7.11.2022 HE 128/2022 vp

Ympäristöministeriö
Kehittämisjohtaja Juho Korpi
Lainsäädäntöneuvos Erja Werdi

Ympäristövaliokunta

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

Tässä muistiossa tarkastellaan hallituksen esityksestä 128/2022 vp ympäristövaliokunnalle annettuja lausuntoja ja esitetään ympäristöministeriön vastine niihin. Lausuntoja olivat 2.11.2022 mennessä antaneet oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Tuomioistuinvirasto, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Energiateollisuus ry, Keskuskauppakamari, Kaivosteollisuus ry, Elintarviketeollisuusliitto ry, Suomen kuntaliitto, Suomen Luontopaneeli, Bionergia ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Tuulivoimayhdistys ry, Valio Oy ja Suomen Lantakaasu Oy.

Tarkastelusta puuttuu Talousvaliokunnan lausunto, joka ei vielä ole käytettävissä.

Tarkastelu ryhmitellään osiin seuraavasti:

1. Tuomioistuinten riippumattomuus ja ehdotettu kiireellisyyssääntely 2
2. Ei merkittävää haittaa –periaate 3
3. AVI-käsittelylain pykälään liittyvät näkökohdat 5
   3.1. AVI-käsittelylain 2 a §:n 1 momentti ja 2 momentti toimialoja koskeva luettelo 5
   3.2. Ohjeistus 7
4. Ympäristönsuojelulain pykälän soveltamisalan laajentaminen 8
5. Maankäyttö- ja rakennuslaki 8
   5.1. Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottava asemakaava 8
   5.2. Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n ja ehdotetun 188 a §:n suhde 8
   5.3. Soveltamisalan laajennusehdotukset 10
6. Etusijaan tai asian kiireellisenä käsittelyyn liittyvät muut huomiot 10
7. Ehdotettujen lakien voimassaolo 11
8. Resurssit 12
9. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma, ei merkittävää haittaa –periaate 13
10. Lupamenettelyn sujuvoittaminen 13

1. Tuomioistuinten riippumattomuus ja ehdotettu kiireellisyyssääntely

Lausunnoissa esitettiin huomiota muutoksenhakuasioiden kiireelliseksi säätämisestä. Korkein hallinto-oikeus lausuu, että hallintotuomioistuinten riippumattomuuden kannalta hallintotuomioistuimissa käsiteltävien eri asiaryhmiin kuuluvien muutoksenhakuasioiden säätäminen kiireelliseksi on jo lähtökohtaisesti ongelmallista. Ehdotus, jonka mukaan siinä tarkoitettuja lupia ja kaavoja koskevien muutoksenhakuasioiden kiireellisyyttä arvioitaisiin ainoastaan suhteessa muihin samaan asiaryhmään kuuluvia lupa-asioita tai kaava- ja lupa-asioita koskeviin muutoksenhakuasioihin, vähentää tätä ongelmallisuutta.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa muun muassa, että olemassa olevasta kiireellisyyssääntelystä huolimatta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntö, jolla tietyt valitusasiat määrätään käsiteltäväksi kiireellisenä vain väliaikaisesti, olisi poikkeuksellista. Poikkeuksellista olisi myös se, että lainsäätäjä säätäisi tietyn lain soveltamisalaan kuuluvien valitusasioiden keskinäisestä kiireellisyysjärjestyksestä nyt esitetyllä tavalla. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tällaista lainsäädäntöä ei ole aiemmin säädetty, eikä sellaista ole tällä hetkellä voimassa. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan olennainen osa tosiasiallista tuomioistuintoimintaa on sen arvioiminen, missä järjestyksessä asiat käsitellään. Tässä arvioinnissa voidaan ottaa huomioon tapauskohtaisten erityispiirteiden ja muun juttukannan lisäksi perustuslain 21 §:n 1 momentista ilmenevä oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa. Nyt esitetty sääntely johtaisi tilanteeseen, jossa asioiden käsittelyjärjestys olisi varsin yksiselitteisesti määrätty lainsäädännössä. Tuomioistuin ei voisi kaikkien asioiden keskinäistä käsittelyjärjestystä ja kiireellisyyden astetta arvioidessaan ottaa huomioon sitä, että esityksen soveltamisalan piiriin kuulumattomat asiat ovat voineet olla vireillä hyvinkin kauan, jonka vuoksi pyrkimys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseen edellyttäisi niiden käsittelyä pikemmin kuin esitetyn lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien asioiden käsittelyä. Edellä mainittuun nähden esitystä ei voida pitää ongelmattomana perustuslaissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, vaikka voimavarojen taloudellisten lisäysten onkin mitä ilmeisimmin tarkoitettu kohdentuvan erityisesti ehdotetun etusijan saavien asioiden käsittelyyn, minkä voidaan teoriassa ajatella johtavan siihen, ettei minkään muun asian käsittely viivästy.

