Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

18.10.2022 HE 128/2022 vp

Ympäristöministeriö
Kehittämisjohtaja Juho Korpi
Lainsäädäntöneuvos Erja Werdi

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaista etusijaa aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023—2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023—2028 koskevaksi lainsäädännöksi

Kunnioittaen esitämme täydentävänä muistiona seuraavan:

Sisällys

1. Ei merkittävää haittaa –periaate, selvitys oikeudesta etusijaan ja siihen liittyvät näkökohdat 2
2. AVI-käsittelylain 2 a §:n toimialoja koskeva luettelo 3
3. Lupa- ja valvontaviranomaisorganisaation kehittäminen, menettelyn jouduttaminen 4
4. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa-asiat 5
5. Maankäyttö- ja rakennuslain kaava-asiat 7
6. Lisävoimavaroja koskevat näkökohdat vuoden 2023 talousarvioesityksessä hallintotuomioistuimien osalta – kaavoja koskevien valitusasioiden näkökulmasta 8
7. Omaisuudensuojaa lunastamisessa, metsien maankäyttöä ja valitusoikeuden rajaamista koskevat kysymykset 9
8. Luonnonvarojen käyttöä koskevat kysymykset 10

1. Ei merkittävää haittaa –periaate, selvitys oikeudesta etusijaan ja siihen liittyvät näkökohdat

Ei merkittävää haittaa –periaate on keskeinen osa EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa sekä siinä määriteltyä vihreän siirtymän määritelmää[1]. DNSH–periaate määritetään tarkemmin kesäkuussa 2020 annetun EU:n kestävän rahoituksen asetuksen, niin kutsutun taksonomia-asetuksen, (EU) 2020/852 artiklassa 17. Lisäksi menettelystä on annettu lainsäädännöllisiä puitteita muun muassa myös EU:n elpymis- ja palautumisvälineeseen (Recovery and Resilience Facility, RRF) liittyvässä asetuksessa. Tästä säädetään helmikuussa 2021 voimaan tulleessa, niin sanotussa RRF-asetuksessa (EU) 2021/241[2] sekä samaan aikaan julkaistuissa teknisissä ohjeissa (EU) 2021/C 58/01[3].

Valtionpäämiehet ovat heinäkuun 2020 Eurooppa-neuvoston kokouksessa sopineet[4], että ei merkittävää haittaa periaatetta noudatetaan kaikessa EU rahoituksessa. DNSH periaate ohjaa kaikkea EU varojen käyttöä ja kansallisesti sen noudattaminen sitoo muun muassa EU:n elpymisvälineen (RRF), Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) sekä merkittäviltä osin tulevan REPowerEU –instrumentin varojen käyttöä. Julkisen rahoituksen osalta esimerkiksi Ilmastorahasto Oy on kynnysehdokseen asettanut investoinnin DNSH–periaatteen mukaisuuden[5]. EU:n vihreän siirtymän rahoituksen piiriin päästäkseen toimija joutuu myös osoittamaan DNSH–periaatteen mukaisuuden. Samat säädökset ohjaavat jatkossa myös yksityisen sektorin rahoitusta.

Kun DNSH-periaatetta sovelletaan taksonomiaraportointivelvollisuuden ulkopuolisissa yhteyksissä, ei edellytä taksonomia-asetuksen delegoiduissa säädöksissä vahvistettujen teknisten arviointikriteereiden soveltamista vaan menettely voidaan toteuttaa huomattavasti kevyempänä menettelynä. Tällä hetkellä merkittävä joukko toiminnanharjoittajia tekee DNSH–arviot nyt käsittelyssä olevan ns. AVI-käsittelylain 2 a §:n toimialaluettelon mukaisille investoinneille. Esimerkiksi lokakuussa 2022 päätettyä energiatukea hakeneet toimijat ovat osoittaneet DNSH–mukaisuuden investoinneilleen.[6] Hakemusten yhteissumma oli 531 milj. euroa ja hakemuksia kaikkineen 31.[7] Kevään 2022 energiainvestointitukeen saapui määräaikaan mennessä 86 hakemusta, yhteissummaltaan 1,65 mrd. euroa[8]. Vipuvaikutuksineen näiden investointien kokonaissumma on arviolta noin 6-8 mrd euroa. Suunnitellut investoinnit liittyvät muun muassa sähkön-, vedyn- ja kaukolämmönsiirtoon, aurinko- ja tuulienergiaan, biokaasuun, vetyyn, teollisuusprosessien sähköistämiseen ja energiatehokkuuteen. Hankkeet sijoittuvat eri puolille Suomea. Näille kaikille hanke-esityksille on tehty DNSH–arvio ja DNSH–periaatteen noudattaminen on myös rahoituksen ehtona[9]. Lisäksi avoinna on ollut useita muita muille toimialoille kohdistuneita hakuja, joissa toiminnanharjoittajaa on pyydetty osoittamaan investoinnin DNSH-mukaisuus.

