Ari Ekroos 4.4.2022
Talousoikeuden professori
Aalto-yliopisto

Ympäristövaliokunnalle

Ympäristöluvituksen sujuvuus investoinneissa vihreään siirtymään; Lupamenettelyjen kokonaiskäsittelyajat ja mahdollisuudet niiden lyhentämiseen

1. Ympäristöluvitus on laaja käsite

Laajassa merkityksessä ympäristöluvitus kattaa kaikki erilaiset suunnitelmat, luvat ja menettelyt, jota toiminnalta edellytetään sen sijoittamiseksi ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi. On huomattava, että kysymys ei siis ole pelkästään luvista, vaan myös muut viranomaismenettelyt vaikuttavat merkittävästi hankkeiden etenemiseen kohti toteutusta. Erilaisten lupien, kuten ympäristöluvan ja vesitalousluvan sekä rakennusluvan, lisäksi kaavoituksella ja erillisellä ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä on hankkeiden kannalta suuri merkitys.

Tärkeimmät aineellisoikeudellisia ja menettelyllisiä säännöksiä sisältävät lakitasoiset säädökset ovat: ympäristönsuojelulaki (527/2014), vesilaki (587/2011), laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017), luonnonsuojelulaki (1096/1996), maa-aineslaki (555/1981), jätelaki (646/2011), laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005), laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Näiden lisäksi erityisiä menettelysäännöksiä sisältyy lakiin eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) ja lakiin uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä (1145/2020). Yleisiä menettelysäännöksiä on niin ikään muun muassa hallintolaissa (434/2003) ja kuntalaissa (410/2015).

Kansallisen sääntelyn taustalla ja sen kehittämiseen vaikuttaa voimakkaasti EU:n sääntely (esimerkiksi teollisuuspäästödirektiivi, yvadirektiivi, luonto- ja lintudirektiivit sekä uusiutuvan energian direktiivi).

Hankkeiden näkökulmasta ympäristöluvitusta on mielekästä tarkastella laajasta näkökulmasta, sillä suppeassa merkityksessä tarkastelu rajautuisi vain lupiin ja suppeimmillaan ainoastaan ympäristönsuojelulain mukaisiin ympäristölupiin. Kun Suomessa päätöksenteko ja hallintokin on sektoroitunutta, joskus lainsäädäntöä kehitettäessä unohdetaan hankkeen näkökulma. Kuitenkin tosiasiassa suuri osa ympäristöluvituksen piirissä olevista hankkeista vaatii useamman enemmän tai vähemmän erillisen menettelyn.

Entisestään vauhdittuneen energiamurroksen kannalta uusiutuviin energiamuotoihin liittyvät menettelyt ovat lähivuosina merkittävässä roolissa siirtymässä. Niiden osalta on tärkeätä kartoittaa kaikkia mahdollisia keinoja ympäristön käyttöä koskevan viranomaispäätöksenteon sujuvoittamiseksi. Erityisesti tuulivoiman, bio- ja aurinkoenergian tuottamiseen ja siirtämiseen liittyvät hankkeet näyttäisivät vaativan erityistä tarkastelua. Samalla on syytä kuitenkin pitää mielessä, että ylipäätäänkin hankkeisiin liittyviä menettelyjä on jo pitkään ollut tarve sujuvoittaa.

Seuraavassa tarkastellaan erittäin tiiviissä muodossa yleisesti erilaisia mahdollisuuksia hankkeita koskevien menettelyjen nopeuttamiseksi. Tässä yhteydessä ei ole ollut tarkoituksenmu-

kaista käsitellä kysymyksiä edes oikeudellisessa mielessä seikkaperäisesti, vaan luoda lähinnä yleiskuvaa sujuvoittamisen keinovalikoimasta.

