

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia, vesilakia, ympäristönsuojelulakia ja maankäyttö- ja rakennuslakia väliaikaisesti. Tietyille vihreää siirtymää tukevia investointeja koskeville ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisille lupahakemuksille säädettäisiin ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetussa laissa väliaikainen etusija käsittelyn kaikissa vaiheissa vuosiksi 2023—2026. Vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin väliaikaisesti säännökset siitä, että näitä hankkeita koskevia valitusasioita käsiteltäisiin hallintotuomioistuimissa kiireellisinä suhteessa muihin näiden lakien mukaisiin lupa-asioihin vuosina 2023—2028. Myös maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättäisiin väliaikainen säännös uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskevan valituksen ja tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan valituksen käsittelystä kiireellisenä suhteessa muihin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin vuosina 2023—2028.

Esityksen keskeinen tavoite on vihreän siirtymän eräiden investointien edistäminen nopeuttamalla niitä koskevien lupahakemusten käsittelyä aluehallintovirastoissa ja niitä koskevien valitusten käsittelyä hallintotuomioistuimissa. Vihreällä siirtymällä tarkoitetaan siirtymää kohti ekologisesti kestävää taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen vaan nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin. Esityksen mukaisella etusijalla luotaisiin osaltaan kannustimia ei merkittävää haittaa –periaatteen huomioon ottavien investointien toteuttamiseen vauhdittamalla niitä koskevien lupahakemusten käsittelyä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta olisi voimassa 31.12.2026 saakka. Lait vesilain väliaikaisesta muuttamisesta, ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta ja maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta olisivat voimassa 31.12.2028 saakka.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
4.2.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	12
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	13
4.2.3 Ympäristövaikutukset	13
4.2.4 Vaikutukset luvanhakijalle.....	14
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	15
6 Lausuntopalaute.....	16
6.1 Saadut lausunnot	16
6.2 Lausuntojen keskeisiä näkökohtia.....	16
6.3 Lausuntopalauteen johdosta esitykseen tehdyt muutokset.....	18
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	18
7.1 Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa	18
7.2 Vesilaki	22
7.3 Ympäristönsuojelulaki	22
7.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki	22
8 Lakia alemman asteinen sääntely	23
9 Voimaantulo	23
10 Toimeenpano ja seuranta	23
11 Suhde talousarvioesitykseen.....	24
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	24
LAKIEHDOTUKSET	29
Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	29
Laki vesilain väliaikaisesta muuttamisesta	30
Laki ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta	30
Laki maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta.....	31

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen taustalla on pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma ja muun muassa hallituksen strateginen tavoite hiilineutraalista Suomesta vuoteen 2035 mennessä. Esityksellä edistetään myös hallitusohjelman tavoitetta Suomen pyrkimyksestä ensimmäiseksi fossiilivapaaksi hyvinvointiyhteiskunnaksi. Sähkön ja lämmön päästöttömyystavoitetta tukee muun muassa pyrkimys uusiutuvan sähköntuotannon, kuten tuulivoiman, osuuden kasvattamiseen Suomen energiantuotannossa. Esityksellä on myös kytkentä hallitusohjelman tavoitteeseen kiertotalouden lisäämisestä sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämisestä. Esitys myös huomioi vähähiilisen tuotannon vaikutukset kestäväan talouskasvuun.

Hallituksen 5.4.2022 pitämässä neuvottelussa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026 (jäljempänä kehysriihi) päätettiin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan edistämisestä ja tulevaisuuden kestäväan kasvun vahvistamisesta. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy pöytäkirjamerkintä vihreästä siirtymästä ja investointien vauhdittamisesta sekä omavaraisuuden vahvistamisesta ja huoltovarmuuden varmistamisesta tilapäisin toimenpitein. Tähän esitykseen sisältyvä muutosehdotus ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettuun lakiin (*jäljempänä myös AVI-käsittelylaki*) toteuttaa seuraavaa kirjausta: ”Vihreän siirtymän investointeja vauhditetaan valmistelemalla niitä koskevien investointien väliaikainen etusija lupakäsittelyssä. Yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa viranomaisten kesken tiivistetään lainsäädännön muutoksilla. Voimavaroja lisätään lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin, hallintotuomioistuimille ja digitalisaatioon.”

Kehysriihen pöytäkirjan liitteessä kirjausta on tarkennettu vielä seuraavasti: ”Valmistellaan ehdotus ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain muuttamiseksi siten, että tiettyjä vihreän siirtymän investointeja koskevien ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittely saisi väliaikaisesti 2022–2025 etusijan aluehallintovirastojen lupa-asioiden käsittelyssä. Aluehallintovirasto antaisi etusijan ei merkittävää haittaa -periaatteen (Do no significant harm, DNSH) huomioiville uusiutuvan energian, vähähiilisen vedyn valmistuksen, hiilidioksidin talteenoton ja hyödyntämisen sekä akkuklusterin hankkeille. Samalla valmistellaan säännökset, joilla priorisoidaan samoihin hankkeisiin kohdistuvien valitusasioiden käsittely hallinto-oikeuksissa vuosina 2023–2027”. Lisäksi kehysriihen pöytäkirjan liitteessä todetaan, että asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa nopeutetaan lisäämällä niiden voimavaroja 3 miljoonalla eurolla.