Onkin luontevaa, että aluehallintoviraston lupamenettelyssä etusija annetaan hankkeille, jotka ovat DNSH-periaatteen mukaisia. Toiminnanharjoittaja pystyy hyödyntämään mahdollista aiempaa DNSH-selvitystä pyrkiessään saamaan hakemukselleen etusijan. On syytä huomioida, että kyseessä on etusijalle pääseminen,

---

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=ET
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:32021R0241
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52021XC0218%2801%29
[4] 210720-euco-final-conclusions-en.pdf (europa.eu)
[5] https://www.ilmastorahasto.fi/ilmastorahaston-rahoituksen-kriteerit/
[6] https://tem.fi/-/kuudelle-puhtaan-energian-hankkeelle-lahes-100-miljoonaa-euroa-investointitukea
[7] https://tem.fi/documents/1410877/104583605/Suuret+demot+hakemuslistaus+2022.pdf/d53b36bc-2090-eb6f-a93f-e0c60572074d/Suuret+demot+hakemuslistaus+2022.pdf?t=1663675680499
[8] https://valtioneuvosto.fi/documents/1410877/104583605/Hankkeet+(86+kpl),+joihin+haettiin+energiainvestointitukea.pdf/cf165286-d50f-223d-f43d-c77039ad0660/Hankkeet+(86+kpl),+joihin+haettiin+energiainvestointitukea.pdf?t=1646980139457
[9] https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20211112

ei varsinainen ympäristöluvan myöntäminen. Menettelyllä hakija osoittaa, että hankkeet ovat aidosti vihreän siirtymän investointien mukaisia eivätkä aiheuta merkittävää haittaa kuudelle keskeiselle ympäristötavoitteelle. Etusijan tavoittelu olisi vapaaehtoista. Ehdotettu ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (AVI-käsittelylaki) 2 a §:stä ei suoraan lain nojalla johdu uusia velvoitteita luvanhakijoille.

2. AVI-käsittelylain 2 a §:n toimialoja koskeva luettelo

AVI-käsittelylain 2 a §:n 2 momentti sisältäisi vihreän siirtymän hankkeiden toimialaluettelon ja 3 momentti säännökset toimintojen muodostamasta kokonaisuudesta. AVI-käsittelylain 2 a §:n 2 momentin luettelon lähtökohtana ovat olleet hallituksen 5.4.2022 neuvottelun tulokset, jotka käyvät esille pöytäkirjasta ja sen liitteestä. Tätä kokonaisuutta on pyritty osin tarkentamaan ja perusteluissa selventämään saadun lausuntopalautteen johdosta. Toimialaluettelon hankkeita on kuvattu tarkemmin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Laadittavana olevassa ohjeistuksessa tullaan kuvaamaan pykälän soveltamista ja pykälässä tarkoitettuja hankkeita tarkemmin.

Käytännössä tällaisia nyt puheena olevaan pykälään sisällytettäviä toimialoja koskevia hankeluetteloa ei voida asian luonteesta johtuen kirjoittaa täysin yksiselitteiseksi ja tyhjentäväksi, vaan siihen jää jonkin verran tulkinnannanvaraa. Hankekokonaisuuksia koskevan AVI-käsittelylain 2 a §:n 3 momentin tarkoitus on tuoda joustoa niissä tilanteissa, että hanke muodostuu useista ”osista.” Hyvin yksityiskohtainen luettelo olisi myös omiaan jäykistämään AVI-käsittelylain 2 a pykälää ja sen tulkintaa jonka vuoksi tällöin vaarana voisi olla hyvien, vihreiden siirtymän hankkeiden jäämisen etusijamahdollisuuden ulkopuolelle.

