sekä alustavasti tunnistettavat reunaehdot. Lisäksi henkilöstö tuo esiin tietoa mahdollisista sijoittumisalueista ja valmistelee tarvittaessa asian esittelyä luottamushenkilöille.

Kunnan luottamushenkilöiden rooli

Luottamushenkilöt tekevät tarvittaessa esimerkiksi maankäyttöä, maanomistusta, infrastruktuuria tai hankkeen edellyttämää kaavoitusta koskevia päätöksiä tai kunnan infrastruktuurisitoumuksia koskevia ja elinkeinopolitiikkaa edistäviä päätöksiä toimivaltansa mukaisesti. Samalla yksittäiset luottamushenkilöt ja poliittiset ryhmät voivat muodostaa näkemyksiään hankkeen strategisesta merkityksestä ja sen mahdollisista vaikutuksista alueen kehitykseen. Nämä poliittiset tai henkilökohtaiset näkemykset on erotettava kunnan toimivaltaisten toimielinten tekemistä päätöksistä. Kunnan virallinen kanta muodostuu toimielinten päätöksenteossa lainsäädännön ja kunnan hallintosäännön mukaisesti. Joissakin kunnissa voidaan keskeisistä strategisista päätöksistä teettää myös erillisiä yritysvaikutusten arviointoja. Kun hanke tulee julkiseksi, luottamushenkilöt joutuvat todennäköisesti ottamaan kantaa hankkeeseen.

3.3 Toteutettavuusselvitykset ja investointipäätöksen valmistelu (Vaihe 3)

Hanketoimija teettää valitusta sijainnista tai rajatusta sijaintijoukosta teknisiä, ympäristöllisiä, kaupallisia ja taloudellisia selvityksiä. Hankkeen mitoitukset, teknologia, kustannukset, rahoitus, aikataulu, hankintamalli, infrastruktuuritarpeet ja riskit tarkentuvat. Selvitysten perusteella päätetään hankekehityksen jatkamisesta ja valmistellaan myöhempää lopullista investointipäätöstä.

3.3.1 Mitä vaiheessa ratkaistaan?

Hanketoimija muodostaa selvitysten perusteella tarkentuvan arvion siitä, onko hanke valitulla tai rajatulla sijaintijoukolla teknisesti, taloudellisesti ja muutoin toteuttamiskelpoinen ja onko hankekehitystä perusteltua jatkaa. Hankkeen teknologia, mitoitukset, kustannukset, rahoitus, infrastruktuuritarpeet, aikataulu ja riskit tarkentuvat. Tässä vaiheessa hanketoimija voi tehdä myöhempää suunnittelua rajaavia valintoja, mutta ratkaisut voivat vielä muuttua suunnittelun, vaikutusten arvioinnin ja viranomaismenettelyjen edetessä.

Hanketoimijan rooli

Hanketoimija vastaa selvitysten toteutuksesta, vaihtoehtojen vertailusta, investointi- ja käyttökustannusten arvioinnista, rahoitusmallista sekä hankkeen riskienhallinnasta. Investoinnista laaditaan toteutettavuussuunnitelma (FEL2).

Kunnan henkilöstön rooli

Kunnan henkilöstö tuottaa toimivaltansa mukaista tietoa maankäytöstä, palveluista ja infrastruktuurista sekä tunnistaa kunnan omat valmistelu- ja päätöksentekotarpeet. Lisäksi kunnan henkilöstö arvioi suunnitellun toiminnan kaavanmukaisuutta ja mahdollista kaavam muutoksen tarvetta. Kunnan toimivaltaiset viranomaiset voivat osallistua vaiheessa käytäviin keskusteluihin ja neuvotteluihin oman tehtävänsä mukaisesti.

Kunnan luottamushenkilöiden rooli

Tässä vaiheessa luottamushenkilöillä ei yleensä ole aktiivista päätöksentekoroolia. He voivat kuitenkin osallistua haastatteluihin tai taustakeskusteluihin tilanteen mukaan. Jos hanke on tullut julkisuuteen, luottamushenkilöt voivat tuoda esiin kunnan strategiset tavoitteet ja tämänhetkisen suhtautumisen hankkeeseen, tehdä näkyväksi päätöksenteon keskeneräisyyden ja tulevat vaikutusmahdollisuudet sekä kuunnella paikallisten toimijoiden näkemyksiä ennen myöhempiä poliittisia ratkaisuja.

3.4 Kaavoitus ja muu maankäytön suunnittelu (Vaihe 4)

Jos voimassa oleva kaava ei mahdollista hanketta tai hanke edellyttää uusia aluevarauksia tai muuta alueidenkäytön suunnittelua, toimivaltainen kunnan viranomainen päättää kaavoitusprosessin käynnistämisestä hallintosäännön mukaisesti. Hanketyypin, sijainnin, vaikutusten ja alueen kaavatilanteen mukaan kyse voi olla yleiskaavan, osayleiskaavan tai asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta. Tuulivoimahankkeen sekä mahdollisesti tulevaisuudessa muiden hanketyyppien (esim. aurinkovoima) rakentaminen voi perustua suoraan rakentamista ohjaavaan yleiskaavaan. Myös muiden hanketyyppien kaavoitustarve ja soveltuva kaavataso arvioidaan hankekohtaisesti. Usein kyse on asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta.

Kaavoituksessa sovitetaan yhteen hankkeen tarpeet, muu maankäyttö, ympäristöarvot, infrastruktuuri ja alueen kehittämistavoitteet. Kaavoitus voi edetä rinnakkain YVA-menettelyn, teknisen suunnittelun ja sopimusvalmistelun kanssa. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn aikatauluja, selvityksiä ja vuorovaikutusta voidaan sovittaa yhteen, vaikka kyse on erillisistä menettelyistä ja niistä vastaavat omat toimivaltaiset tahonsa.

Suomessa on otettu käyttöön puhtaan siirtymän sijoittumislupa 2025 alusta kun rakentamislakia muutettiin. Se on menettely, jolla vihreän siirtymän laitoksia voitaisiin tietyissä tilanteissa sijoittaa ilman kaavoitusta. Menettelyn sovellettavuus on kuitenkin nykymuodossaan jossain määrin epäselvä, eikä sitä ole käytetty toistaiseksi.