Tuomioistuinvirasto lausuu, että tiettyjen vihreään siirtymään liittyvien asioiden priorisoinnista omien asiaryhmiensä sisällä eikä esimerkiksi suhteessa sosiaali- tai turvapaikka-asioihin, mikä yhdessä lisärahoituksen kanssa vähentää jossain määrin uuden kiireellisyyssääntelyn ongelmallisuutta. Toisaalta esitys saattaa olla ongelmallinen muun muassa samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden asianosaisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Ympäristöministeriön vastine:

Kuten esityksessä todetaan, ”ehdotetuissa pykälissä ympäristönsuojelulain 197 a §:ssä ja vesilain 15 luvun 4 §:ssä viitattaisiin ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettavan määräaikaisen lain 2 a §:ään. Ehdotettujen ympäristönsuojelulain ja vesilain säännöksien muotoilussa otetaan huomioon perustuslain 3 §:n 3 momentti kyseisen viittauksen muotoilussa vain ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettavan määräaikaisen lain 2 a §:n pykälän mukaiseen lupa-asiaan. Tämä osaltaan turvaa hallintotuomioistuinten riippumattomuutta aluehallintoviraston päätökseen nähden.”

Esityksen mukaan ”ehdotetuissa pykälissä ympäristönsuojelulain 197 a §:ssä, vesilain 15 luvun 4 a §:ssä ja maankäyttö- ja rakennuslain 188 a §:ssä säädettäisiin eräiden valitusasioiden käsittelystä hallintotuomioistuimissa kiireellisinä. Lisäksi kiireellisyyden osalta säädettäisiin näissä pykälissä myös siitä, miten kiireellisenä käsittely olisi suhteutettava muihin näiden lakien mukaisiin lupa-asioita koskeviin valituksiin ja maankäyttö- ja rakennuslain kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin. Ehdotettu sääntely on omiaan selventämään sitä, että kiireellisenä käsiteltävät asiat eivät kuitenkaan voi ohittaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäviä muita kyseisten lakien mukaisia kiireellisiä asioita kuten esimerkiksi näiden lakien mukaisia hallintopakkoasioita”.

Erityislainsäädännössä on jo runsaasti säännöksiä eri perustein tiettyjen asiaryhmien kiireellisenä käsittelystä hallintotuomioistuimissa. Kuten Tuomioistuinviraston lausunnossa todetaan, sen tekemän selvityksen mukaan noin 50 % hallinto-oikeuksiin saapuvista jutuista on jo nykyisellään lakisääteisesti kiireellisiä. Myös oikeusministeriö on lisälausunnossaan 19.10.2022 todennut, että esityksellä ei ole vaikutusta siihen, että hallinto-oikeudet arvioivat itsenäisesti jatkossakin sen, onko olemassa painavia syitä jonkun muun valituksen käsittelemiselle kiireellisenä.

Tiettyjen hankkeiden kiireelliseksi säätämistä ei siten voida pitää ongelmallisena tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Kiireelliseksi säätäminen ei tarkoita sitä, että nämä kiireelliset asiat tulisi ratkaista ennen kaikkia muita kyseisessä asiaryhmässä vireillä olevia asioita, vaan sitä, että kokonaiskäsittelyaika kiireellisten asioiden osalta muodostuisi keskimääräisesti lyhyemmäksi kuin ei-kiireellisten osalta. Tämäntyyppinen sääntely ei estä hallintotuomioistuimia jatkossakin osana lainkäyttötoimintaansa priorisoimasta myös muita, eri perustein kiireellistä käsittelyä vaativia valituksia. Nyt annettavassa esityksessä hakemusasioiden kiireellisyyttä arvioitaisiin myös ainoastaan suhteessa muihin samaan asiaryhmään kuuluviin lupa-asioihin tai kaava-asioihin. Lisäksi kyseessä olisi väliaikaisesta lainsäädännöstä. Lisäksi hallintotuomioistuimille osoitettaisiin voimavaroja, joiden avulla niihin voitaisiin palkata lisää käsittelijöitä ja tuomareita.

Ympäristöministeriö toteaa, että lainsäädännössä voidaan valitusasioita säätää kiireellisesti käsiteltäväksi, kuten edellä on esitetty. Perustuslakivaliokunta on äskeisessä lausunnossa koskien hallituksen esitystä 130/2022 vp (HE laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana) PeVL 41/2022 vp[1], s. 5 todennut, että ”muutoksenhaun tosiasiallisen merkityksen vuoksi olisi perusteltua säätää valituksen käsittelemisestä kiireellisenä.”

Ympäristöministeriö katsoo, että esitys on sopusoinnussa perustuslain 3 §:n 3 momentin kanssa. Lisävoimavarat perustuisivat valtion julkisen talouden suunnitelmaan.

2. Ei merkittävää haittaa –periaate

Eri lausunnoissa tuotiin esiin ei merkittävää –haittaa periaatteeseen liittyviä eri näkökohtia periaatteen soveltamisessa. Toiset tahot katsoivat, että kyseessä on uuden periaatteen tuominen ympäristölainsäädäntöön. Osassa lausuntoja katsottiin, että periaatetta ei tulisi soveltaa, koska tietyt AVI-käsittelylain toimialaluettelon hanketyypit olisivat joka tapauksessa vihreän siirtymän hankkeita. Toisaalta

[1] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_41+2022.pdf

periaatteen noudattamisen katsottiin tukevan politiikkaa, jossa ilmastonmuutosta ja luontokatoa ratkotaan samanaikaisesti ja periaatetta esitettiin täsmennettäväksi sen noudattamisen varmistamiseksi.