2. Sujuvoittamisen mahdollisuuksista

2.1 Johdantoa

Vihreän siirtymään liittyvien ympäristöperustaisten menettelyiden sujuvoittamisen keinot voidaan jaotella monella tavoin. Seuraavassa tarkastellaan ensinnä olemassa olevien menettelyiden kehittämistä siten, että hankkeen kannalta menettely voisi nopeutua. Toiseksi huomion kohteena on hallinto ja sen resurssit. Kolmanneksi esitetään tiiviisti eräitä ajatuksia uusiutuvien energiamuotojen erityisten menettelyjen kehittämiseksi.

Liitteenä on lisäksi taulukkomuodossa esitetty keinoja tiivistetysti. Taulukossa on myös alustavasti karkeasti arvioitu vaikuttavuutta, sujuvoittavuutta, toteuttamisen kestoa ja selvitystarvetta. Tekstissä näitä seikkoja ei ole jäljempänä käsitelty.

2.2 Olemassa olevien menettelyjen kehittäminen

Nykyisten menettelyjen kehittämisen suhteen on olemassa varsin suuri määrä hyvin erilaisia keinoja, joilla olisi mahdollista nopeuttaa ja/tai muutoin sujuvoittaa hallinnollisia menettelyjä.

Monissa maissa erilaisia lupa- ja ilmoitusmenettelyitä on saatettu saman menettelyn piiriin. Suomessakin kehitystä on tapahtunut samaan suuntaan (esim. ympäristölupa ja maa-aineslupa), mutta yhdentämiskehitystä on mahdollista edelleen jatkaa, sillä laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ei ole johtanut toivottavaan lopputulokseen. Eräs mahdollisuus olisi yva-menettelyn toteuttaminen itse lupamenettelyn yhteydessä YVA-direktiivin 2 artiklan mahdollistamalla tavalla.

Menettelyiden sujuvuuden kannalta on tärkeätä, että hankkeesta vastaavalla on hyvät tiedolliset valmiudet hankkeeseen liittyvien menettelyiden toteuttamiseksi. Tässä suhteessa viranomaisneuvonnan edelleen kehittäminen on erittäin tärkeässä asemassa. Neuvonnan tulisi olla sillä tavoin kattavaa jo hankkeen suunnitteluvaiheessa, että se kattaisi hankekokonaisuuden. Nykyisellään esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa on edistynyt neuvontaa koskeva säännös, mutta se kattaa vain ympäristölupamenettelyn. Kun hanke usein vaatii myös muita menettelyitä (esim. kaavoitus ja yva-menettely), olisi hyvä, jos hankeneuvonta kattaisi kokonaisuuden. Samalla eri viranomaisillekin muodostuisi kokonaiskuva hankkeesta. Suurimmissa hankkeissa hankkeesta vastaavalla on käytössään asiantuntijoita, jotka vievät hankkeen vaatimia viranomaismenettelyjä eteenpäin ja tuottavat niihin tarvittavaa tietoa. Osa uusiutuvan energian hankkeista on kuitenkin suhteellisen pieniä ja hankkeeseen ei ole aina taloudellisesti mahdollista saada asiantuntija-apua. Voisi olla harkinnan arvoista selvittää, voitaisiinko sellaisille hankkeille, joiden lukumäärä on valtakunnallisesti suhteellisen suuri, kohdentaa erityistä taloudellista tai muuta tukea hankesuunnitteluun.

Ympäristövaikutuksiltaan vähäisten, valtakunnallisesti monilukuisten hankkeiden (esim. biokaasu), jotka ovat käytettävän teknologian ja ympäristövaikutusten osalta pitkälti samankaltaisia, voisi olla myös mahdollista sujuvoittaa ennakkovalvontaa laatimalla erityinen ympäristönsuojelulain mukainen asetus, joka sisältäisi ympäristönsuojelun perusvaatimukset.

Lupahakemusten laadun parantaminen säädöksiä ja käytäntöjä kehittämällä edistäisi lupamenettelyn sujuvuutta. Lupahakemusten laatu ei ole pelkästään hakijan asia, vaan myös säänte-

lyllä voidaan vaikuttaa laatuun. Saataessa viranomaiskäsittelyyn kerralla kaikki hakemuksen käsittelyssä tarvittava aineisto ilman lukuisia lisäselvityspyyntöjä, nopeutuu käsittely merkittävästi.