3.4.1 Mitä vaiheessa ratkaistaan?

Kunta ratkaisee alueidenkäytön suunnittelussa, voidaanko hanke sijoittaa kyseiselle alueelle ja millaisin alueidenkäyttöllisin reunaehdoin huomioiden liittyminen muuhun maankäyttöön ja infrastruktuureihin (väylät, liikenne, voimalinjat, vesijohdot, liittymät). Kaavassa sovitetaan hankkeen tarpeet yhteen muun maankäytön, ympäristöarvojen, infrastruktuurin ja alueen kehittämistavoitteiden kanssa. Ratkaisu kuuluu kunnalle, ei hanketoimijalle.

Hanketoimijan rooli

Hanketoimija ja maanomistaja tekevät tarvittaessa aloitteen kaavoituksesta, tuottavat hanketta koskevat lähtötiedot ja teettävät sovitut selvitykset. Kaavoituksen kustannuksista ja maankäytön toteuttamisesta voidaan sopia kunnan kanssa hankekohtaisesti maankäyttösopimuksella ja /tai kaavoituksen käynnistämissopimuksella.

Kunnan henkilöstön rooli

Vaikka kaavan tai kaavamuutoksen laatii usein hanketoimijan konsultti, kunnan kaavoitusviranomaisen johtaa kaavatyötä ja vastaa kaavan valmistelusta, vaihtoehtojen ja vaikutusten tarkastelusta, sidosryhmien osallistamisesta sekä päätösesitysten laatimisesta. Muut kunnan toimialat osallistuvat valmisteluun oman tehtävänsä mukaisesti. Kaavoitusviranomaisen määrittelee tarvittavat selvitykset, jotka hanketoimija yleensä teettää. Kunnan kaavoituksesta vastaava henkilöstö valmistelee asian päätöksentekoa varten, ja kaava esitellään toimivaltaiselle kunnan toimielimelle.

Kunnan luottamushenkilöiden rooli

Kunta päättää kaavoituksen käynnistämisestä, hyväksymisestä ja palauttamisesta valmisteluun kunnan hallintosäännön mukaisesti. Luottamushenkilöt käyttävät päätösvaltaa toimielinten jäseninä.

Kaavoituksen prosessi kuvataan eri luvussa (ks.**4.1 Kaavoituksen prosessi**).

3.5 Vaikutusten arviointi ja ympäristöselvitykset (Vaihe 5)

Hankkeen vaikutuksia arvioidaan hankkeen koon, sijainnin ja lainsäädännön perusteella. Vaihe voi sisältää YVA-menettelyn tai YVA:n soveltamista koskevan ratkaisun, Natura-arvioinnin sekä luonto-, vesi-, melu-, maisema-, liikenne-, ilmasto-, terveys- ja sosiaalisten vaikutusten selvityksiä. Myös vaikutukset muihin alueen hankkeisiin arvioidaan. YVA-menettely on lakisääteinen ja se sisältää YVA-ohjelman, jossa kuvataan miten ja mitä vaikutuksia aiotaan arvioida, sekä varsinaisen ympäristövaikutusten arvioinnin. Mahdollinen Natura-alueiden selvitys toteutetaan erikseen tai osana YVA:aa. Arviointi tuottaa tietoa vaihtoehtojen vertailuun, haittojen

ehkäisyyn ja myöhempään lupaharkintaan. Vaikutuksia voidaan arvioida useille vaihtoehtoisille sijaintipaikoille tai yhdelle valitulle paikalle. Yhteysviranomainen on YVA-menettelyä ohjaava ja siitä vastaavia viranomaistehtäviä hoitava toimivaltainen viranomainen. Se arvioi YVA-selostuksen riittävyden ja laadun ja antaa siitä perustellun päätelmän, jossa esitetään johtopäätökset hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista.

Kuvassa 5 havainnollistetaan YVA-menettelyn etenemisen arviointiohjelmasta kuulemisten ja arviointiselostuksen kautta yhteysviranomaisen perusteltuun päätelmään.

Kuva 5: YVA-menettely

Ympäristövaikutusten arviointi YVA on menettely, jossa hankkeen vaikutukset selvitetään yhdessä ja jossa on kaksi lakisääteistä kuulemistä.

YVA ei ole lupamenettely. Sen tuloksia hyödynnetään hankkeen suunnittelussa ja myöhemmässä päätöksenteossa.



Lakisääteinen vuorovaikutus

Menettelyn kesto noin 9–18 kuukautta

3.5.1 Mitä vaiheessa ratkaistaan?

Hanketoimija ja yhteysviranomainen määrittävät omien tehtäviensä mukaisesti, mitä vaikutuksia ja vaihtoehtoja YVA-menettelyssä on tarpeen arvioida. Hanketoimija selvittää vaikutusten merkittävyyttä ja tunnistaa keinoja haittojen ehkäisemiseen ja lieventämiseen. Tulokset voivat johtaa hankkeen suunnitelmien ja vaihtoehtojen muuttamiseen ja niitä hyödynnetään myöhemmässä kaavoituksessa ja lupaharkinnassa. Yhteysviranomainen arvioi YVA-selostuksen riittävyys ja laadun sekä antaa perustellun päätelmän hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. YVA-menettelyssä ei hyväksytä hanketta eikä ratkaista sen lupa-asioita.

Hanketoimijan rooli

Hanketoimija vastaa tarvittavien arviointien ja selvitysten teettämisestä sekä vaihtoehtojen, vaikutusten ja lieventämistoimien kuvaamisesta. Selvitysten tulee olla yhteensopivia teknisen suunnittelun ja lupahakemusten kanssa. Hanketoimija esimerkiksi tilaa ja ohjaa YVA-ohjelman ja YVA-selostuksen laadinnan viranomaisien ohjauksessa. Tähän liittyen toimija kehittää tarvittaessa haittojen ehkäisy- ja lieventämistoimia. Investoinnista laaditaan perussuunnittelu (FEL3).

Kunnan henkilöstön rooli

Toimivaltainen yhteysviranomainen (yleensä valtion viranomainen) ohjaa YVA-menettelyä. Kunnan henkilöstö osallistuu yhteistyöhön tehtäviensä ja toimivaltansa mukaisesti, tuottaa arviointiin paikallista tietoa sekä valmistelee ja esittelee kunnan lausunnot toimivaltaiselle toimielimelle. Lisäksi henkilöstö hyödyntää arviointitietoa kaavoituksessa ja muussa kunnan valmistelussa.

Kunnan luottamushenkilöiden rooli

Toimivaltainen kunnan toimielin antaa tarvittaessa kunnan lausunnon YVA-menettelyssä hallintosäännön mukaisesti. Luottamushenkilöt eivät ohjaa yhteysviranomaisen arviointia, mutta hyödyntävät tuotettua vaikutustietoa kunnan myöhemmässä päätöksenteossa.