Ympäristöministeriön vastine:

Ympäristöministeriö toteaa, että asiaa on laajasti selostettu täydentävässä muistiossa ja ministeriö viittaa tältä osin aiemmin lausumaansa. ”Ei merkittävää haittaa –periaate on keskeinen osa EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa sekä siinä määriteltyä vihreän siirtymän määritelmää[2].

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[3] sekä samaan aikaan julkaistuissa teknisissä ohjeissa (EU) 2021/C 58/01[4].”

Lisäksi on tuotu esiin, että ”[v]altionpäämiehet ovat heinäkuun 2020 Eurooppa-neuvoston kokouksessa sopineet[5], 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[6]. EU:n vihreän siirtymän rahoituksen piiriin päästäkseen toimija joutuu myös osoittamaan DNSH–periaatteen mukaisuuden. Samat säädökset ohjaavat jatkossa myös yksityisen sektorin rahoitusta.

Ympäristöministeriön näkemys on, kuten täydentävässä muistiossa on todettu, 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.[7] Hakemusten yhteissumma oli 531 milj. euroa ja hakemuksia kaikkineen 31.[8] Kevään 2022 energiainvestointitukeen saapui määräaikaan mennessä 86 hakemusta, yhteissummaltaan 1,65 mrd. euroa[9]. 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[10].

---

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

Lisäksi avoinna on ollut useita muita muille toimialoille kohdistuneita hakuja, joissa toiminnanharjoittajaa on pyydetty osoittamaan investoinnin DNSH-mukaisuus.

Tällä hetkellä merkittävä joukko toiminnanharjoittajia tekee DNSH–selvitykset nyt käsittelyssä olevan niin sanotun AVI-käsittelylain 2 a §:n toimialaluettelon mukaisille investoinneille. Esimerkiksi lokakuussa 2022 päätettyä energiatukea hakeneet toimijat ovat osoittaneet DNSH–mukaisuuden investoinneilleen.[11] Suunnitellut investoinnit liittyvät muun muassa sähkön-, vedyn- ja kaukolämmönsiirtoon, aurinko- ja tuulienergiaan, biokaasuun, vetyyn, teollisuusprosessien sähköistämiseen ja energiatehokkuuteen. Näille kaikille hankkeille on tehty DNSH–arvio ja DNSH–periaatteen noudattaminen on myös rahoituksen ehtona[12]. Lisäksi avoinna on ollut useita muita muille toimialoille kohdistuneita hakuja, joissa toiminnanharjoittajaa on pyydetty osoittamaan investoinnin DNSH-mukaisuus. Toiminnanharjoittaja voi myös hyödyntää mahdollista aiempaa DNSH-selvitystä pyrkiessään saamaan hakemukselleen etusijan. On syytä huomioida, että kyseessä on etusijalle pääseminen, ei varsinainen ympäristöluvan myöntäminen. Menettelyllä hakija osoittaa, että hankkeet ovat aidosti vihreän siirtymän investointien mukaisia eivätkä aiheuta merkittävää haittaa kuudelle keskeiselle ympäristötavoitteelle. DNSH–periaate ei edellytä taksonomia-asetuksen delegoiduissa säädöksissä vahvistettujen teknisten arviointikriteereiden soveltamista vaan menettely voidaan toteuttaa merkittävästi kevyempänä menettelynä. Vihreään siirtymään liittyy haasteita mm. luonnonvarojen kestävän käytön ja kiertotalouden näkökulmasta. Hallitsemattomasti toteutettu muutos lisää sekä uusiutuvien että uusiutumattomien luonnonvarojen kestämätöntä käyttöä. DNSH–periaatteen soveltaminen edistää osaltaan luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä kohdistaa huomiota päästövähennysten lisäksi muihin ympäristötavoitteisiin kuten kiertotalouden edistämiseen sekä vesistöjen hyvän tilan saattamiseen.

Ympäristöministeriön mielestä esityksen muuttamiselle tältä osin ei ole perusteita.

3. AVI-käsittelylain pykälään liittyvät näkökohdat

3.1. AVI-käsittelylain 2 a §:n 1 momentti ja 2 momentti toimialoja koskeva luettelo

Yhdessä lausunnossa ehdotettiin AVI-käsittelylain 2 a §:n 1 momenttiin muotoilun muutosta. Lausunnoissa esitettiin lisäyksiä ja poistoja AVI-käsittelylakiin ehdotetun 2 a §:n 2 momentin toimialoja koskevaan luetteloon. Hankeluetteloon ehdotettiin lisättäväksi erityisesti kiertotaloushankkeita (Elinkeinoelämän keskusliitto, Elintarviketeollisuusliitto ry, Suomen luontopaneeli) biokaasulaitoksia (Valio Oy), ydinvoimaa (Energiateollisuus) sekä akkumateriaaleihin tarvittavien mineraalien louhintaa ja rikastamista (Keskuskauppakamari) ja raaka-ainetuotantoa (Kaivosteollisuus). Toisaalta hankeluettelon ulkopuolelle esitettiin rajattavaksi muu akkumineraalien käyttö kuin uudelleenkäsittely sekä metsäpohjaiseen biomassaan perustuvat investoinnit (Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen Luontopaneeli).