Erityisessä asemassa menettelyiden kehittämisessä ovat sähköiset asiointimahdollisuudet. Nykyisellään rakennuslupien osalta tilanne on ilmeisen tyydyttävä, mutta muussa ympäristöllisessä päätöksenteossa järjestelmät eivät toistaiseksi ole olleet nykyvaatimustason mukaisia. Ne pitäisi saada mahdollisimman pikaisesti toimiviksi sekä hankkeesta vastaavan kannalta että viranomaisen kannalta. Järjestelmien pitäisi myös olla hankelähtöisiä siten, että eri menettelyissä tuotettu tieto olisi hyödynnettävissä myös toisissa menettelyissä. Itse asiassa juuri olemassa olevan tiedon hyödyntämisessä voitaisiin saavuttaa merkittävää tuottavuuden parantumista sekä viranomaisissa että yksityisillä tahoilla. Tulevaisuudessa joidenkin toimintojen osalta myös tekoälyn hyödyntäminen päätöksenteon tukena voisi sujuvoittaa menettelyä, vaikka pelkästään siihen perustuen ei ainakaan lähitulevaisuudessa ole mahdollista korvata lupamenettelyjä.

Ympäristöllisen päätöksentekomenettelyjen nopeuttamisen ja sujuvoittamisen potentiaali liittyy yleisesti määräaikojen asettamiseen menettelyn kestolle ja menettelyn vaiheille sekä joidenkin lupien osalta itse päätöksentekomenettelyyn. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisten lupien päätöksentekoa voisi sujuvoittaa, jos asianosaisten pääasiallinen kuuleminen toteutettaisiin siinä vaiheessa, kun on olemassa konkreettinen ehdotus luvasta (ns. lupaluonnos). Ainakin tämä helpottaisi potentiaalisten haitankärsijöiden kannanottoa, kun itse lupahakemuksesta liitteineen on usein varsin hankala muodostaa käsitystä toiminnasta, sen vaikutuksista ja toimista, joilla ympäristöhaittoja ehkäistään.

Pelkästään asettamalla lupakäsittelyn kestolle määräaika, voidaan vaikuttaa menettelyn kestoon, vaikka määräajasta voitaisiinkin laissa säädetyin edellytyksin myös perustellusta syystä poiketa. Monissa muissa EU:n jäsenvaltioissa määräajoista säätäminen on ollut pääsääntönä jo pitkään. Määräajan pituus voisi olla erilaisille hankkeille myös eri kuten jo nykyisin on säädetty laissa uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä. Tämän erityislain sääntely pitää sisällään päätöksentekoa koskevia määräaikoja, mutta sääntelyä olisi tarpeen kehittää edelleen.

Uusiutuvan energian hankkeiden määräajat voivat siis olla muiden hankkeiden määräajoista poikkeavia. Uusiutuvan energian hankkeiden (erityisesti tuulivoima ja mahdollisesti myös laajamittainen aurinkovoima) kannalta voisi nykyjärjestelmässä olla tarpeen asettaa nykyistä selkeämpiä määräaikoja myös kaavoitukselle. Nykyisellään erityislain sääntely ei koske määräaikojen osalta yleiskaavoitusta (lain 9 §) . Määräajoista säädettäessä olisi myös tarpeen säätää mahdollisimman tarkoin myös ajan laskennan säännöistä. Tässä suhteessa kaksi vaihtoehtoista mallia ovat ”jalkapallon ja jääkiekon pelikellot”, mutta molempien osalta tulisi säätää kellon käynnistämisen aloittamisesta ja itse ajasta sekä mahdollisuudesta poiketa (esim. hankkeesta vastaavan aloitteesta).

