5.4.2022

Hallitusneuvos Oili Rahnasto

Ympäristöneuvos Jarmo Muurman

Muistio eduskunnan ympäristövaliokunnalle

E 30/2022 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: REPowerEU: Kohtuuhintaisempaa, varmempaa ja kestävämpää energiaa koskevat yhteiset eurooppalaiset toimet; näkökulmana ympäristöluvituksen sujuvuus investoinneissa vihreään siirtymään; Lupamenettelyjen kokonaiskäsittelyajat ja mahdollisuudet niiden lyhentämiseen

Lähtökohdaksi

Ympäristöllisiä menettelyjä on **sujuvoitettu ja kehitetty yli 10 vuoden ajan** ympäristöministeriön hallinnonalalla. Muutokset ovat olleet merkittäviä. Parhaillaan meneillään oleva säädösvalmistelu toteuttaa myös osaltaan sujuvoittamistavoitteita.

Varsinaisen säädösvalmistelun ohella ympäristöhallinnossa on kehitetty toimintatapoja ja viranomaisten ohjausta sekä edistetty lupamenettelyiden digitalisointiota ja sähköisiä asiointijärjestelmiä.

Sujuvoittamistoimien lainsäädäntöhistoria on pitkä ja laaja

Ympäristönsuojelulakia (527/2014) ja sitä edeltävää lakia on uudistettu merkittävästi vuosina 2011-2019. Muutoksilla on poistettu runsaasti toimintoja luvanvaraisuudesta (24 000 -> nykyään noin 10 000 luvanvaraista).

Vuonna 2014 säädetyllä ympäristönsuojelulailla tehostettiin ympäristönsuojelun lupamenettelyä ja lupien valvontaa ja sen jälkeenkin lupakäytäntöjä ja -menettelyjä on sujuvoitettu edelleen. Lain muutoksilla on muun muassa merkittävissä määrin poistettu toimintoja luvanvaraisuuden piiristä ja siirretty niitä muihin kevyempiin menettelyihin (**rekisteröinti, ilmoitusmenettely**), ja sitä kautta vähennetty luparuuhkia alue-hallintovirastoissa sekä **lisätty normiohjausta. Ympäristölupamääräysten säännöllisestä tarkistamismenettelystä luovuttiin** vuonna 2015 ja se korvattiin säännölliseen valvontaan liitetyllä valvontaviranomaisen velvollisuudella tarkastella luvan muuttamisen perusteiden olemassaoloa. Samalla **yhdistettiin ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien käsittelyt**. Eräiden kansallisesti luvanvaraiseksi säädettyjen toimintojen lupavelvollisuudesta luovuttiin vuonna 2017 ja samalla rekisteröintimenettelyn soveltamisalaa laajennettiin. Lisäksi säädettiin **hakemusvaiheen viranomaisneuvonnalle** hallinnon

yleislain-säädäntöä täsmällisempiä säännöksiä. Vuonna 2018 lakiin luotiin uusi, ympäristölupamenettelyä osittain korvaava kevyempi ja yksinkertaisempi ilmoitusmenettely, jossa toimintoja siirrettiin luvanvaraisuudesta ilmoitusmenettelyyn.

Toiminnanharjoittajia on uudistusten aikana tuettu koulutuksilla ja neuvontaa lisäämällä. Lainsäädäntö-työn ohella on kehitetty toimintatapoja ja ohjausta sekä edistetty digitalisointia. Ympäristönsuojelulakiin on lisätty **ennakkotapaamisten käyttöön ohjaava säännös**.

Vuonna 2020 voimaan tulleen **eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta** annetun lain (764/2019) nimenomaisena tavoitteena on sovittaa yhteen ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Laki mahdollistaa hakijalle niin sanotun yhden luukun periaatteen noudattamisen keskeisten ympäristöllisten lupien osalta. Lain piiriin kuuluvat muun muassa ympäristölupa, vesitalouslupa, luonnonsuojelun poikkeamisluvat, maa-aineslupa ja rakennuslupa sekä kaivoslain mukaiset luvat. Lupien yhteensovittamisen sujuvoittamista tukemaan on kehitetty yhteensovittamisen toimintamalli ja palvelu on digitaalisesti saatavilla **Luvat ja valvonta -palvelussa**. Palvelu ei ole vielä täysimääräisesti käytössä.