[11] https://tem.fi/-/kuudelle-puhtaan-energian-hankkeelle-lahes-100-miljoonaa-euroa-investointitukea
[12] https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20211112

Ympäristöministeriön vastine:

Ympäristöministeriö viittaa täydentävässä muistiossa esitettyyn, ”että hankeluetteloa ei voida asian luonteesta johtuen kirjoittaa täysin yksiselitteiseksi ja tyhjentäväksi, vaan siihen jää jonkin verran tulkinnanvaraa. 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 ohjaamaan laadittava ohjeistus yhdessä yksityiskohtaisten perustelujen sekä valiokunnan mietinnössään esitettävien seikkojen kanssa varmistaisi osaltaan toimialaluettelon yhdenmukaista soveltamista aluehallintovirastoissa.”

Ympäristöministeriö on käsitellyt täydentävässä muistiossaan kiertotaloushankkeisiin ja ydinlaitokseen liittyviä näkökohtia ja niitä osin viittaamme jo vastattuun. Kiertotalouden osalta aikaisemmin on todettu, että ”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.”

Kuten ympäristöministeriön täydentävässä muistiossa on esitetty, ”[y]dinenergialain (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[13]. Ydinlaitosten ydinenergialakiin perustuva luvitus[14] 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. Käyttölupamenettely koskee kaikkia ydinenergialain tarkoittamia ydinlaitoksia, joille on myönnetty rakentamislupa. Käyttölupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestetään kuulemismenettely.[15]

Ympäristövaikutusten arviointimenettely edeltää ydinlaitoksen lupahakemuksia. YVA-menettelyillä tarkoitetaan tässä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisia menettelyjä, joissa työ- ja elinkeinoministeriö toimii yhteysviranomaisena tai toimivaltaisena viranomaisena.[16]

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.

---

[13] https://tem.fi/ydinlaitoksia-koskeva-kuuleminen-tietosuoja
[14] https://tem.fi/lupamenettely
[15] https://tem.fi/ydinlaitoksia-koskeva-kuuleminen-tietosuoja
[16] https://tem.fi/ydinlaitoksia-koskeva-kuuleminen-tietosuoja

Ympäristöministeriölle ei ole tullut sen suuntaista palautetta, että ydinlaitosten ympäristö- tai vesitalousluvat olisivat investointien toteuttamisen viiveenä. Ydinlaitoksissa kysymys on laajasta luvituskokonaisuudesta[17], joka on erilainen kuin muissa hankkeissa muun muassa valtioneuvostotasoisen päätöksenteon vuoksi.

Ympäristöministeriöllä on se käsitys, että yhtään ydinvoimalaitosta koskevaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ei tällä hetkellä ole vireillä työ- ja elinkeinoministeriössä. Esitykseen sisältyvien väliaikaisten lakien soveltamisaika aluehallintovirastoissa olisi vuoden 2026 loppuun saakka ja hallintotuomioistuimissa vuoden 2028 loppuun saakka. Oletettavaa on tämän hetkisen tiedon perusteella, että yhtään ydinlaitoksen ympäristölupaa tai vesilupaa koskevaa hakemusta ei olisi tulossa aluehallintovirastoon ehdotettujen väliaikaisten lakien voimassaoloaikana.”

Esityksen keskeinen tavoite on merkittävien vihreiden siirtymän hankkeiden lupakäsittelyn vauhdittaminen. Tähän tavoitteeseen ei päästäisi näillä lisävoimavaroilla, jos AVI-käsittelylain 2 momentin luetteloa laajennettaisiin.

Ympäristöministeriön mielestä perusteita AVI-käsittelylain 2 a §:n 1 momentin muotoilun muuttamiselle ei ole. Ympäristöministeriön näkemys on, että esityksen muuttamiselle toimiala/hankeluetteloa muuttamalla taikka ehdotettuja ilmaisuja tarkentamalla ei ole painavia perusteita, kun otetaan huomioon esityksen tavoitteet, AVI-käsittelylain 2 a §:n 2 momentin ja 3 momentin sisältö sekä talousarvioehdotuksessa ehdotetut voimavarat.

3.2. Ohjeistus

Korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus ja Tuomioistuinvirasto esittivät huolensa ehdotetun toimialaluettelon tulkinnanvaraisuudesta ja siitä mahdollisesti aiheutuvasta lisätaakasta tuomioistuimissa.

Ympäristöministeriön vastine:

Ympäristöministeriö toteaa, että ohjeistuksen laatiminen toimeenpanon tueksi on aloitettu. Työssä ovat mukana myös ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen edustajat. Ohjeistus tulisi tukemaan ehdotetun AVI-käsittelylain 2 a §:n valtakunnallisesti yhdenmukaista tulkintaa ja soveltamista. Ohjeistuksen valmistelusta on julkaistu uutinen[18] ja luonnoksesta on tarkoitus järjestää sidosryhmätilaisuus marras-joulukuussa 2022. Tilaisuuden ajankohta riippuu siitä, milloin ympäristövaliokunnan mietintö valmistuu, jotta mietinnössä esitetyt seikat sisällytettäisiin ohjeistukseen mukaan jo sen luonnosvaiheessa. Tarkoitus on myös tarvittaessa päivittää ohjeistusta, kun on saatu aluehallintovirastoissa kokemuksia ehdotettujen säännösten soveltamisesta.