3.6 Lupaprosessit (Vaihe 6)

Hankkeelle tunnistetaan ja haetaan sen toteuttamiseen, rakentamiseen ja toimintaan tarvittavat luvat, hyväksynnit, ilmoitukset ja käyttöoikeudet. Lupamenettelyt voivat käynnistyä eri aikaan, edetä rinnakkain ja olla keskenään riippuvaisia.

Hankekohtainen lupasuunnitelma on siksi laadittava jo esisuunnittelu- tai toteutettavuusvaiheessa. Lupakokonaisuus voi sisältää esimerkiksi ympäristöluvan,

vesitalouslupan tai vesilain mukaisen ilmoituksen, rakentamislupan, kemikaaliturvallisuuteen liittyviä lupia tai toimialakohtaisia erityislupia. Kaikki hankkeen edellyttämät viranomaismenettelyt eivät ole lupamenettelyjä, vaan hankkeeseen voi liittyä myös ilmoitus-, rekisteröinti-, hyväksyntä- ja käyttöoikeusmenettelyjä.

3.6.1 Mitä vaiheessa ratkaistaan?

Kukin toimivaltainen lupaviranomainen ratkaisee oman toimivaltansa osalta, täyttääkö suunniteltu hanke lainsäädännössä asetetut toteuttamisen ja toiminnan edellytykset ja millaisin ehdoin hanke voidaan toteuttaa. Eri viranomaiset ratkaisevat omiin toimivaltuuksiinsa kuuluvat luvat toisistaan erillisinä harkintoina. Lupapäätökset voivat asettaa hankkeen suunnittelulle, rakentamiselle, käytölle ja seurannalle sitovia ehtoja.

Hanketoimijan rooli

Hanketoimija laatii lupasuunnitelman, käy ennakkoneuvotteluja, tuottaa hakemukset ja selvitykset, vastaa täydennyksiin sekä sovittaa päätökseen sisältyvät lupaehdot tekniseen suunnitteluun ja toteutukseen. Investoinnista laaditaan toteutussuunnittelu (FEL4).

Kunnan henkilöstön rooli

Kunnan henkilöstö valmistelee kunnan toimivaltaan kuuluvia lupa-asioita sekä kunnan lausuntoja muiden viranomaisten käsittelemiin lupa-asioihin. Hallintosäännössä määrätty esittelijä esittelee asian tarvittaessa toimivaltaiselle toimielimelle. Toimivaltainen viranhaltija voi ratkaista lupa-asian, jos päätösvalta on osoitettu hänelle lainsäädännössä tai kunnan hallintosäännössä.

Valtion viranomaiset ratkaisevat toimivaltansa mukaiset ympäristö-, vesitalous-, kemikaaliturvallisuus-, energia-, liikenne- ja muut erityislupa-asiat.

Kunnan luottamushenkilöiden rooli

Toimivaltainen kunnan toimielin ratkaisee kunnan toimivaltaan kuuluvat lupa-asiat ja antaa kunnan lausunnot valtion viranomaisten käsittelemiin lupa-asioihin hallintosäännön mukaisesti. Luottamushenkilöt käyttävät tällöin päätösvaltaa toimielimen jäsenenä, eivät yksittäisinä luottamushenkilöinä. Riippumattomassa lupaharkinnassa ratkaisu perustuu sovellettavaan lainsäädäntöön ja asiassa esitettyyn selvitykseen, ei kunnan elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin.

Vuorovaikutuksen kannalta keskeisimmät lupaprosessit ovat ympäristölupa ja kemikaaliturvallisuuslupa. Ne kuvataan eri kappaleessa (ks. Kuvassa 6 on esitetty kaavoitusprosessin vaiheet.

Kuva 6: Kaavoitus

Kaavoitus on kunnan keskeinen väline maankäytön suunnitteluun. Siinä sovitaan yhteen erilaisia tarpeita ja tavoitteita sekä ratkaistaan, miten alueita voidaan käyttää ja kehittää tarkoituksenmukaisesti. Investoinnit edellyttävät usein asemakaavaa, joskus yleiskaavamuutosta.



Lakisääteinen vuorovaikutus

Menettelyn kesto noin 9–18 kuukautta

4.2 Valtion myöntämä ympäristölupa ja 4.3 Kemikaaliturvallisuuslupa).

3.7 Lopullinen investointipäätös (Vaihe 7)

Kun hankkeen tekninen ratkaisu, kustannukset, rahoitus, sopimukset, keskeiset selvitykset ja viranomaisprosessien tilanne ovat riittävän varmoja, hanketoimija päättää oman investointinsa toteuttamisesta. Päätös voidaan tehdä myös vaiheittain tai ehdollisena.

Hanketoimijan investointipäätös ei välttämättä kata kaikkia hankkeen toteutumisen edellyttämiä investointeja. Esimerkiksi sähköverkon, tieyhteyksien, vesihuollon tai muun hankkeeseen liittyvän infrastruktuurin rakentamisesta voivat päättää erilliset toimijat omien suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiensa mukaisesti. Hankkeen toteutuminen voi siten edellyttää useiden toisiinsa kytkeytyvien investointipäätösten yhteensovittamista. Käytännössä hanketoimija ei voi kuitenkaan tehdä investointipäätöstä ilman tarvittavia muita päätöksiä.

3.7.1 Mitä vaiheessa ratkaistaan?

Hanketoimija ratkaisee, toteutetaanko sen vastuulla oleva investointi ja missä laajuudessa. Päätös perustuu kokonaiskuvaan teknisestä ratkaisusta, kustannuksista, rahoituksesta, sopimuksista, riskeistä sekä kaavoitus- ja lupaprosessien tilanteesta. Hankkeen toteutuminen voi lisäksi riippua muiden toimijoiden vastuulla olevista infrastruktuuri- ja investointipäätöksistä. Samalla hanke siirtyy hankekehityksestä varsinaiseen toteutukseen, vaikka investointipäätös voi olla myös ehdollinen tai vaiheittainen.

Hanketoimijan rooli

Hanketoimija tekee oman investointinsa lopullisen investointipäätöksen, varmistaa rahoituksen ja keskeiset sopimukset sekä käynnistää toteutusorganisaation ja hankinnat. Samalla hanketoimija yhteensovittaa toteutuksen muiden hankkeen edellyttämien investointien ja niiden vastuutoimijoiden kanssa.