Ympäristölainsäädäntö on tyypillisesti kirjoitettu joustavin normein ja viranomaisten tulkintakäytäntöä ohjamaan laadittava ohjeistus yhdessä yksityiskohtaisten perustelujen kanssa varmistaisi osaltaan toimialaluettelon yhdenmukaista soveltamista aluehallintovirastoissa.

Kiertotaloushankkeet

Myös kiertotaloutta edistävä hanke voi saada etusijan, jos se täyttää ehdotetun AVI-käsittelylain 2 a pykälän kriteerit. Näin silloin, jos luvan hakija pyytä etusijaa ja hanke sisältyy 2 momentin luetteloon ja hakija selvityksellään osoittaa ei merkittävää -haittaa periaatteen huomioon ottamisen. Jos kiertotaloushankkeet ovat osa toimintojen muodostamaa kokonaisuutta (3 mom.) eli luvan tarve olennaisilta osin perustuu 2 momentissa tarkoitettuun toimintoon, voi kiertotaloushankkeen lupa-asia saada etusijan. Lisäksi tällöinkin edellytettäisiin ei merkittävää haittaa –periaatteen huomioon ottamista.

Ydinvoima

Ydinenergialain (990/1987) mukaan yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentaminen edellyttää valtioneuvoston periaatepäätöstä (11 §). Periaatepäätösmenettely koskee kaikkia ydinenergialain tarkoittamia yleiseltä merkitykseltään huomattavia ydinlaitoksia ja työ- ja elinkeinoministeriö on toimivaltainen viranomainen[10]. Ydinlaitosten ydinenergialakiin perustuva luvitus[11] koostuu erillisistä toisiaan seuraavista vaiheista, joihin kaikkiin liittyy mahdollisuus osallistua ja ilmaista mielipide.

Lisäksi valtioneuvosto muun muassa myöntää luvan ydinlaitoksen rakentamiseen ja käyttämiseen (16 §). Rakentamislupamenettely koskee kaikkia ydinenergialain tarkoittamia ydinlaitoksia, joille on myönnetty periaatepäätös. Rakentamislupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestetään kuulemismenettely.

[10] https://tem.fi/ydinlaitoksia-koskeva-kuuleminen-tietosuoja
[11] https://tem.fi/lupamenettely

Käyttölupamenettely koskee kaikkia ydinenergialain tarkoittamia ydinlaitoksia, joille on myönnetty rakentamislupa. Käyttölupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestetään kuulemismenettely.[12]

Ympäristövaikutusten arviointimenettely edeltää ydinlaitoksen lupahakemuksia. YVA-menettelyillä tarkoitetaan tässä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisia menettelyjä, joissa työ- ja elinkeinoministeriö toimii yhteysviranomaisena tai toimivaltaisena viranomaisena.[13]

Lisäksi ydinlaitos voi tarvita useiden muiden lakien mukaisia lupia. Ydinlaitosta koskevan hankkeen suunnittelu, ympäristövaikutusten arviointimenettely ja asianomaisten lupien hakemisen valmistelu ja lupamenettelyt kestävät ympäristöministeriön mukaan useita vuosia. Laitos tarvitsee myös ympäristöluvan ja vesilain mukaisen vesiluvan sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavan.

Ympäristöministeriölle ei ole tullut sen suuntaista palautetta, että ydinlaitosten ympäristö- tai vesitalousluvat olisivat kyseisten investointien toteuttamisen viiveenä. Ydinlaitoksissa kysymys on laajasta luvituskokonaisuudesta[14], joka on erilainen kuin muissa hankkeissa muun muassa valtioneuvostotasoisen päätöksenteon vuoksi.