Ympäristöllisessä päätöksenteossa tulisi lähtökohtana olla, että lausunnon antajilla olisi määräaika lausunnon antamiselle. Nykyisellään sääntely on tässä suhteessa vaihtelevaa. Eräissä menettelyissä määräajasta on säädetty laissa tai asetuksessa (esim. poikkeaminen (MRL 173.5 §), rakennuslupa (MRA 60.4 §) ja kaava+yvamenettely (MRL 30 a.3 §)). Monista laeista tällainen säätely kuitenkin puuttuu. Erityisesti ympäristölupamenettelyn ja kaavoituksen osalta lausunnonantajille asetetut määräajat voisivat nopeuttaa käsittelyä. Pääsäännöksi voitaisiin asettaa, että asia voidaan käsitellä lausunnottakin, mutta olisi mahdollista säätää myös määräajasta poikkeamismahdollisuudesta.

2.3 Resurssit ja hallinto

Ympäristöhallinnon resurssoinnin suhteen on ollut haasteita suhteellisen pitkään. Tämä koskee sekä kuntien että erityisesti valtion ympäristöhallintoa. Hallinnon lisäresursseilla voidaan vaikuttaa ympäristöllisen päätöksenteon kestoon.

Valtion ympäristöhallinnon keskittämisellä siten, että ainakin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintoviraston ympäristötoimialat (mahdollisesti myös jotkin TUKES:n toiminnot) muodostettaisiin yhdeksi valtion viranomaiseksi, voisi pidemmällä aikajänteellä sujuvoittaa ympäristöluvitusta. Yhdessä viranomaisessa olisi ainakin mahdollista keskittää osaamista ja päästä eroon nykyisen kaltaisesta erillisille viranomaisille tyypillisestä lausuntomenettelystä.

Kun suhteellisen suureen osaan merkittävistä ympäristöä koskevista päätöksistä haetaan muutosta hallintotuomioistuimista, olisi tarpeen huolehtia niiden riittävistä resursseista. Tällä hetkellä ilmeisesti esimerkiksi tuulivoimayleiskaavapäätöksiin kohdistuu usein valituksia ja niiden käsittely hallinto-oikeuksissa kestää varsin pitkään. Hallinto-oikeuksien lisäresurssointi voisi nopeuttaa päätöksentekoa. Lisäksi voitaisiin ajatella, että muutoksenhakua uusiutuvan energian hankkeissa keskitettäisiin myös tuulivoima-asioiden osalta siten, että sekä yleiskaava-asioita että rakennuslupa-asioita käsiteltäisiin vain tietyissä hallinto-oikeuksissa. Näin voitaisiin mahdollistaa oikeudellinen asiantuntemuksen kehittyminen sekä kohdentaa resurssit tehokkaasti.

2.4 Erityisistä menettelyistä

Uusiutuvan energian hankkeille voisi ainakin teoriassa ajatella säädettäväksi erityisiä menettelyjä tai säännöksiä, joiden nojalla hankkeiden ympäristöllistä hyväksyttävyyttä arvioitaisiin ja päätökset tehtäisiin toisin kuin muiden hankkeiden osalta. Jos hankkeisiin liittyy suoranaisia ainepäästöjä tai niiden riski ympäristöön taikka niistä syntyy jätteitä, on vaikea nähdä perusteita lakitasoisille erityissäädöksille. Sen sijaan ympäristönsuojelulain nojalla annettavaa erityinen asetus saattaisi merkittävästi sujuvoittaa ennakkovalvontamenettelyä.