Kunnan henkilöstön rooli

Kunnan henkilöstö valmistelee kunnan vastuulle kuuluvia sopimus-, maa-alue-, infrastruktuuri- ja päätösasioita, panee kunnan päätökset täytäntöön sekä yhteensovittaa kunnan toimenpiteitä hankkeen etenemisen kanssa. Riippumattomat viranomaismenettelyt jatkuvat tarvittaessa omien aikataulujensa mukaisesti. Kunnan henkilöstö valmistelee tarvittaessa myös muutoksenhakua koskevan asian

toimivaltaisen tahon päätettäväksi, mikäli kunta hakee muutosta lupaviranomaisen päätökseen.

Kunnan luottamushenkilöiden rooli

Toimivaltaiset kunnan toimielimet tekevät kunnan vastuulle kuuluvat ratkaisut ja arvioivat kunnan sitoumusten, kustannusten ja hyötyjen kokonaisuutta.

Toimivaltainen toimielin tai viranhaltija voi hallintosäännön mukaisesti päättää muutoksen hakemisesta hankkeeseen liittyvään lupaviranomaisen päätökseen.

3.8 Rakentaminen ja käyttöönoton valmistelu (Vaihe 8)

Investointikohde ja siihen liittyvä infrastruktuuri rakennetaan, laitteistot hankitaan ja asennetaan sekä käyttöorganisaatio, turvallisuus, kunnossapito ja valvonta valmistellaan. Rakentamisen aikana noudatetaan lupa- ja sopimusehtoja, tehdään tarkastuksia ja toteutetaan sovittua tarkkailua.

3.8.1 Mitä vaiheessa ratkaistaan?

Keskeiset kysymykset eivät enää koske hankkeen toteutumista sinänsä vaan sitä, miten hyväksytty hanke toteutetaan suunnitelmien, lupien, sopimusten ja turvallisuusvaatimusten mukaisesti. Hanketoimija ja muut toteutuksesta vastaavat tahot ratkaisevat toteutuksen aikana yksityiskohtaisia teknisiä, työmaa-, infrastruktuuri- ja käyttöönottokysymyksiä sekä reagoivat rakentamisen aikana esiin tuleviin muutostarpeisiin.

Hanketoimijan rooli

Hanketoimija johtaa toteutusta, hankintoja, työmaata, turvallisuutta, laadunvarmistusta ja käyttöönoton valmistelua sekä huolehtii ehtojen ja velvoitteiden siirtämisestä urakoitsijoille.

Kunnan henkilöstön rooli

Kunnan rakennusvalvonta valvoo rakentamisluvan ja rakentamista koskevien säännösten noudattamista sekä suorittaa toimivaltansa mukaiset katselmukset, tarkastukset ja tarvittaessa osittaisen loppukatselmuksen eli käyttöönottokatselmuksen. Kunnan tekninen toimi voi toteuttaa tai yhteensovittaa kunnan vastuulle kuuluvia tai kunnan kanssa sovittuja katu-, vesi- ja muita infrastruktuurijärjestelyjä.

Kunnan luottamushenkilöiden rooli

Luottamushenkilöt seuraavat kunnan päätösten ja sitoumusten toteutumista sekä hankkeen vaikutuksia kunnan talouteen ja palvelutarpeisiin. Tarvittavat uudet kunnan ratkaisut tehdään toimivaltaisissa toimielimissä hallintosäännön mukaisesti.

3.9 Käyttöönotto ja toiminnan käynnistäminen (Vaihe 9)

Laitos, energiantuotantoalue tai verkkoyhteys testataan, tarkastetaan ja otetaan käyttöön. Toiminta siirtyy operatiiviseen vaiheeseen, ja toiminnan aikaiset seuranta-, raportointi-, kunnossapito- ja valvontavelvoitteet käynnistyvät.

3.9.1 Mitä vaiheessa ratkaistaan?

Vaiheessa varmistetaan, että laitos ja sen järjestelmät ovat valmiit turvalliseen ja vaatimustenmukaiseen käyttöön ja että käyttöönoton edellytykset täyttyvät. Vastuu siirtyy rakennus- ja projektiorganisaatiolta pysyväälle käyttöorganisaatiolle, ja samalla käynnistyvät toiminnan aikaiset seuranta-, raportointi- ja valvontavelvoitteet.

Hanketoimijan rooli

Hanketoimija vastaa koekäytöstä, käyttöönottotarkastuksista, käyttöorganisaation valmiudesta, lupa- ja turvallisuusehtojen noudattamisesta sekä toiminnan aikaisesta seurannasta ja raportoinnista.

Kunnan henkilöstön rooli

Toimivaltaiset viranomaiset valvovat toiminnan vaatimusten täyttymistä ja luvamukaisuutta (esim. ympäristöluvan mukaisuus; ympäristövaikutusten seuranta). Kunnan henkilöstö seuraa vaikutuksia omien tehtäviensä mukaisesti, ylläpitää yhteistyötä ja tiedonkulkua sekä osallistuu valvontaan sille kuuluvan toimivallan mukaisesti.

Kunnan luottamushenkilöiden rooli

Luottamushenkilöt seuraavat investoinnin toteutumista ja sen vaikutuksia kunnan strategiaan tavoitteisiin, talouteen, työllisyyteen, palveluihin ja maankäyttöön.

Lisäksi kunnan luottamushenkilöt seuraavat kuntayhtiöiden omistajaohjaukseen liittyviä vaikutuksia (esim. vesi, energia).

4. Muut investointihankkeisiin kytkeytyvät prosessit

4.1 Kaavoituksen prosessi

Kaavoituksen tarkka sisältö riippuu kaavatasosta. Yleiskaava ja osayleiskaava ratkaisevat alueidenkäytön yleispiirteisiä periaatteita ja edellyttävät usein laaja-alaista vaihtoehtojen ja vaikutusten tarkastelua, kun taas asemakaava ratkaisee maankäytön ja rakentamisen yksityiskohtaisemmin. Osallistumis- ja päätöksentekomenettelyjen perusrakenne on kuitenkin pitkälti sama, ja investointien ollessa kyseessä ei laadita koko kunnan kattavaa yleiskaavaa vaan joko muutetaan olemassa olevaa kaavaa tai laaditaan (esimerkiksi tuulivoimaa sijoittava) osayleiskaava. Alla olevassa kappaleessa kuvataan asemakaavaprosessi.