Tällä hetkellä[15] työ- ja elinkeinoministeriössä ei ole vireillä ydinvoimalaitosta koskevaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Esitykseen sisältyvien väliaikaisten lakien soveltamisaika aluehallintovirastoissa olisi vuoden 2026 loppuun saakka ja hallintotuomioistuimissa vuoden 2028 loppuun saakka. Tämän hetkisen tiedon perusteella näyttää siltä, että yhtään ydinlaitoksen ympäristölupaa tai vesilupaa koskevaa hakemusta ei olisi tulossa aluehallintovirastoon ehdotettujen väliaikaisten lakien voimassaoloaikana.

3. Lupa- ja valvontaviranomaisorganisaation kehittäminen, menettelyn jouduttaminen

Kuten Ympäristövaliokunta toteaa tuoreessa mietinnössään YmVM 8/2022 vp — HE 117/2022 vp, ympäristölupamenettelyä on viime vuosina sujuvoitettu monipuolisin toimin sekä vaatimuksia keventämällä, menettelyjä yhteensovittamalla, että sähköisiä menettelytapoja kehittämällä. Valiokunta on kannanotoissaan tukenut lainsäädännön kehittämistä korostaen samanaikaisesti sitä, että hallinnon sujuvoittamistoimet eivät saa vaarantaa ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja että kansalaisten osallistumisoikeus ympäristöään koskevaan päätöksentekoon turvataan. Valiokunta lausuu muun ohessa, että se pitää ympäristölupamenettelyn toimivuuden ja sujuvuuden kannalta olennaisina tekijöinä ajanmukaisen lainsäädännön ohella hallinnollista selkeyttä, viranomaisten riittäviä resursseja ja digitalisaation tehokasta hyödyntämistä. Valiokunta on myös aikaisemmin katsonut, että tuolloin valmistelussa olleen yhden valtakunnallisen viraston malli, jossa lupa- ja valvonta-asiantuntemus yhdistyisi, turvaisi parhaan asiantuntemuksen saamisen kulloinkin käsiteltävänä olevaan asiaan, ja tiivistäisi ympäristötoimialan lupa- ja valvontatehtävien yhteistyötä ennakko- ja jälkivalvontatehtävissä (YmVL 24/2018 vp — HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi). Ympäristövaliokunta toteaa mietinnössään, että ympäristölupaviranomaisina toimii kuitenkin tällä hetkellä 4 aluehallintovirastoa ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset ja ympäristövalvontaa suorittaa kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen ohella 13 alueellista elinkeino-, liikenne-

[12] https://tem.fi/ydinlaitoksia-koskeva-kuuleminen-tietosuoja
[13] https://tem.fi/ydinlaitoksia-koskeva-kuuleminen-tietosuoja
[14] https://tem.fi/lupamenettely
[15] Tarkistettu 14.10.2022/TEM

ja ympäristökeskusta. Hallinnollisesti hajanainen viranomaisrakenne edellyttää erityistä huomion kiinnittämistä viranomaisten välisen yhteistyön tiivistämiseen.

Lisäksi on syytä huomioida, että aluehallintovirastot sekä ELY-keskukset toimivat samojen ympäristöön vaikuttavien toimintojen ympärillä. Aluehallintovirastojen myöntäessä ympäristö- ja vesitalousluvat, ELY-keskukset vastaavat muun muassa toiminnan mahdollisesti edellyttämästä YVA-tarveharkinnasta, luonnonsuojelun poikkeamislupapäätöksistä, luontoselvityksistä ja Natura-lausunnoista, lupien valvonnasta, toiminnan luvanvaraisuuden ja luvanmuutostarpeen arvioinnista, osallistumisesta erilaisiin neuvotteluihin ja keskusteluihin aluehallintoviraston, toiminnanharjoittajien ja sidosryhmien kanssa, kaavoituksen edistämisestä sekä ympäristöasioiden yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta.