Ympäristöministeriö toteaa, että sillä ei ole toimivaltaa ohjata riippumattomia tuomioistuimia. Hallintotuomioistuimet voivat kuitenkin tarvittaessa soveltuvin osin hyödyntää laadittavaa ohjeistusta.

Hallintotuomioistuimille ehdotetaan talousarviossa lisävoimavaroja, joten myös niiden osalta voimavaroista on huolehdittu.

---

[17] https://tem.fi/lupamenettely
[18] https://ym.fi/-/ohjeet-tulossa-vihrean-siirtyman-investointien-vauhdittamisesta-etusijamenettelylla ja ruotsiksi https://ym.fi/sv/-/utarbetandet-av-anvisningar-for-foretradesforfarandet-for-investeringar-i-den-grona-omstallningen-har-inletts

Lopuksi ympäristöministeriö toteaa, että toimeenpanoa tukevan ohjeistuksen avulla voidaan vähentää uuden sääntelyn tuomaa hallinnollista taakkaa ja varmistaa ehdotettujen säännösten yhdenmukainen soveltaminen aluehallintovirastoissa. Hallintotuomioistuimille puolestaan voivat niille osoitetuin voimavaroin palkata lisää henkilöstöä huolehtimaan ehdotetuista muutoksista aiheutuvista lisätöistä.

4. Ympäristönsuojelulain pykälän soveltamisalan laajentaminen

Suomen tuulivoimayhdistys toi lausunnossaan esiin, että ympäristönsuojelulain 197 a § tulisi ulottaa koskemaan myös uuden AVI-käsittelylain 2 a §:n mukaisten hankkeiden ympäristölupia, jotka käsittelee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Ympäristöministeriön vastine:

Esityksessä on ympäristönsuojelulain ja vesilain säännökset rajattu koskemaan vain aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluviin AVI-käsittelylain 2 a §:n tarkoittamiin ympäristölupapäätöksiin ja vesilain mukaisiin lupapäätöksiin.

Esityksen keskeinen tavoite on merkittävien vihreiden siirtymän hankkeiden lupia koskevien valitusten vauhdittaminen.

Lausunnossa ehdotettu muutos merkitsisi laajennusta kiireelliseksi käsiteltäviin valitusasioihin.

Ympäristöministeriö katsoo, että esityksen laajentamiselle ehdotetulla tavalla ei ole perusteita, kun otetaan huomioon talousarvioehdotuksessa ehdotetut voimavarat.

5. Maankäyttö- ja rakennuslaki

5.1. Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottava asemakaava

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavan kaavan tulkinnanvaraisuuteen (Korkein hallinto-oikeus, Suomen luonnonsuojeluliitto).

Ympäristöministeriön vastine:

Ympäristöministeriö toteaa, että esitykseen sisältyvässä maankäyttö- ja rakennuslain 188 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu sitä, mitä ilmaisulla tarkoitetaan. Säännöstä ei tältä osin ole mahdollista kirjoittaa yksiselitteisen luettelon muotoon taikka esitettyä tarkemmin, vaan säännökseen jää siten joka tapauksessa jonkin verran tulkinnanvaraisuutta. Lisäksi on huomattava, että lausuntoihin ei sisältynyt ehdotusta ilmaisun muuttamiseksi tai vaihtoehtoisia ilmaisuja. Ympäristöministeriön näkemys on, että tulkintakäytäntö hallintotuomioistuimissa muodostuu säännöksen soveltamisen myötä.

Ympäristöministeriö toteaa, että tarvetta säännöksen muuttamiselle tältä osin ei ole.

5.2. Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n ja ehdotetun 188 a §:n suhde

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että perusteluissa ei ole otettu kantaa kiireellisesti käsiteltäväksi esitettyjen kaava-asioiden ja maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 2 momentissa

tarkoitettujen asemakaavojen väliseen etusijaan. Vaasan hallinto-oikeus huomautti, että esitetyn sääntelyn perusteella hallinto-oikeuden tulisi asettaa asemakaava- ja yleiskaava-asioita koskevat valitukset etusijalle ennen uusiutuvaan energiantuotantoon tai tuulivoimaan liittyviä rakennuslupa-asioita, mitä ei voitane hallinto-oikeuden mukaan pitää esityksen tavoitteiden mukaisena. Suomen Luontopaneeli huomautti, että kaavoituksessa tulisi pyrkiä ohjaamaan uusiutuvan energian tuotantoa alueille, joilla rakentaminen ei haittaa luonnon monimuotoisuutta.

Ympäristöministeriön vastine:

Kuten esityksessä todetaan, ehdotettu maankäyttö- ja rakennuslain 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.