Asemakaavaprosessi käynnistyy, kun alueen maankäyttöä on tarpeen suunnitella tai voimassa olevaa asemakaavaa muuttaa. Kunta vastaa kaavan laatimisesta ja prosessin johtamisesta, mutta usein käytännön kaavoitustyön voi tehdä myös kaavakonsultti. Hankekaava tarkoittaa asemakaavaa, joka laaditaan tiettyä hanketta ja toimintoa varten. Aina toimija ei ole tiedossa, jolloin asemakaava laaditaan mahdollistamaan tietyn tyyppisten toimintojen sijoittuminen alueelle. Aluksi määritellään suunnittelun tavoitteet, lähtökohdat ja osallistumisen tavat, minkä jälkeen laaditaan tarvittavat selvitykset ja valmistellaan kaava. Vaiheet ovat seuraavat:

1. **Aloitus ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS):** Kunta käynnistää asemakaavan laatimisen tai muuttamisen. Määritellään kaavan tavoitteet, suunnittelualue, tarvittavat selvitykset sekä se, miten osalliset voivat osallistua valmisteluun.
2. **Valmisteluvaihe:** Laaditaan selvityksiä ja kaavan valmisteluaineistoa. Merkittävissä hankkeissa vakiintunut käytäntö on kaavan esillepano kaavaluonnoksena, josta osalliset voivat esittää mielipiteitä. Viranomaisilta ja muilta keskeisiltä toimijoilta pyydetään tarvittaessa lausuntoja.
3. **Kaavaehdotus:** Valmistelun perusteella laaditaan kaavaehdotus. Ehdotus asetetaan julkisesti nähtäville, jolloin osalliset voivat tehdä muistutuksia ja viranomaiset voivat antaa lausuntoja.
4. **Viimeistely ja hyväksyminen:** Palaute käsitellään, kaavanlaatija tarkistaa kaavaa tarvittaessa ja kaava viedään kunnan toimivaltaisen toimielimen hyväksyttäväksi.

5. **Muutoksenhaku ja lainvoima:** Hyväksymispäätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos päätös jää voimaan, asemakaava tulee lainvoimaiseksi ja sitä voidaan ryhtyä toteuttamaan.

Kuvassa 6 on esitetty kaavoitusprosessin vaiheet.

Kuva 6: Kaavoitus

Kaavoitus on kunnan keskeinen väline maankäytön suunnitteluun. Siinä sovitaan yhteen erilaisia tarpeita ja tavoitteita sekä ratkaistaan, miten alueita voidaan käyttää ja kehittää tarkoituksenmukaisesti. Investoinnit edellyttävät usein asemakaavaa, joskus yleiskaavamuutosta.



Lakisääteinen vuorovaikutus

Menettelyn kesto noin 9–18 kuukautta

4.2 Valtion myöntämä ympäristölupa

Ympäristölupaprosessissa ratkaistaan, täyttääkö suunniteltu toiminta ympäristönsuojelulainsäädännön mukaiset luvan myöntämisen edellytykset ja millaisin määräyksin toimintaa voidaan harjoittaa. Valtion lupaviranomaisen (Lupa- ja valvontavirasto) käsittelemissä hankkeissa lupaviranomainen vastaa lupahakemuksen käsittelystä ja päätöksestä. Hanketoimija vastaa hakemuksen ja sitä tukevien selvitysten laatimisesta. Ympäristölupamenettely on itsenäistä oikeusharkintaa: luvan myöntämisen edellytykset ratkaistaan lainsäädännön ja asiassa esitetyn selvityksen perusteella.

1. **Hakemuksen valmistelu ja ennakkoneuvottelut:** Hanketoimija selvittää luvantarpeen ja valmistelee lupahakemuksen tarvittavine selvityksineen sekä mahdolliset YVA:n perusteella todetut selvitykset, mallinnukset ja kenttätutkimukset. Ennen hakemuksen jättämistä voidaan käydä ennakkoneuvotteluja lupaviranomaisen ja muiden keskeisten viranomaisten kanssa esimerkiksi tarvittavista selvityksistä, menettelyistä ja eri lupien yhteensovittamisesta.
2. **Hakemuksen vireilletulo ja täydentäminen:** Lupahakemus toimitetaan valtion lupaviranomaiselle, joka tarkastaa hakemuksen riittävyyden. Hakijalta voidaan pyytää täydennyksiä ennen asian kuuluttamista tai myös myöhemmin käsittelyn aikana.
3. **Kuuleminen ja lausunnot:** Lupahakemuksesta kuulutetaan, ja hakemusasiakirjat asetetaan saataville. Asianosaiset voivat tehdä muistutuksia ja muut voivat esittää mielipiteitä. Lupaviranomainen pyytää tarvittavat lausunnot esimerkiksi kunnalta ja muilta viranomaisilta.
4. **Hakijan vastine ja asian selvittäminen:** Hanketoimijalle varataan mahdollisuus vastata lausuntoihin, muistutuksiin ja mielipiteisiin. Lupaviranomainen voi pyytää lisäselvityksiä ja tarvittaessa järjestää esimerkiksi tarkastuksen tai muun asian selvittämiseksi tarpeellisen menettelyn.
5. **Lupaharkinta ja päätös:** Lupaviranomainen arvioi luvan myöntämisen edellytykset ja antaa päätöksen. Myönteisessä päätöksessä annetaan tarvittavat lupamääräykset esimerkiksi päästöjen rajoittamisesta, tarkkailusta, häiriötilanteisiin varautumisesta ja raportoinnista. Päätös voi myös olla kielteinen, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty. Päätös sisältää toiminnanharjoittajalle veloitteen ympäristön tilan tarkkailusta.

6. **Muutoksenhaku ja lainvoima:** Ympäristölupapäätöksestä voidaan valittaa toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen ja edelleen valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Toiminnan aloittaminen riippuu päätöksen lainvoimaisuudesta ja mahdollisesta haetusta oikeudesta aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta.
7. **Valvonta ja raportointi:** Toiminnan alettua toimija alkaa seurata valvonta- ja tarkkailusuunnitelmaa ja raportoi toiminnasta valvovalle viranomaiselle, joka seuraa lupaehtojen täyttymistä.