Ympäristöministeriö on tulevaisuuskatsauksessaan (9/2022) esittänyt perustettavaksi valtakunnallisen toimivallan omaavan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen, johon yhdistettäisiin ELY–keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristövastuualueen tehtävät. Tällöin yksi ja sama valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen vastaisi mm. hankkeen YVA-menettelystä, tarvittavista ympäristö- ja vesitalousluvista sekä muista ympäristöllisistä luvista ja poikkeamista ja lupien jälkivalvonnasta. Samassa yhteydessä laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) tulisi päivittää vastaamaan uutta viranomaisrakennetta. Valtakunnallinen viranomainen mahdollistaa ympäristöllisten menettelyiden jatkokehittämisen ja menettelyjen yhdentämisen kohti yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa. Rakenne- ja lainsäädäntömuutosten lisäksi on tarpeen vauhdittaa vihreän siirtymän investointien lupien ja muiden menettelyiden viranomaiskäsittelyä digitalisaation ja riittävien henkilövoimavarojen turvin.

Nyt käsittelyssä olevalla esityksellä HE 128/2022 vp pyritään osaltaan jouduttamaan vihreän siirtymän hankkeiden lupakäsittelyä etusijamenettelyllä aluehallintovirastossa ja näiden hankkeiden lupia koskevien valitusasioiden käsittelyä kiireellisenä muutoksenhakutuomioistuimessa. Maankäyttö- ja rakennuslain osalta asiaa käsitellään jäljempänä tässä muistiossa.

Esitys pyrkii myös varmistamaan, että aluehallintovirastossa vireillä olevien muiden hankkeiden lupa-asioiden käsittely ei viivästyisi. Sama koskee myös hallintotuomioistuimissa valitusasioiden käsittelyä. Sekä kiireellisten että vireilletulojärjestyksessä käsiteltävien asioiden etenemistä turvattaisiin ehdotetuilla lisävoimavaroilla sekä aluehallintovirastoon että hallintotuomioistuimeen.

4. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa-asiat

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulakia (527/2014) sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lakia sovelletaan myös toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn.

Ympäristönsuojelulakiin sisältyy useita yleisiä velvollisuuksia (luku 2) kuten toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuus, velvollisuus ehkäistä, torjua ja rajoittaa ympäristön pilaantumista, varautumisvelvollisuus, maaperän pilaamiskielto ja pohjaveden pilaamiskielto.

Ympäristönsuojelulaissa säädetään siitä, mihin toimintoihin tarvitaan ympäristölupa, mistä toiminnosta tehdään ilmoitus ja mitkä toiminnot rekisteröidään. Ympäristönsuojelulakiin perustuvasta yleisestä luvanvaraisuudesta säädetään lain 27 §:ssä, ilmoituksenvaraisen ja rekisteröitävän toiminnan luvanvaraisuudesta 29 a ja 30 §:issä, luvanvaraisuudesta pohjavesialueella 28 §:ssä ja muista luvanvaraisuuden perusteista sekä poikkeuksista luvussa 4.

Lupaviranomaisina toimivat aluehallintovirastot ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset (34 §). Aluehallintovirastot käsittelevät laajempien ja merkitykseltään suurempien toimintojen lupahakemukset. Ympäristölupien valvonta on myös jaettu valtion ja kuntien viranomaisten kesken, aluehallintovirastojen myöntämien ympäristölupien valvonta kuuluu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY keskus) ja muiden lupien valvonta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille. Lisäksi ELY-keskukset osallistuvat varsinaiseen lupamenettelyyn monin tavoin kuten edellä on todettu. Ne vastaavat toiminnan mahdollisesti edellyttämästä YVA-tarveharkinnasta, luonnonsuojelun poikkeamislupapäätöksistä, luontoselvityksistä ja Natura-lausunnoista, lupien valvonnasta, toiminnan luvanvaraisuuden ja luvanmuutostarpeen arvioinnista, osallistumisesta erilaisiin neuvotteluihin ja keskusteluihin aluehallintoviraston, toiminnanharjoittajien ja sidosryhmien kanssa, kaavoituksen edistämisestä sekä ympäristöasioiden yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta.

Ympäristöluvan käsittelystä säädetään lain 5 luvussa. Lupamenettely sisältää useita vaiheita kuten lausuntojen pyytämisen, osallistumisen mielipiteiden ja muistutusten muodossa sekä lupahakemuksen tiedoksiantoa ja tiedottamista koskevat säännökset. Lupakäsittelyn sujuvuutta edistää, mikäli 39 §:ssä säädetyt edellytykset lupahakemuksen sisällölle täyttyvät käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Käsittelyä voi lisäksi edistää 39 a §:n mukainen hakijan neuvonta. Eri lupa-asioita voidaan käsitellä samanaikaisesti. Vesilain mukainen hakemus ja ympäristönsuojelulain mukainen hakemus voidaan käsitellä yhteiskäsittelyssä.