Ympäristöministeriön hallinnonalan eräitä muutoksenhakua koskevia säännöksiä uudistettiin vuonna 2019 laajasti. Uudistuksessa otettiin käyttöön **valituslupamenettely** kattavasti ympäristölainsäädännön mukaisissa päätöksissä, jolloin muutoksenhaku hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Ympäristöhallinnon lisäksi vastuu lupaprosessien sujuvuudesta on myös muilla hallinnonaloilla ja kunnilla.

Sujuvoittamisen reunaehdot

Perustuslailliset ja oikeusvaltioon liittyvät edellytykset

Perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista johdettavat oikeudelliset rajat on huomioitava kaikessa sääntelyssä ja esimerkiksi muutoksenhakuoikeutta on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Ympäristöasioissa keskeinen kansainvälinen yleissopimus, Århusin yleissopimus, määrittää yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Sopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla (767/2004) ja tasavallan presidentin asetuksella (866/2004). Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. **Ympäristöperusoikeus asettaa ympäristöllisselle sääntelylle sekä sisällöllisiä että menettelyllisiä vaatimuksia, kuten asianosaisen osallistumisoikeus.**

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita koskevan perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Nämä seikat ja muut hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla, mikä on käytännössä toteutettu erityisesti

hallintolain säännöksillä. Keskeisimpiä hallintolainkäytön tavoitteista ovat oikeussuojan antaminen ja hallinnon lainalaisuuden valvominen, joka on erityisen korostunut ympäristöasioissa. Samaan suuntaan vaikuttaa EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen velvoite.

Perustuslaista johtuu hallinnon menettelyille myös muita selkeitä reunaehtoja. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia samanlaisissa asioissa yhdenmukaisesti. Viranomaisen tulee kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti. Hallinnon ratkaisutoiminnan tulee olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein.

Ympäristönsuojelun taso ja tavoitteet

Sujuvoittaminen tarkoittaa tarpeettoman sääntelytaakan välttämistä ympäristöllisiä tavoitteita heikentämättä. Suomi on sitoutunut torjumaan ilmastonmuutosta ja pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen sekä vähentämään perinteisiä saasteita nollapäästötavoitteen mukaisesti. Ekologinen kestävyys luo perustan taloudelliselle toiminnalle. Ekologisen kestävyyden edellytyksenä on, että ihmisen ja yhteiskunnan toiminnan synnyttämä ympäristökuormitus ja vaikutukset ympäristöön ovat tasolla, jolla ne eivät uhkaa ekosysteemejä eivätkä aiheuta laji- ja luontokatoa (hallituksen kestävyystiekartta 2021).

EU-sääntelyn täytäntöönpanon edellytykset

Huomattavan suuri osa kansallisesta ympäristölainsäädännöstä perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön. Jäsenvaltion on pantava EU-säädös täytäntöön oikeasisältöisesti ja kaikilta osin. Lisäksi täytäntöönpanon on oltava oikea-aikaista. Ellei täytäntöönpanoa toteuteta EU-säädöksessä edellytetyssä määräajassa, seurauksena on rikkomusmenettely ja mahdollinen kiinteämääräinen hyvitys tai uhkasakko jäsenvaltiolle.

Investointien lupamenettelyä säädetyn aikarajan puitteissa ja lupamenettelyn viivästymisen syitä on selvitetty

Investointien lupamenettelyä säädetyn aikarajan puitteissa on selvitetty vuonna 2020 ns. INTELU-hankkeessa: Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa.

Selvityksessä todettiin lainsäädännön muuttamisen ohella useita keinoja lyhentää lupakäsittelyjen kestoa kuten ohjauksen ja käsittelyprosessien parantaminen, viranomaisyhteistyön lisääminen ja erikoistuminen, ennakkoneuvonnan vahvistaminen sekä hakemusten sähköisten käsittelyjärjestelmien integraatio. Lausuntokierroksella nämä ehdotukset saivat laajalti kannatusta ja näiden edelleen kehittämistä on jatkettu. Lausuntokierroksen palaute oli kuitenkin määräajan osalta hyvin ristiriitainen ja lupakäsittelyn määräajoista säätämistä pidetiin laajalti oikeudellisesti hyvin haastavana. **Ristiriitaisen lausuntopalautteen vuoksi ei lainsäädäntötoimiin ryhdytty selvityksen perusteella.**

Suomen ympäristökeskus selvitti ympäristölupien yleisiä käsittelyaikoja ja eräiden pitkien lupakäsittelyjen syitä: Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaiokoihin alue-

hallintovirastossa 2018-2020, YM julkaisuja 2021:35. Aluehallintovirastot tekivät 1750 ympäristölupapäätöstä vuosina 2018-2020. Lupahakemuksen käsittelyaika lasketaan hakemuksen jättämisestä päätöksen antamispäivään, mitä laskentatapaa myös selvityksessä käytettiin.