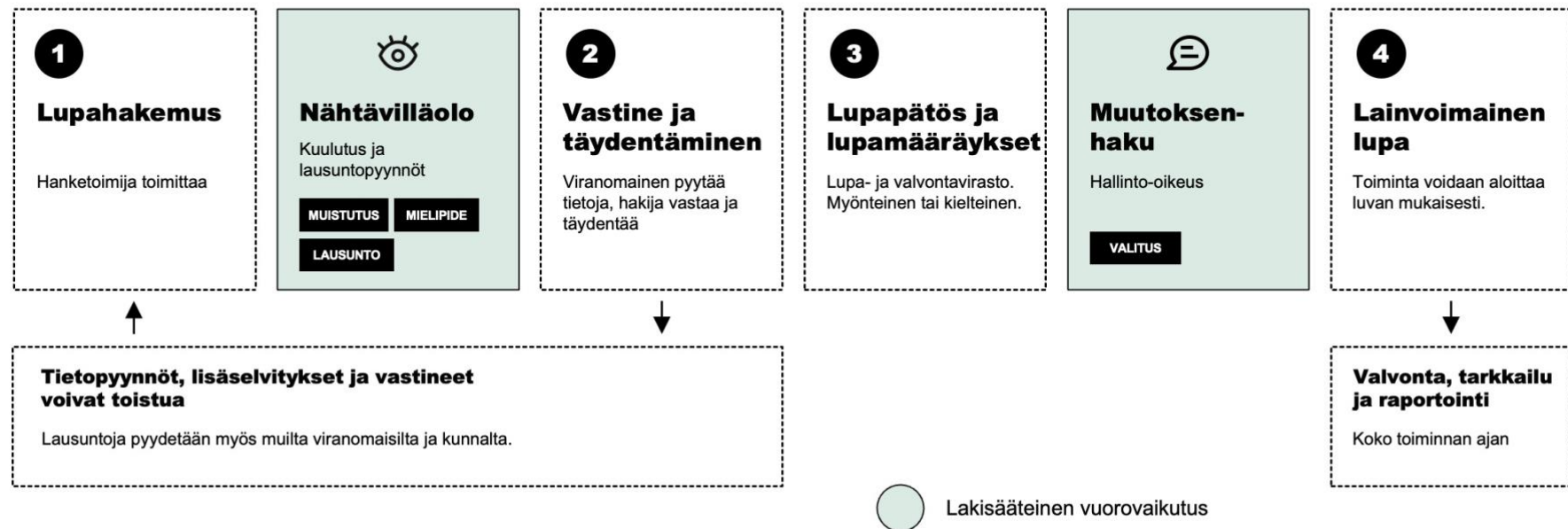
Kuvassa 7 havainnollistetaan valtion myöntämän ympäristöluvan käsittelyn lupahakemuksesta kuulemisen ja lupapäätöksen kautta muutoksenhakuun ja luvan lainvoimaisuuteen.

Kappaleessa on kuvattu ympäristölupaprosessia niiden ympäristöluvanvaraisten hankkeiden ja toimintojen osalta, joissa lupaviranomaisena toimii valtion Lupa- ja valvontavirasto. Kaikki vihreän siirtymän investointihankkeet eivät tarvitse ympäristölupaa, ja osassa toiminnoista toimivaltainen lupaviranomainen on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Toimintaan voi ympäristöluvan sijasta soveltua myös ympäristönsuojelulain mukainen ilmoitus- tai rekisteröintimenettely. Luvan ja muun menettelyn tarve sekä toimivaltainen viranomainen on siksi selvitettävä hankekohtaisesti.

Kuva 7: Ympäristölupa

Kuva koskee ympäristölupaviranomaisia toimintoja, joissa lupaviranomainen toimii Lupa- ja valvontaviraston. Käsittely on vuoropuhelua: viranomainen, hanketoimijaa ja muut osapuolet vaihtavat tietoa useaan kertaan. Päätöksestä voi valittaa.

Kaikki hankkeet eivät tarvitse ympäristölupaa. Viranomainen on olla myös kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, ja toiminnan voi soveltaa ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyä.



4.3 Kemikaaliturvallisuuslupa

Mikäli suunnitellulla laitoksella käsitellään vaarallisia kemikaaleja paljon⁶, on toiminnalle haettava kemikaaliturvallisuuslupa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta (Tukes). Kemikaaliturvallisuuslupaprosessissa ratkaistaan, täyttääkö vaarallisten kemikaalien laajamittainen teollinen käsittely ja varastointi kemikaaliturvallisuuslainsäädännön vaatimukset ja voidaanko toiminta toteuttaa suunnitellulla sijoituspaikalla turvallisesti. Hanketoimija vastaa lupahakemuksen ja turvallisuuden osoittamiseksi tarvittavien selvitysten laatimisesta.

1. **Lupatarpeen selvittäminen ja ennakkovalmistelu:** Hanketoimija selvittää kemikaalien määrien ja vaarallisuusluokitusten perusteella toiminnan laajuuden ja lupatarpeen. Hankkeen suunnittelussa tunnistetaan kemikaaleihin liittyvät onnettomuusvaarat, arvioidaan sijoituspaikan soveltuvuutta ja suunnitellaan tekniset ja organisatoriset turvallisuusratkaisut. Tukesin kanssa voidaan käydä ennakkokeskusteluja hankkeesta ja tarvittavista selvityksistä. Ennakkokeskustelut ovat merkittävässä roolissa prosessissa.
2. **Lupahakemus:** Hanketoimija toimittaa Tukesille lupahakemuksen, jossa kuvataan muun muassa toiminta, vaaralliset kemikaalit ja niiden määrät, prosessit ja laitteistot, sijoituspaikka sekä turvallisuusjärjestelyt. Hakemukseen sisältyy tai liitetään tarvittavat vaarojen tunnistamista, onnettomuuksien seurauksia ja niihin varautumista koskevat selvitykset.
3. **Hakemuksen käsittely ja täydentäminen:** Tukes arvioi hakemuksen ja turvallisuusselvitysten riittävyyden ja voi pyytää hanketoimijalta täydennyksiä. Arvioinnissa tarkastellaan erityisesti onnettomuuksien ehkäisemistä ja seurausten rajoittamista sekä laitoksen sijoittumista suhteessa asutukseen, herkkiin kohteisiin, ympäristöön ja muuhun maankäyttöön.
4. **Kuuleminen ja lausunnot:** Tukes antaa uuden laitoksen tai merkittävää muutosta koskevan lupahakemuksen tiedoksi julkisella kuulutuksella. Hakemusasiakirjat ovat julkisesti nähtävillä ja lähialueen asukkaat, yhteisöt ja muut sidosryhmät voivat esittää hakemuksesta muistutuksia ja mielipiteitä. Tukes pyytää lisäksi tarvittavat viranomaislausunnot. Tukes voi pyytää hanketoimijalta vastineen saatuun palautteeseen sekä palautteen perusteella tarvittavia lisäselvityksiä. Muistutukset, mielipiteet, lausunnot ja niihin annetut vastineet otetaan huomioon lupaharkinnassa.