Ympäristölupaharkintaa ja lupamääräyksiä koskevat säännökset sisältyvät ympäristönsuojelulain 6 lukuun ja lupapäätöstä koskevat säännökset 8 lukuun. Lupaan sisällytetään eri tyyppisiä määräyksiä muun muassa toiminnan rajoituksista, vaikutusten seurannasta ja tarkkailusta.

Ympäristönsuojelulain mukaisesta lupapäätöksestä valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Jatkovalitus perustuu valituslupaan ja se tehdään korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Vesilaki

Vesilaki (587/2011) on vesitalousasioita koskeva yleislaki ja se on jaettu lukuihin (1-19). Lain tavoitteena on muun muassa edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää.

Vesilakiin sisältyy useita yleisiä oikeuksia, velvollisuuksia ja rajoituksia, joista säädetään luvussa 2. Näitä ovat muun muassa säännökset veden omistuksesta ja vallinnasta (2 luvun 1 §), vesistössä liikkuminen (2 luvun 3 §), veden ottaminen (2 luvun 4 §) ja yleiset velvollisuudet vesivarojen ja vesialueiden käytössä (2 luvun 7 §).

Luvanvaraisista vesitaloushankkeista säädetään vesilain 3 luvussa, joka sisältää yleiset säännökset luvanvaraisuudesta, lupaharkinnasta, lupiin liitettävistä määräyksistä ja lupien tarkistamisesta. Vesilain 3 luvun säännöksiä täydentävät hanketyyppikohtaiset erityissäännökset, joista säädetään luvuissa 4-10. Hankkeen luvanvaraisuus perustuu joko hankkeen vaikutuksiin (3 luvun 2 §) tai hankeluetteloon (3 luvun 3 §). Vesitaloushankkeet ulottuvat usein myös toisen omistamalla alueelle, minkä vuoksi vesitalousasian yhteydessä tyypillisesti käsitellään myös tarpeellisten käyttöoikeuksien hankintaan, ja eräissä tilanteissa omaksi lunastamiseen liittyviä kysymyksiä.

Vesilain 1 luvun 7 §:n mukaan aluehallintovirasto toimii tässä laissa tarkoitettuna lupaviranomaisena. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja ojitustoimituksen toimivallasta ojitusasioissa säädetään 5 luvussa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (valtion valvontaviranomainen) ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimivat tässä laissa tarkoitettuina valvontaviranomaisina. ELY-keskuksilla on myös vesilain osalta vastaavia moninaisia valvonta-, osallistumis- ja neuvontatehtäviä kuin ympäristönsuojelulain mukaisissa hankkeissa.

Vesilaissa säädetään lupahakemuksen menettelystä luvussa 11. Hakemusmenettely sisältää useita vaiheita samoin kuin edellä selostettu ympäristönsuojelulain mukainen lupamenettely. Vesilain mukaista päätöstä koskevat säännökset ovat myös luvussa 11. Lupaan sisällytetään eri tyyppisiä määräyksiä siitä, miten hanke on toteutettava.

Vesilakiin sisältyvät säännökset muun muassa myös vesioikeudellisesta yhteisöstä (luku 12) ja korvauksista (luku 13).

Lupaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeudelta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan (808/2019) säädetään. Jatkovalitus perustuu valituslupajärjestelmään kuten ympäristönsuojelulain mukaisissa lupa-asioissakin.