Ympäristöministeriön täydentävässä vastineessa ehdotetun 188 a §:n suhdetta voimassa olevaan 188 §:ään (s. 9) on selostettu seuraavasti: ”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.”

Kuten täydentävässä muistiossa on todettu, näitä kaavavalituksia on sangen vähän. Ympäristöministeriö painottaa sitä, kun kaavavalituksia käsitellään lisäksi kaikissa alueellisissa hallinto-oikeuksissa, myös valitukset jakautuvat eri hallinto-oikeuksien välillä. Näin ollen ehdotus ei viivästyttäisi muiden kaavavalitusten käsittelyä. Hallintotuomioistuimet järjestävät toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla ottaen kiireellisyyttä koskevan sääntelyn huomioon.

Vihreän siirtymän hankkeet tarvitsevat yleensä myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakennusluvan, joita koskevia valituksia käsitellään kaikissa hallintotuomioistuimissa. Vihreän siirtymän hankkeisiin saatetaan tarvita myös muita maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lupia tai päätöksiä kuten esimerkiksi poikkeamispäätös sekä toiminnosta/hankkeessa riippuen myös muiden lakien mukaisia lupia tai päätöksiä. Asianosaiset voivat hallintotuomioistuimilta pyytää näitä asioita koskevien valitusten käsittelyä kiireellisenä.

Voimavarojen merkitystä asiassa on painottanut myös oikeusministeriö valiokunnalle antamassaan lisäselvityksessä (19.10.2022). Oikeusministeriö lausuu, että esityksessä on arvioitu esityksen aiheuttamaa lisäresursointitarvetta hallintotuomioistuimissa. Esityksen edellyttämät lisävoimavarat varmistavat osaltaan sen, että vihreän siirtymän hankkeet saadaan käsiteltyä tavanomaista nopeammin näiden lisämäärärahojen avulla ilman, että tällä olisi vaikutusta muiden tärkeiden investointien käsittelyaikoihin. Esityksellä ei ole vaikutusta siihen, että hallinto-oikeudet arvioivat itsenäisesti jatkossakin sen, onko olemassa painavia syitä jonkun muun valituksen käsittelemiselle kiireellisenä. Tämän tavanomaisen priorisointityön lisäksi vihreän siirtymän hankkeita koskevat valitukset on asetettava käsittelyjärjestyksessä kiireellisiksi vastaavasti kuin muut, jollakin toisella perusteella kiireellisiksi arvioitavat valitukset. Se, että vihreän siirtymän hankkeet käsitellään kiireellisenä, ei tarkoita sitä, että muita hankkeita ei voisi niiden vireillä ollessa käsitellä, vaan sitä, että vihreän siirtymän hankkeiden vireilläoloaika hallintotuomioistuimessa muodostuisi kokonaisuudessaan lyhyemmäksi kuin keskimäärin kyseisen lain mukaisissa lupa-asioissa. Lopuksi oikeusministeriö toteaa, että talousarvioesityksessä tulee osoittaa riittävät resurssit viranomaisille niille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi.

Ympäristöministeriön näkemys on, että maankäyttö- ja rakennuslain ehdotetun 188 a §:n ja olemassa olevan 188 §:n välisestä suhteesta ei ole tarvetta antaa säännöksiä taikka esitystä muuttaa, kun otetaan huomioon ehdotetut voimavarat.

5.3. Soveltamisalan laajennusehdotukset

Elinkeinoelämän keskusliitto ehdotti soveltamisalaan lisättäväksi myös muut AVI-käsittelylain hankeluetteloa koskevat kaavat. Suomen tuulivoimayhdistys esitti soveltamisalaan lisättäväksi myös kaikki tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavaan tai kaavoitusmenettelyyn liittyvät päätökset, poikkeamislupaa koskevat päätökset sekä kaavojen perusteella myönnettyyn rakennuslupaan tai tätä koskevaan menettelyyn liittyvät vastaavat päätökset.

Ympäristöministeriön vastine:

Ehdotukset merkitsisivät maankäyttö- ja rakennuslain pykälän soveltamisalan olennaista laajentamista toisaalta kaavoja koskevien valitusten osalta sekä muun muassa tuulivoimarakentamisen päätösten ja lupien osalta. Kokonaisuudessa on otettava huomioon se, että sekä ehdotettu lainsäädäntö että lisävoimavarat olisivat määräaikaisia.

Ympäristöministeriön näkemys on, että maankäyttö- ja rakennuslain pykälän soveltamisalan olennaiselle laajentamiselle ei ole perusteita, kun otetaan huomioon talousarvioehdotuksessa ehdotetut voimavarat.

6. Etusijaan tai asian kiireellisenä käsittelyyn liittyvät muut huomiot

Energiateollisuus lausui, että vaikka lakiehdotus ei sisällä menettelysäännöstä etusijan ratkaisemiselle lupaviranomaisessa, tulisi hakijalle siitä huolimatta annettava tieto etusijaa koskevasta ratkaisusta pyydettäessä. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esityksestä ei käy tarkemmin ilmi, miten etusijaa hallintotuomioistuimissa voi pyytää tai miten etusijaa sovelletaan viran puolesta myös jo vireillä olevien valitusten osalta.