⁶ Kynnysarvot määräytyvät kemikaaliturvallisuusasetuksesta

5. **Lupaharkinta ja päätös:** Tukes ratkaisee, täyttääkö suunniteltu toiminta kemikaaliturvallisuuslainsäädännön vaatimukset. Luvassa voidaan asettaa toimintaa, teknisiä turvallisuusratkaisuja, varautumista, tarkastuksia tai muita turvallisuuden varmistamiseen liittyviä ehtoja.
6. **Rakentaminen, käyttöönottotarkastus ja toiminnan aloittaminen:** Laitos toteutetaan hyväksytyjen suunnitelmien ja lupaehtojen mukaisesti. Ennen toiminnan aloittamista Tukes tekee säädösten edellyttämän käyttöönottotarkastuksen, jossa varmistetaan, että laitos ja sen turvallisuusjärjestelyt vastaavat lupaa ja vaatimuksia. Tämän jälkeen laitos siirtyy käytön aikaiseen valvontaan.

Kansalaispalaute voi vaikuttaa sekä ympäristö- että kemikaaliturvallisuuslupaharkintaan, lisäselvityksiin ja lupaehtoihin, mutta lupia ei ratkaista asiaa sen perusteella, kuinka paljon hanketta kannatetaan tai vastustetaan.

Kuvassa 8 havainnollistetaan kemikaaliturvallisuusluvan etenemisen lupahakemuksesta kuulemisen ja Tukesin lupapäätöksen kautta muutoksenhakuun ja luvan lainvoimaisuuteen.

Kuva 8: Kemikaaliturvallisuuslupa

Kun hanke käsittelee tai varastoi vaarallisia kemikaaleja laajamittaisesti, tarvitaan Tukesin lupa. Menettely muistuttaa ympäristölupaa.



4.4 Muut luvat ja menettelyt

Ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusluvan lisäksi vihreän siirtymän investointi voi edellyttää useita muita lupia, hyväksyntöjä ja ilmoituksia. Tarve riippuu hanketyypistä, sijoituspaikasta, rakentamisesta ja hankkeeseen liittyvästä infrastruktuurista, joten lupakokonaisuus tulee selvittää hankekohtaisesti jo esisuunnitteluvaiheessa. Niissä vuorovaikutus on kuitenkin vähäisempää tai suppeampaa.

- **Rakentamislupa:** Rakennusten ja muiden rakentamislain mukaisten rakennuskohteiden toteuttaminen edellyttää yleensä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen myöntämää rakentamislupaa. Luvassa tarkastellaan sekä sijoittamisen että teknisen toteuttamisen edellytyksiä. Hakijan pyynnöstä sijoittamisen edellytykset voidaan nykyään ratkaista erillisellä sijoittamisluvalla.
 - Vuorovaikutuksen painopiste on naapurien kuulemisessa. Kunnan on ilmoitettava hakemuksen vireilletulosta ja kuultava naapureita, ellei kuuleminen ole hankkeen vähäisyyden, sijainnin tai kaavan vuoksi ilmeisen tarpeetonta.
- **Vesitalouslupa ja vesilain mukaiset ilmoitukset:** Vesistöä, vesiympäristöä tai pohjavesioloja muuttava hanke voi edellyttää Lupa- ja valvontaviraston myöntämää vesilain mukaista lupaa. Toimenpiteen laadusta, laajuudesta, sijainnista ja vaikutuksista riippuen vesilain mukaisen luvan sijasta voi riittää ilmoitus viranomaiselle. Vihreän siirtymän hankkeissa menettelytarve voi liittyä esimerkiksi vedenottoon, vesistöön rakennettaviin putkiin ja kaapeleihin, ruoppaukseen, täyttöön sekä muihin vesirakenteisiin. Luvan tai ilmoituksen tarve tulee selvittää hankekohtaisesti. Jos toiminta tarvitsee sekä ympäristö- että vesitalousluvan, asiat voidaan käsitellä yhdessä.
 - Jos hanke edellyttää vesitalouslupaa, hakemus kuulutetaan, asianosaiset voivat tehdä muistutuksia, muut voivat esittää mielipiteitä ja viranomaisilta pyydetään lausuntoja. Saatu palaute otetaan huomioon oikeusharkintaisessa lupapäätöksessä.
- **Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut:** Hankkeen sijoituspaikka ja vaikutukset voivat edellyttää luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa esimerkiksi rauhoitettujen lajien suojelua tai suojeltujen luontotyyppien muuttamiskieltoa koskevista säännöksistä. Poikkeamisluvat ratkaisee yleensä Lupa- ja valvontavirasto, ja niiden myöntämiselle on luonnonsuojelulaissa erikseen määritellyt edellytykset. Jos hankkeeseen liittyvä luonnonsuojelulain

66 tai 83 §:n mukainen poikkeamislupa liittyy samanaikaisesti käsiteltävään ympäristö- tai vesilupahakemukseen, asiat käsitellään lähtökohtaisesti yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Luonnonsuojelulain mukainen asia voidaan kuitenkin ratkaista myös erillisellä päätöksellä. Natura 2000 -alueisiin kohdistuviin vaikutuksiin liittyy lisäksi oma arviointi- ja hyväksyttävyyssmenettelynsä.

- Menettelyssä kuullaan tarvittaessa niitä asianosaisia ja viranomaisia, joiden oikeuksiin tai tehtäviin asia liittyy. Yhteiskäsittelyssä kuuleminen ja asian selvittäminen sovitaan yhteen ympäristö- tai vesilupamenettelyn kanssa. Päätökseen voidaan hakea muutosta sovellettavan lainsäädännön mukaisesti. Myös muutoksenhaku tarjoaa tietyille tahoille osallistumiskanavan.
- **Energia- ja verkkoinfrastruktuurin luvat:** Hankkeeseen liittyvä sähköverkko voi edellyttää erillisiä lupia. Esimerkiksi vähintään 110 kV:n suurjännitejohdon rakentamiseen tarvitaan Energiaviraston hankelupa. Voimajohtoihin voi lisäksi liittyä käyttöoikeus-, lunastus- ja korvausmenettelyjä sekä erityisiä vuorovaikutustarpeita niiden maanomistajien ja muiden osapuolten kanssa, joihin vaikutukset kohdistuvat varsinaisen hankealueen ulkopuolella.
 - Varsinainen paikallinen vuorovaikutus voi liittyä esimerkiksi reitin suunnitteluun ja kaavoitukseen, YVA-menettelyyn, maanomistajien kanssa käytäviin neuvotteluihin, kunnan suostumukseen sekä mahdolliseen lunastusmenettelyyn.
- **Turvallisuuteen ja teknisiin järjestelmiin liittyvät luvat ja hyväksynnit:** Hankkeen teknologia voi tuoda kemikaaliturvallisuusluvan lisäksi muita Tukesin valvomia velvoitteita. Näitä voivat olla esimerkiksi kaasuputkistojen rakentamiseen ja käyttöönottoon liittyvät luvat ja tarkastukset sekä merkittävää vaaraa aiheuttavien painelaitteiden tarkastus ja rekisteröinti.
 - esimerkiksi putkisto-, painelaite- ja käyttöönottomennettelyissä ei yleensä ole yleistä kansalaiskuulemistä.
- **Hanketyypikohtaiset erityisluvat:** Esimerkiksi tuulivoimalat, korkeat savupiiput, mastot tai nosturit voivat edellyttää Traficomien lentoestelupaa. Kaivoshankkeisiin liittyvät puolestaan kaivoslain mukaiset malminetsintä- ja kaivosluvat, jotka myöntää Tukes.
 - Kaivos- ja malminetsintäluvuissa Tukes kuuluttaa hakemuksen, kuulee maanomistajia ja kaivosluvassa myös naapureita, pyytää