AVI-käsittelylain 2 a §:n toimialat ja hankkeet ympäristönsuojelulain ja vesilain näkökulmasta

Kuten esityksessä AVI-käsittelylain 2 a §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, kaikissa momentissa mainituissa tilanteissa voi olla tarpeen ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Vesilain mukaisesti lupamenettelyä edellyttäviä hankkeita tai vesilupaa edellyttäviä hankkeen osia voidaan arvioida myös sisältyvän kaikkiin viiteen 2 a §:n 2 momentin tilanteeseen. Erityisesti vesilain mukaista lupaa vaikuttaisivat edellyttävän uusiutuvan energian hankkeet, kuten esimerkiksi nimenomaisesti pykälässä mainitut merituulivoimalat. Vastaavasti vesilain mukaista lupaa edellyttäisivät esimerkiksi mainitut vihreää siirtymää tukevat hankkeet, joissa vesialueelle tehtäisiin vesilaissa lupaa edellyttäviä rakennelmia. Vesitalouslupa voi olla myös tarpeen, jos hankkeisiin sisältyy vedenottoa esimerkiksi prosessissa käytettäväksi tai jäähdytykseen.

Joissakin hankkeissa tarvitaan sekä ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa että vesilain vesitalouslupa. Tällöin sovellettavaksi tulevat ympäristönsuojelulain 47 § ja vesilain 11 luvun 12 §, jotka sisältävät yhteiskäsittelyä koskevat säännökset.

5. Maankäyttö- ja rakennuslain kaava-asiat

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) perustuen kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan kunnissa yleiskaavoja ja asemakaavoja.

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun alueidenkäytön perustaksi. Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueidenkäytön järjestämiseksi. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Yleiskaavaa koskevista rakentamis- ja toimenpiderajoituksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:ssä. Yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Asemakaava laaditaan alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Asemakaavan tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Asemakaavassa määritellään alueen tuleva käyttö: mitä säilytetään, mitä saa rakentaa, mihin ja millä tavalla. Asemakaavassa osoitetaan esimerkiksi rakennusten sijainti, koko ja käyttötarkoitus. Rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa

kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on erityiset säännökset tuulivoimarakentamista ohjaavasta yleiskaavasta. Rakennuslupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentin (rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella) estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

6. Lisävoimavaroja koskevat näkökohdat vuoden 2023 talousarvioesityksessä hallintotuomioistuimien osalta – kaavoja koskevien valitusasioiden näkökulmasta

Säännökset valituksen käsittelemisestä kiireellisenä aiheuttavat voimavaratarpeen myös hallintotuomioistuimissa kuten esityksessä todetaan. Kyseessä olisi vuosittainen 3 miljoonan euron määrärahalisäys hallinto-oikeuksien ympäristö- ja maankäyttö- ja rakennusasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen. Määrärahoja voidaan käyttää vuoden 2028 loppuun saakka. Näillä määrärahoilla voitaisiin hallintotuomioistuimiin palkata lisää esittelijöitä ja tuomareita, jotta varmistetaan ehdotettujen kiireellisten valitusasioiden käsittely nopeutetusti ja että samalla muiden vireillä olevien valitusasioiden käsittely ei viivästy.

Hallintotuomioistuinten osalta voidaan todeta, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaava-asioita koskevia valituksia käsittelevät kaikki kuusi alueellista hallinto-oikeutta. Ympäristönsuojelulain ja vesilain lupien valitusasioita käsittelee Vaasan hallinto-oikeus keskitetysti.

Esityksen edellyttämät lisävoimavarat varmistavat osaltaan sen, että vihreiden investointien ohituskaistaan kuuluvat asiat saadaan käsiteltyä nopeammin näiden lisämäärärahojen avulla ilman, että tällä olisi vaikutusta muiden tärkeiden investointien käsittelyaikoihin.

Kaavoja koskevista valitusasioista

Maankäyttö- ja rakennuslain ehdotettu 188 a § sisältäisi kaikissa hallintotuomioistuimissa sovellettavat säännökset siitä, että uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus ja 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain eli maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin.

Lainvalmistelussa on selvitetty kunnissa vireillä olevien tuulivoimayleiskaavojen ja –asemakaavojen lukumääriä. Esityksessä (s. 10) mainitaan, että maaliskuussa 2022 kunnissa oli vireillä yhteensä noin 110 kappaletta koko maassa. Valtaosa näistä oli tuulivoimayleiskaavoja. Lisäksi esityksessä (s.10) on tietoja tuulivoimayleiskaavoja koskevien päätösten määristä seuraavasti:

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien tekemät päätökset tuulivoimayleiskaavoista 2016-2022/8, lukumäärä

vuosi	KHO	HaO:det	yhteensä
2022	4	5	9
2021	5	7	12
2020	7	12	19
2019	8	11	19
2018	9	20	29
2017	13	26	39
2016	17	31	48

Uusiutuvan energian kannalta merkittäväksi katsottavia asemakaavoja arvioidaan olevan vireillä muutamia.