Selvityksen mukaan **kaksi kolmasosaa lupahakemuksista käsitellään alle vuodessa**. Syitä pitkiin käsittelyaikoihin on sekä luvanhakijan että lupaviranomaisen toimissa. Selvitys osoitti, että **luvan hakijoiden kohdalla lupakäsittelyä viivästyttivät** hakemuksen tietojen puutteellisuus ja osin ristiriitaisuus sekä hakemuksen täydennyksille usein pyydetyt lisäajat. Toiseksi yleisin syy oli hankkeen muuttuminen kesken lupakäsittelyn, joka johtaa usein uudelleen kuuluttamiseen. Myös lisäselvitystarpeet viivästyttävät käsittelyä. **Aluehallintovirastojen suurin haaste** lupamenettelyssä on lupakäsittelijöiden **työkuorma**, jonka takia kaikkia hakemuksia ei voida käsitellä samanaikaisesti. Ympäristölupia valvovien **elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualueet** eivät myöskään suuren työkuorman vuoksi kykene kaikissa tapauksissa antamaan lausuntojaan pyydetyssä ajassa.

Ympäristöministeriön johtopäätökset selvityksistä

Ympäristöministeriön johtopäätös SYKEn selvityksestä on se, että **lupakäsittelyn määräajasta säätäminen velvoittavasti ei ole ratkaisu yhteenkään viivästymistä aiheuttavaan ongelmaan**, joita selvitys nosti esille. Ympäristöministeriön mukaan aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten nykyiset ympäristötehtävät voitaisiin sijoittaa **ympäristöasioiden valtakunnalliseen virastoon ja sen alueellisiin toimipisteisiin**. Myös ympäristöhallinnon **sähköisiä tietojärjestelmiä on parannettava**. Luvituksen ja valvonnan tietojärjestelmien tulee toimia yhdessä ja niissä on voitava hyödyntää paikka-tietoon perustuvaa ympäristötietoa. Tietojärjestelmät on laajennettava myös kuntiin. Myös **lupa- ja valvontaviranomaisten riittävät voimavarat on turvattava**, myös sen jälkeen, kun määräaikainen elpymisrahoitus päättyy ja tilanteessa, jossa irrottautuminen fossiilisesta energiasta kiihtyy.

Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi julkaistaan tiistaina 5.4.2022.

Elpymisvälineen määräaikainen rahoitus voimavaroihin aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa ja Vaasan hallinto-oikeudessa

Vihreän elvytyksen **investointihankkeiden aloittamista varmistetaan** vahvistamalla määräaikaisesti ympäristölupa- sekä investointihakemusten käsittelyä niin sanotulla **RRF-rahoituksella** vuosina 2021-2023. Lisävoimavarat kohdistettiin aluehallintovirastoihin, ELY-keskuksiin ja Vaasan hallinto-oikeuteen.

Vihreän siirtymän kokonaisuuteen liittyy erittäin merkittäviä teollisuuden ja muiden toimialojen investointeja (muun muassa energiaratkaisut ja -verkot, energiatehokkuus, teollisuuden vähähiiliset ratkaisut, kiertotalous, rakentaminen, lämmitysjärjestelmät). Yksittäisten investointien koko saattaa olla erittäin suuri. Investoinnit vaativat asianmukaisen ympäristölupamenettelyn sekä rahoitus- ja hankekäsittelyn. Elpymisvälineen aikataulu on erittäin tiukka ja odotettavissa on, että lupa- ja hankekäsittely ruuhkautuu väliaikaisesti. Määrärahalla edistetään näiden vihreän siirtymän kannalta keskeisten investointien aloitusta palkkaamalla määräaikaisesti ympäristölupamenettelyjen sekä investointihakemusten käsittelyyn lisähenkilöstöä. Aluehallintovirastojen ja

ELY-keskusten saaman rahoituksen arvioidaan olevan kokonaisuudessaan 9 milj. euroa. Myös Vaasan hallinto-oikeudelle osoitettiin lisävoimavaroja 1,5 miljoonaa euroa ympäristölupapäätöksiin mahdollisesti kohdistuvien valitusten käsittelyyn vuosille 2021 - 2023.