Ympäristöministeriön vastine:

Ympäristöministeriö toteaa, että aluehallintovirastot vastaavat lupahakemuksen käsittelyä koskeviin hakijan tiedusteluihin tavanomaiseen tapaan. Tähän voi sisältyä tieto myös siitä, onko hakemus saanut etusijan.

Kuten esityksessä todetaan, ”ehdotetuissa vesilain ja ympäristölain pykälissä säädettäisiin AVI-käsittelylain 2 a §:n mukaisten hankkeiden käsittelystä kiireellisenä. Näitä ehdotettuja kiireellisyyssäännöksiä ei ole sidottu aluehallintoviraston tekemään päätökseen etusijaan ottamisesta, vaan hallintotuomioistuimet soveltavat kiireellisyyssäännöksiä itsenäisesti. Kiireellisyyssäännökset tulevat siis sovellettavaksi viran puolesta myös niissä hakemuksissa, jossa päätös etusijaan ottamisesta on tehty aluehallintovirastossa. Siten myös ne jo hallinto-oikeudessa vireillä olevat tai vireille tulevat hakemukset, joita ei ole käsitelty etusijamenettelyssä aluehallintovirastossa, mutta jotka täyttävät AVI-käsittelylain 2 a §:n edellytykset, tulee hallinto-oikeudessa käsitellä viran puolesta kiireellisinä. Arviota etusijamenettelyyn ottamisesta ei ole tarkoitettu sidottavaksi ympäristöluvan tai vesilain mukaisen luvan myöntämisen edellytyksiin. Etusijamenettelyn tavoitteena on vihreää siirtymää koskevien hankkeiden käsittelyn nopeuttaminen aluehallintovirastossa. On mahdollista, että etusijamenettelyyn voi päätyä myös sellaisia hankkeita, jotka täyttävät AVI-käsittelylain 2 a §:n mukaiset edellytykset, mutta joille ei myönnetä aluehallintovirastossa ympäristölupaa tai vesilain mukaista lupaa. Aluehallintovirastolle myönnettävillä lisäresursseilla varmistetaan, että etusijamenettelyn toteuttamiseen on riittävästi voimavaroja aluehallintovirastossa.”

Ympäristöministeriö toteaa, että ympäristönsuojelulain ja vesilain samoin kuin maankäyttö- ja rakennuslain ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin hallintotuomioistuimissa viran puolesta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä HOL) mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta (35 §). HOL 37 §:ssä säädetään asian selvittämisestä. HOL 37 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Ympäristöministeriön käsitys on, että HOL 37 §:ssä tarkoitettu lisäselvitys voi koskea esimerkiksi asianosaisen näkemystä siitä, kuuluuko kyseinen vireillä oleva valitusasia tai vireille tuleva ehdotettujen säännösten soveltamisalaan, jos asiasta on epäselvyyttä.

Ympäristöministeriö toteaa, että esityksen täydentämiseen tältä osin ei ole perusteita.

7. Ehdotettujen lakien voimassaolo

Oikeusministeriö huomautti lausunnossaan, että esitettyjen lakien voimassaolosääntely jättää avoimeksi sen, miten käsitellään soveltamisalan piiriin kuuluvat hakemukset tai valitukset, jotka on otettu etusijalle tai kiireellisenä käsiteltäväksi, mutta joiden osalta asiaa ei ole ratkaistu ennen kyseisen lain voimassaolon päättymistä.

Ympäristöministeriön vastine:

Esitykseen ei sisälly siirtymäsäännöksiä siitä, miten käsitellään soveltamisalan piiriin kuuluvat hakemukset tai valitukset, jotka on otettu etusijalle tai kiireellisenä käsiteltäväksi, mutta joiden osalta asiaa ei ole ratkaistu ennen kyseisen lain voimassaolon päättymistä. Tämä johtuu siitä, että etusija tai kiireellisenä käsitteleminen on sidottu talousarvioehdotuksessa osoitettujen lisävoimavarojen käyttöaikaan. Etusijan

saaneet lupahakemukset samoin kuin kiireellisenä käsiteltävät valitusasiat eivät ehdotettujen lakien voimassaoloajan päätyttyä olisi enää sanottujen lakien perusteella etusijalla eikä kiireellisenä käsiteltäviä.

Hallintotuomioistuimet voivat kuitenkin edelleen priorisoida valitusten käsittelyä asianosaisten pyyntöjen perustella. Tämä on tuomioistuinten harkinnassa.

Ympäristöministeriö toteaa, että perusteita esityksen muuttamiselle ei ole, kun otetaan huomioon sekä lainsäädännön että lisävoimavarojen väliaikaisuus.

8. Resurssit

Useissa lausunnoissa korostettiin riittävän resurssien turvaamisen merkitystä (Tuomioistuinvirasto, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Keskuskauppakamari, Bioenergia ry, Elinkeinoelämän keskusliitto). Korkein hallinto-oikeus huomautti, että mahdollinen lisämääräraha ei välttämättä takaa sitä, että pätevää henkilökuntaa on välittömästi rekrytoitavissa. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus toi esiin, että ELY-keskukselle tulisi kohdistaa myös vakinaisia resursseja, sillä ELY-keskuksen valvontatehtävät jatkuvat koko hankkeen elinkaaren ajan. Myös Suomen Kuntaliitto huomauttaa, että lisäresurssien tulisi olla pysyviä. Myös Tuomioistuinvirasto huomautti, että lähtökohtaisesti lainsäätäjän tulisi ohjata tuomioistuimia pysyvällä lainsäädännöllä ja pysyvällä rahoituksella.