viranomaislausuntoja ja antaa muille mahdollisuuden esittää mielipiteitä. Lausuntojen, muistutusten ja mielipiteiden sisältö käsitellään ennen lupapäätöstä.

Lisäksi hankkeeseen voi liittyä esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevia ilmoitusmenettelyjä, purkamislupia, vesilain mukaisia ilmoituksia sekä erilaisia infrastruktuurin sijoittamiseen ja käyttöoikeuksiin liittyviä päätöksiä.

Lupapolku on aina hankekohtainen. Kaikki luvat eivät etene peräkkäin, vaan niitä voidaan valmistella rinnakkain kaavoituksen, YVA-menettelyn ja teknisen suunnittelun kanssa. Tarvittavat luvat, niiden keskinäiset riippuvuudet sekä kuulemis- ja muutoksenhakumenettelyt on siksi syytä tunnistaa jo hankkeen varhaisessa vaiheessa.

Kuva 9 kokoaa esimerkkejä vihreän siirtymän hankkeisiin liittyvistä muista luvista ja menettelyistä, niitä käsittelevistä viranomaisista sekä menettelyihin sisältyvistä vuorovaikutuskohdista.

Kuva 9: Muut lupaprosessit ja menettelyt

Ympäristö- ja kemikaaliturvallisuuslupan lisäksi hanke voi tarvita muita lupia, ilmoituksia, hyväksyntöjä ja käyttöoikeuksia. Menettelyt ja vuorovaikutus määräytyvät hankekohtaisesti.

Tietyt poikkeusluvat käsitellään lähtökohtaisesti yhdessä ympäristö- tai vesiluvion kanssa. Aluevaara: lupapohja, käsittely/järjestys ja vuorovaikutus määräytyvät aina hankekohtaisesti.

LUPA TAI MUU MENETTELY	VIRANOMAINEN	VUOROVAIKUTUSKOHTA	PERUSTE
Rakentamislupa	Kunnan rakennusvalvonta	Naapurien kuuleminen, muutoksenhaku	Rakentamislaki
Vesitalouslupa tai vesilain mukainen ilmoitus	Lupa- ja valvontavirasto	Luvassa: kuulutus, muistutukset, lausunnot, valitukset Ilmoituksessa: menettely hankekohtainen	Vesilaki: menettely määräytyy toiminpiteen ja vaikutusten perusteella
Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvat	Lupa- ja valvontavirasto	Tarvittaessa kuuleminen ja muutoksenhaku	Luonnonsuojelulaki; tietyissä tilanteissa yhteiskäsittely ympäristö- tai vesiluvan kanssa
Energia- ja verkkoinfrastruktuurin luvat ja muut menettelyt	Esim. Energiavirasto, verkonhaltija tai muu toimivaltainen taho	Voi liittyä kavoitukseen, YVA:han, reittisuunnitteluun, maanomistajiin ja lunastukseen	Erityislainsäädäntö ja hankekohtaiset sopimus- ja käyttöoikeusmenettelyt
Turvallisuuteen ja teknisiin järjestelmiin liittyvät luvat	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	Kuuluttaminen ja kuuleminen	Kemikaaliturvallisuuslaki
Hanketyyppikohtaiset erityisluvat	Esim. Traficom, Tukes	Hanketyyppi- ja menettelykohtainen kuuleminen, esim. kuulutus, maanomistajien kuuleminen ja lausunnot	Hanketyyppikohtainen erityislainsäädäntö, esim. kaivoslaki tai ilmailulaki



Vähäistä tai ei yleistä kuulemistä



Lakisääteinen vuorovaikutus

Liite 1. Suunnittelun etenemisen jäsentäminen

FEL (Front-End Loading) jäsentää investointihankkeen suunnittelun vaiheisiin FEL 1...FEL 4, joissa suunnitelma tarkentuu asteittain ennen toteutus päätöstä:

- FEL 1 – Konseptisuunnittelu: Määritetään, mitä ja miksi ollaan tekemässä. Tunnistetaan tarve, tavoitteet, alustavat teknologiat, mittakaava ja sijoittumisvaihtoehdot.
- FEL 2 – Esisuunnittelu / vaihtoehtojen vertailu: Ratkaistaan, mikä vaihtoehto on toteuttamiskelpoisin. Vaihtoehtoja vertaillaan teknisesti, taloudellisesti ja riskien sekä toteutettavuuden näkökulmasta.
- FEL 3 – Perussuunnittelu: Määritetään riittävän tarkasti, mitä rakennetaan. Tekninen ratkaisu, laajuus, kustannusarvio, aikataulu ja toteutustapa tarkentuvat investointipäätöksen edellyttämälle tasolle.
- FEL 4 – Toteutussuunnittelu: Määritetään yksityiskohtaisesti, miten rakennetaan. Suunnitelmat viedään hankintoja, rakentamista, asennuksia ja käyttöönottoa palvelevalle tasolle.

FEL-jäsennys on yleisesti käytössä teollisessa suunnittelussa.

Kuvassa 10 havainnollistetaan, miten hankkeen suunnitelma tarkentuu konseptisuunnittelusta vaihtoehtojen vertailun ja perussuunnittelun kautta toteutussuunnitteluun samalla, kun hankkeen kypsyys investointipäätöstä varten kasvaa

Kuva 10: Hankekehityksen vaiheet

FEL (Front-End Loading) on hanketoimijan sisäinen kypsytysmalli. Ratkaisu ja sijainti lukitaan jo FEL 2–3:ssa – ennen kuin lakisääteinen vuorovaikutus alkaa.