RRF-rahoitus on käytössä lyhyen määräajan eikä se ratkaise pidemmällä ajanjaksolla voimavaraongelmia, joita aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ja ELY-keskusten ympäristövastuualueet kohtaavat. Voimavaroihin tarvitaan pysyviä lisäyksiä ennakko- ja jälkivalvontamenettelyjen tehostamiseksi.

ELY-keskusten voimavarojen osalta ympäristöministeriö kokee suurena hankaluutena, ettei se voi vaikuttaa ELY-keskusten ympäristövastuualueiden voimavaroihin ja niiden jakamiseen, koska näistä päätetään toisella hallinnonalalla. Todettakoon, että **ELY-keskusten ympäristövastuualueiden henkilövoimavarat ovat vähentyneet runsaalla neljänneksellä viimeisen 10 vuoden aikan**a.

Nopeammin riippumattomaksi fossiilisista polttoaineista

Euroopan tulisi irtautua nopeammin fossiilisista polttoaineista ja vähentää riippuvuutta Venäjän kaasusta, kivihiilestä ja öljystä. Tämä tapahtuisi nopeuttamalla vihreää siirtymää. Komissio esittää aurinkosähkön, tuulivoiman ja lämpöpumppujen lisäämistä, teollisuuden hiilestä irtautumista ja lupamenettelyjen nopeuttamista keinoiksi pyrkiä nopeammin riippumattomaksi fossiilisista polttoaineista.

Komissio katsoo, että nopeuttamalla **kattoaurinkosähköjärjestelmien** käyttöönottoa 15 TWh tänä vuonna EU voisi säästää 2,5 miljardia kuutiometriä kaasua. Suomessa suurin osa aurinkopaneeleiden tuottamasta sähköstä saadaan maalis- ja syyskuun välillä. Talvella sähkön kulutushuippujen aikana tuotto on selvästi vähäisempää. Suomessa aurinkopaneelien asentamisen lupakäytännöt voivat vaihdella sen mukaan mihin ja minkälaiseen rakennukseen laitteisto asennetaan. Lupakäytännöt aiheuttavat kuitenkin vain vähäisessä määrin viivästyksiä, koska maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan lähtökohtaisesti vain kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen tai rakentaminen vaatisi toimenpideluvan. Aurinkosähköä tuottava kiinteistö voi toimia ylijäämäsähkön osalta myös sähkön tuottajana sähköverkkoon. Sähkömarkkinalain (588/2013) mukaan sähköverkonhaltijan on pyynnöstä ja kohtuullista korvausta vastaan liitettävä sähköverkkoonsa tekniset vaatimukset täyttävät sähkönkäyttöpaikat ja voimalaitokset toiminta-alueellaan. Tämä niin kutsuttu liittämisvelvollisuus koskee myös sähkön pien- ja mikrotuotantolaitoksia, kuten omakotitalojen aurinkosähköjärjestelmiä.

Tuulivoimapotentiaalin käyttöönotto on suhteellisen nopea keino luoda edellytyksiä yhteiskunnan sähköistymiselle Suomessa. Tuulivoimarakentamisen edistämistä ja keinoja sujuvaan hankekehitykseen on tarkasteltu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisussa 2021:51. Tuulivoimarakentamisen edistämisen kannalta keskeisestä osa-alueesta ovat kaavoituksen ja luvituksen sujuvoittaminen, merituulivoimahankkeiden kannattavuuden parantaminen ja tuulivoiman ja Puolustusvoimien aluevalvonnan yhteensovittaminen.