Kunnissa vireillä olevien MRL 188 a §:n soveltamisalaan kuuluvien kaavojen lukumäärä ei siten ole kovin korkea. Näin ollen kiireellisenä käsiteltäviä ehdotetun pykälän mukaisia valitusasioita ei tulisi hallinto-oikeuksiin kovin montaa ja lisäksi oletus on, että ne jakautuvat eri hallinto-oikeuksiin.

Voimassa olevassa MRL 188 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Valmistelussa on arvioitu, että ehdotetussa 188 a §:ssä tarkoitettuja kaavoja koskevia valituksia ja toisaalta 188 §:n momentissa tarkoitettuja kaavoja koskevia valituksia ei määrällisesti ole kovin paljoa. Lisävoimavaroilla on tarkoitus turvata muiden valitusasioiden käsittely ilman ehdotuksesta johtuvia viivästyksiä ja tähän kuuluvat myös kiireelliseksi säädetyt asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavia kaavoja koskevat valitukset.

MRL 188 §:n 2 momentissa tarkoitetut kiireellisenä käsiteltävät kaavat voivat koskea asemakaavaa, joissa alueita osoitetaan alueita esimerkiksi palvelurakentamiseen tai yleisten rakennusten rakentamiseen, joille voidaan rakentaa sairaaloita, vanhainkoteja ja muita sosiaalitointa ja terveydenhuoltoa palvelevia rakennuksia. Vanhusten tai muu palveluasuminen voidaan yleensä sijoittaa asuinrakennusten korttelialueelle, vaikka kaavassa ei olekaan tätä koskevaa merkintää. Tämä osaltaan on vaikuttanut ehdotetun 188 a §:n siirtymäsäännöksen vaikutusten arviointiin.

Lainvalmistelun kuluessa määrärahoista ja niillä saatavista resursseista on käyty keskusteluja ympäristöministeriön, oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston kesken virkamiestasolla valmistelussa. Oikeusministeriö ja Tuomioistuinvirasto ohjaavat osaltaan hallintotuomioistuimia ja määrittävät määrärahojen jaon.

7. Omaisuudensuojaa lunastamisessa, metsien maankäyttöä ja valitusoikeuden rajaamista koskevat kysymykset

Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 109/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annettua lakia sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia.

Tällä työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellulla hallituksen esityksellä (HE 109/2022 vp) ei ole riippuvuutta nyt puheena olevaan Vihreän siirtymän vauhdittamista koskevaan esitykseen HE 128/2022 vp.

8. Luonnonvarojen käyttöä koskevat kysymykset

Vihreään siirtymään liittyy haasteita luonnonvarojen kestävän käytön näkökulmasta. Hallitsemattomasti toteutettu muutos lisää sekä uusiutuvien että uusiutumattomien luonnonvarojen kestämätöntä käyttöä. Jatkossa on ratkaistava, miten hillitsemme ilmastonmuutosta ilman, että paine luonnolle ja luonnonvarojen käytölle kasvaa. Ratkaisevaa on, miten kasvava energiantarve sekä vihreän siirtymän edellyttämät raaka-aineet tuotetaan, ja miten korkealle ne voidaan Suomessa jatkojalostaa. Raaka-aineista uhkaa tulla kilpailutilanne eri teollisuudenalojen välille, koska ei ole kokonaiskuvaa siitä, mitä raaka-aineita tulevaisuudessa tarvitaan. Ympäristöministeriö on esittänyt teollisuuden ja toimialojen vähähiilisyystiekarttojen päivittämistä siten, että niissä huomioidaan investointien raaka-ainetarve, kiertotalous sekä luonnon monimuotoisuus. DNSH–periaatteen soveltaminen edistää osaltaan luonnonvarojen kestävää käyttöä.