Suomessa merkittävän tuulivoiman sijoittumista koskeva sääntely nojautuu erityisiin tuulivoimayleiskaavoihin, joiden laatimista koskevat maankäyttö- ja rakennuslain 10 a luvun lisäksi muut yleiskaavoituksen ja kaavoitusmenettelyn yleiset säännökset. Lisäksi tuulivoimala vaatii aina rakennusluvan. Laajamittaisissa hankkeissa (yli 10 kpl tai kokonaisteho vähintään 45 MW, YVA-lain liite 7 e-kohta) tarpeen on ympäristövaikutusten arviointimenettely. Lisäksi joissakin tapauksissa myös ympäristöluvan tarve voi olla käsillä. Monissa muissa maissa tuulivoiman luvittamisesta on säädetty omassa erityislaissaan ja ainakin laajamittaisten hankkeiden osalta päätöksentekovalta on valtion viranomaisella. Kun Suomessa yleiskaava muodostaa tavallan luvan tuulivoiman sijoittamiselle, päätöksenteko kuuluu käytännössä vain ja ainoastaan kuntatasolle. (Poikkeuksena tästä olisivat off-shore hankkeet, jotka sijoittuisivat talousvyöhykkeelle.) Nykyisellään tuulivoiman sijoittamista koskevat menettelykäytännöt ovat pääosin vakiintuneet, mutta monia hankkeita vastustetaan ja yleiskaavojen hyväksymispäätöksistä valitetaan suhteellisen paljon. Tällä hetkellä vireillä olevien tuulivoimahankkeiden kannalta olisi ilmeisen tärkeää selvittää ainakin edellä esitetyt mahdollisuudet hallinto-oikeuksiin ja viranomaisiin liittyen. Kun laajamittaisissa hankkeissa ympäristövaikutusten arviointi että yleiskaava ovat tarpeen, näiden menettelyjen yhdentäminen edelleen olisi varsin perusteltua.

Nykyjärjestelmä ei kuitenkaan ole ainut mahdollinen ja voisi olla tarpeen selvittää, olisiko tarkoituksenmukaista säätää tuulivoiman osalta oma erityislakinsa, joka käsittäisi ympäristövaikutusten arvioinnin, sijoittumisesta päättämisen ja ympäristöhaittojen ehkäisemisen sekä itse tuulivoimalan että siihen liittyvän infrastruktuurin osalta (voimajohdot ja huoltotiet, yms.).

Eräs keino nopeuttaa uusiutuvan energian hankkeita koskevia menettelyjä olisi niiden priorisointi viranomaisten hankejonossa siten, että niitä koskevalla päätöksenteolla olisi etusija eli ne voisivat ohittaa jonossa muita hankkeita. Voimassa olevassa laissa ei nimenomaisesti säädetä hankkeiden priorisoinnista, mutta käytännössä ainakin ympäristölupien osalta täysin uudet hankkeet pyritään useimmiten käsittelemään joutuisasti siten, että ne saattavat ohittaa vähemmän kiireelliset asiat kuten esimerkiksi lupien muuttamista koskevat asiat (ks. Attila 2021 s. 27). Lisäksi uusiin BAT-päätelmiin liittyvä tarkistamismenettely priorisoituu sitä koskevasta määräajasta johtuen. On myös huomattava, että laissa uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä säädetyt määräajat voivat käytännössä johtaa näiden hankkeiden priorisointiin.

Kysymys siitä, voitaisiinko joidenkin hankkeiden priorisoinnista nimenomaisesti säätää laissa ja mitä se tarkoittaisi käytännössä, ei ole täysin selvä, kun otetaan huomioon yhdenvertaisuusperiaatekin. Toisaalta voidaan ajatella, että uusiutuvan energian hankkeet ovat ilmastonmuutoksen ehkäisemisen kannalta äärimmäisen tärkeitä ja kiireellisiäkin, kun fossiilisesta energiantuotannosta pyritään eroon. Olisi siis punnittava toisaalta viivästystä ja siitä johtuvia haittoja, jotka prioirisoinnista mahdollisesti aiheutuvat muille hankkeille suhteessa uusiutuvan energian mahdollisimman nopean käyttöönoton tuomiin ilmastohyötyihin ja muihin hyötyihin.

4. Lopuksi

Ympäristöllisen päätöksenteon sujuvoittamisessa on perinteisesti edetty hallinnon sisäisesti virkamiesvetoisesti ilman erityistä poliittista tahtotilaa, vaikka yleisesti on saatettu linjata, että menettelyiden tulisi nopeutua.