Ympäristöministeriön vastine:

Koska kyseessä on määräaikainen lainsäädäntö, ovat nyt esitetyt voimavarat määräaikaisia. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy aluehallintovirastoille 2,5 miljoonan euron vuosittainen lisärahoitus vuosille 2023 ja 2024, 1,5 miljoonan euron lisärahoitus vuodelle 2025 sekä 1 miljoonan euron lisärahoitus vuodelle 2026. Myös ympäristö- ja vesitalouslupien valvonnasta vastaaville elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille osoitetaan samassa yhteydessä lisävoimavaroja etusijamenettelyyn otettujen ympäristö- ja vesitalouslupien valvontatehtäviin. Säännökset valituksen käsittelemisestä kiireellisenä aiheuttavat voimavaratarpeen myös hallintotuomioistuimissa. Julkisen talouden suunnitelmaehdotukseen sisältyy vuosittainen 3 miljoonan euron määrärahalisäys hallinto-oikeuksien ympäristö- ja maankäyttö- ja rakennusasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen tavoitteiden näkökulmasta lisävoimavaroilla on olennainen merkitys.

Eduskunnan Ympäristövaliokunta on mietinnössään (Valiokunnan mietintö YmVM 8/2022 vp - HE 117/2022 vp) lausunut, että valiokunta 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 viime vaalikaudella 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. Valtakunnallinen viranomainen mahdollistaa ympäristöllisten menettelyiden jatkokehittämisen kohti yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa.

Ympäristöministeriö on myös aiemmin tuonut esille, että lupamenettelyjen sujuvuuden kannalta riittävillä voimavaroilla on keskeinen merkitys.

Ympäristöministeriö painottaa lisävoimavarojen keskeistä merkitystä puheena olevan esityksen tavoitteiden saavuttamisessa ja toteaa, että päätösvalta talousarvioesityksestä on eduskunnalla.

9. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma, ei merkittävää haittaa –periaate

Mikäli hakija pyytää hakemukselle AVI-käsittelylain pykälän 2 a mukaista menettelyllistä etusijaa, on hakijan tällöin esitettävä riittävä selvitys siitä, että hakemuksen mukaisessa toiminnassa otetaan huomioon ei merkittävää haittaa – periaate. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma on osa Suomen kestävän kasvun ohjelmaa. Suunnitelman hankkeiden rahoituksen ehtona on myös ei merkittävää – haittaa periaate. Arvioinnin periaatteen noudattamisesta tekevät rahoituksen hakijat. Suomen ympäristökeskus (SYKE) on ohjeistanut, että arvioinnissa tulee ottaa hankkeen ympäristövaikutukset huomioon koko elinkaaren ajalta. SYKE:en mukaan on arvioitava esimerkiksi raaka-ainehankinnan ympäristövaikutukset. Uuden periaatteen tuominen Suomen lainsäädäntöön tällä tavoin on kyseenalaista mutta jos näin menetellään, tulee lainsäädännön tältäkin osin olla riittävän tarkkaa ja yksilöityä sekä perusteluiltaan kattavaa. (*Kaivosteollisuus*)

Ympäristöministeriön vastine:

Ympäristöministeriö toteaa, että ei merkittävää haittaa –periaatteen pohjalla on EU:n ns. taksonomia-asetus eikä RRF-sääntely. EU:n taksonomia-asetus on jo voimassa olevaa oikeutta. DNSH-selvitystä voidaan käyttää välineenä esityksessä kuvatulla tavalla silloin, jos hakija tavoittelee lupahakemukselleen etusijaa aluehallintovirastossa. Ympäristöministeriö viittaa muilta osin edellä jaksossa 2 asiasta esitettyyn.

Ympäristöministeriön mielestä perusteita esityksen muuttamiselle tältä osin ei ole.

10. Lupamenettelyn sujuvoittaminen

Hallituksen esitys vie luvituksen sujuvoittamista oikeaan suuntaan, mutta laajemmalle pysyvälle lupamenettelyjen uudistukselle jää edelleen tarve, jotta Suomeen suuntauvia investointeja voidaan edistää lähivuosina. (*Energiateollisuusliitto ry*)

Ympäristöministeriön vastine:

Kuten ympäristöministeriö on täydentävässä vastineessaan jaksossa 3 muun ohella todennut, ”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- 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."

Kuten ympäristöministeriö on täydentävässä muistiossaan todennut, että se 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".

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tulevaisuuskatsaukseen (9/2022) sisältyvä esitys olisi kokonaisuudessaan toteutettava, jonka mukaan muun muassa perustettaisiin valtakunnallisen toimivallan omaava lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomainen, johon yhdistettäisiin ELY–keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristövastuualueen tehtävät.