Tuulivoimakaavoitusta on pyritty edistämään kunnille ja maakunnille jaettavalla määrärahalla (noin 2 miljoonaa euroa) ja ELY-keskuksille tuulivoimarakentamisen edistämiseen ja tuulivoimarakentamiseen liittyvien prosessien vauhdittamiseen osoitetulla määrärahalla (noin 1 miljoonaa euroa. Määrärahat ovat käytettävissä vuoden 2022 loppuun saakka. Lisäksi kuntia ohjeistetaan

nykyistä paremmin siitä, ettei voimaloiden tehoa koskevia rajoja edellytetä tuulivoimayleiskaavojen määräyksissä ja vaikutukset huomioiden varataan tuulivoimaloiden tarkemmille sijainneille yleiskaavassa riittävä liikkumavara. Tuulivoimarakentamisen edistämistä ja keinoja sujuvaan hankekehitykseen selvityksessä esitetään, että tulisi tarkemmin selvittää tuotantotehoa koskevan YVA määreen 45 MW merkitystä tuulivoiman tuotantoalueen vaikutusten merkittävyydessä ja näin YVA-kynnyksenä. Käytännössä siis arvioida YVA-lain tehorajan (45 MW) nostamista tai poista kokonaan ja näistä aiheutuvia vaikutuksia.

Tuulivoimahankkeita viivästyttävät usein myös valitukset hallinto-oikeuteen. Kuitenkin vain noin joka viides päätös vuosina 2016-2021 oli valittajien kannalta myönteinen eli oikeus velvoitti muuttamaan tuulivoimala- tai kaavasuunnitelmia.

Komissio esittää, että EU:ssa asennettaisiin 10 miljoonaa **lämpöpumppua** seuraavan viiden vuoden aikana. Suomessa on käytössä noin miljoona lämpöpumppua, joiden aikaansaama nettosäästö on noin 8 TWh. Suomen lämpöpumppu yhdistyksen (SULPU) mukaan alan tavoite ja ennuste on, että Suomessa on yhteensä kaksi miljoonaa lämpöpumppua vuonna 2030. Uudet, kehitteillä olevat matalalämpötilaiset kaukolämpöverkot edistäisivät kaksisuuntaista ja avointa lämpökaupankäyntiä. Kaksisuuntainen kaukolämpöverkko mahdollistaa energian pientuotannossa syntyvän lämmön ostamisen ja uusiutuvien energianlähteiden käytön lisäämisen lämmön tuotannossa.

Teollisuuden irtautuminen hiilestä edellyttää panostusta innovatiivisiin vetypohjaisiin ratkaisuihin ja uusiutuviin pohjautuvaa tai muuta fossiilitonta sähköntuotantoa. Suomessa sähkön- ja lämmöntuotannossa ei kivihiiltä saa käyttää polttoaineena enää1.5.2029 jälkeen. Monet kivihiiltä käyttävät sähkön- ja lämmöntuottajat ovat ilmoittaneet siirtyvänsä käyttämään muita päästöttömiä tuotantotapoja tai polttoaineita huomattavasti ennen määräaikaa. Teollisuudessa merkittävässä asemassa on teräksentuotannon siirtyminen kivihiilen ja koksin käytöstä vetypelkistykseen. Aikataulun määrittävät yritysten investointipäätökset, joiden edellytyksenä on mm. kilpailukykyisen vihreän tai muutoin fossiilittoman sähkön saanti.

Aurinkopaneelien, tuulivoimaloiden, lämpöpumppujen sekä sähköautojen kasvava kysyntä Euroopassa ja Suomessa vaikeuttaa näiden tuotteiden saatavuutta ja nostaa hintoja. Tämän vuoksi Venäjän fossiilisesta energiasta irtautumiseksi tarvittaisiin myös kulutuskäyttäytymiseen vaikuttavia, nopeasti energiaa säästäviä toimia. Kansainvälinen energiajärjestö IEA on esittänyt näistä hyviä esimerkkejä kuten korona-aikana opittua etätyö, tieliikenteen nopeusrajoitusten alentaminen, autovapaat päivät, kevyen liikenteen suosiminen, julkisen liikenteen matkalippujen hintojen alentamien sekä junien suosiminen pitkällä matkalla lentokoneen sijaan.

Lyhyellä aikavälillä Suomen tulisi vahvistaa energiaomavaraisuutta sekä varmistaa energiahuoltovarmuus ja ruokaturva. Nopeassa muutoksessa olisi erityisesti huomioitava sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja reilu siirtymä kuitenkin niin, että päästökaupan ja markkinoiden vihreää siirtymää tukeva hintaohjaus säilyy.