Tässä tilanteessa olisi perusteltua päättää poliittisella tasolla tavoitteista, päämääristä ja aikatauluista sekä mahdollisimman pitkälti myös käytettävistä keinoista. Kun esimerkiksi osa lainsäädännön pienistä muutoksista ei edellytä pohjaselvityksiä ja laajamittaista lainvalmistelua, ne voitaisiin toteuttaa varsin nopeallakin aikataululla. Laajempaa valmistelua vaativien toimenpiteiden osalta taas olisi perusteltua panna niiden valmistelu vireille mahdollisimman pikaisesti.

Uusiutuvan energian nykymuotoisten hankkeiden menettelyjen lisäksi voisi olla tarpeen jo nyt selvittää mahdollisuuksia kehittää menettelysäännöksiä lähitulevaisuuden mahdollisia vihreän vedyn hankkeita silmällä pitäen.

Lähteitä:

Antti Belinskij, Matias Warsta, Ari Ekroos, Niko Soininen, Tapio Määttä, Ismo Pölönen, Hilkka Heinonen ja Kimmo Malin 2016. Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitysja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016.

Attila, M., Ekroos, A., Räsänen, S., Silvo, K. ja Tuomainen J. 2020. Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29.

Attila, M. 2017. Ympäristölupamenettelyn pullonkaulat ja kesto. Ympäristöministeriön raportteja 5/2017. Helsinki.

Tomi Rinne, Mikko Attila, Ari Ekroos, Anna-Kaisa Kauppila, Kimmo Silvo, Jouko Tuomainen ja Matias Warsta 2017. Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen. Lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen. Valtioneuvoston selvitysja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2017.

Attila, Mikko 2021. Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35.

Liite **Ekroos 4.4.2022**

Menettelyjen kehittäminen	**Vaikuttavuus**	**Sujuvoit-tavuus**	**Toteuttamisen kesto**	**Selvitys-tarve**
Menettelyjen yhdentäminen edelleen, (esim. yva+luvat)	++	+	hidas	on
Neuvonnan kehittäminen edelleen	++	++	nopea	ei
Lupahakemusten laadun parantaminen (säädökset ja käytännöt)	+++	+	nopea	on
Tuki asiantuntijoiden käyttämiselle ympäristöllisissä menettelyissä, joilla on erityistä merkitystä (esim. erityisesti priorisoitavat hankkeet, pienet hankkeet, joiden lukumäärä on valtakunnallisesti suuri)	+	+	nopea	on
Sähköinen asiointijärjestelmien kehittäminen hankenäkökulmasta	+++	+++	hidas	on
Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen sähköisessä muodossa	+	+	hidas	on
Tekoälyn hyödyntäminen päätöksenteon tukena	+	+	hidas	on
Päätöksentekomenettelyn uudistaminen (esim. kuuleminen lupaluonnoksesta, ei hakemuksesta)	+	+	nopea	selvi-tetty
Lausunnoille määräajat (esim. ympäristölupamenettely, yva ja kaavoitus)	+	+++	nopea +	selvi-tetty
Päätösten tekemiselle määräajat viranomaisille ja säännöt miten ajan kulumista lasketaan	++	++	nopea +	selvi-tetty
Resurssit ja hallinto				
Hallinnon keskittäminen	+++	++	hidas -	selvi-tetty
Osaamisen keskittäminen	+	+	hidas	ei
Lisäresurssit viranomaisille	++	+	nopea -	ei
Lisäresurssit tuomioistuimille (erityisesti hallinto-oikeus)	++	+	nopea -	ei
Erityiset menettelyt				
Erityinen menettely uusiutuvan energian hankkeille: erityislaki tai erityissäännökset olemassa olevaan lakiin	+++ (potentiaali suuri)	++	hidas	on
Priorisointi menettelyissä, tiettyjen lailla säädettyjen hankkeiden priorisointi tai esimerkiksi laajamittaisten ja tärkeiden hankkeiden priorisointi	++	+++ (näiden hankkeiden kannalta)	nopea	on