Vihreällä siirtymällä tarkoitetaan siirtymää kohti ekologisesti kestäväan taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen vaan nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin. Vihreällä siirtymällä pyritään yleisesti muutokseen, jossa talous vahvistuu vihreän teknologian, kestäväan teollisuuden ja liikenteen sekä päästöjen vähentämisen kautta. Useat vihreän siirtymän kannalta tärkeät investoinnit edellyttävät toteutukseen ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaista ympäristölupaa, vesilain (587/2011) mukaista vesitalouslupaa tai maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista kaavaratkaisua. Osaan investointihankkeista voidaan tarvita luvan lisäksi myös kaava. Hankkeeseen sovellettava erityislainsäädäntö ja ympäristölliset lupamenettelyt ovat siten keskeisiä vihreän siirtymän tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Määritelmällisesti hankkeen vihreän siirtymän mukaisuus edellyttää DNSH-periaatteen, eli ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen toteutumista. Ei merkittävää haittaa -periaatteesta säädetään

Kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklassa. Ei merkittävää haittaa –periaatteen mukaisella arvioinnilla (DNSH -arvioinnilla) varmistetaan, ettei hanke aiheuta merkittävää haittaa seuraaville ympäristötavoitteille: ilmastomuutoksen hillintä, ilmastomuutokseen sopeutuminen, vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojeleminen, siirtyminen kiertotalouteen, ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen sekä biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojeleminen ja ennallistaminen.

Suomen kestävä kasvun ohjelmalla¹ tuetaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kasvua. Ohjelma vauhdittaa kilpailukykyä, investointeja, osaamistason nosta sekä tutkimusta, kehitystä ja innovaatioita. Ohjelman rahoitus tulee EU:n kertaluonteisesta elpymisvälineestä (Next Generation EU). Elpymisväline jakaantuu seitsemään ohjelmaan, joista elpymis- ja palautumistukiväline (Recovery and Resilience Facility, RRF) on kooltaan ylivoimaisesti suurin. Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta sekä Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (EV 73/2022 vp - HE 65/2022 vp). Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta koskeva laki (537/2022) tuli voimaan 5.7.2022. Ei merkittävää haittaa koskeva sääntely sisältyy mainitun lain 12 §:ään.

Valtionavustuslain (688/2001) nojalla annetun Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisia energiainvestointeja vuosina 2022–2026 koskevasta tuesta annettu valtioneuvoston asetus (1112/2021, voimassa 16.12.2021–31.12.2026) sisältää DNSH-periaatteen määritelmän (2 §) ja periaatteen mukaisuuden osoittamista koskevan pykälän (6 §). DNSH-periaatetta sovelletaan Suomessa siten jo Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineeseen² (RRF) liittyvän rahoituksen myöntämisessä. Monelle vihreää siirtymää tukevalle hankkeelle on haettu tai ollaan hakemassa Suomen kestävä kasvun ohjelmaan liittyvää EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta. Rahoituksen ehtona on ei merkittävää haittaa –periaatteen noudattaminen.

Eduskunnan ympäristövaliokunta on lausunnossaan (YmVL 21/2022 vp—VNS 2/2022 vp) valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026 todennut, että se on käsitellyt mainittua suunnitelmaa vihreän siirtymän edistämisen näkökulmasta. Ympäristövaliokunta korostaa tarvetta hyödyntää mahdollisuutta siten, että aidosti kiihdytetään vihreän siirtymän toimia. Siirtymässä hiilineutraaliin hyvinvointiyhteiskuntaan on tärkeää varmistaa hyvät edellytykset kestävälle kasvuille ja kilpailukyvyille. Valiokunta korostaa myös, että hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää myös lisäpanostuksia vähäpäästöisiin teknologioihin ja ratkaisuihin. Lisäksi valiokunta toteaa, että fossiilisista polttoaineista irtautuminen sodan johdosta suunniteltua nopeammin edellyttää toteutuakseen lupamenettelyjen merkittävää vauhdittamista. Hallinnollisten menettelyjen vauhdittamisen osalta valiokunta pitää erinomaisena, että julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi määrärahalisäyksiä lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin ja digitalisaatioon.

Eduskunnan ympäristövaliokunta lausuu myös, että sen saaman selvityksen mukaan ympäristöministeriössä valmistellaan ehdotus ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain muuttamiseksi siten, että tiettyjä vihreän siirtymän investointeja koskevien ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittely saa etusijan

¹ Suomen kestävä kasvun ohjelma, <https://vm.fi/kestava-kasvu>

² Valtiovarainministeriö, Elpymis- ja palautumistukiväline, <https://vm.fi/elpymis-ja-palautumistukiväline>.

aluehallintovirastojen lupa-asioiden käsittelyssä. Lupakäsittelyn priorisointi olisi mahdollista määräaikaaisesti vuosina 2022—2025. Aluehallintovirasto antaisi etusijan DNSH-periaatteen mukaisille uusiutuvan energian, vähähiilisen vedyn valmistuksen, hiilidioksidin talteenoton ja hyödyntämisen sekä akkuklusterin hankkeille. Tavoitteeksi asetetaan, että etusijalla olevien investointien lupakäsittely kestäisi enintään 12 kuukautta. Valiokunta kiirehtii lausunnossaan hallituksen esityksen valmistelua. Lisäksi valiokunta pitää välttämättömänä tavoitteen saavuttamisen kannalta, että samalla valmistellaan säännökset, joilla priorisoidaan samoihin hankkeisiin kohdistuvien valitusasioiden käsittely hallinto-oikeuksissa vuosina 2023—2027.

Eduskunnan ympäristövaliokunta toteaa myös lausunnossaan (YmVL 27/2022 vp – U 59/2021 vp) viitaten julkisen talouden suunnitelmasta antamaansa lausuntoon YmVL 21/2022 vp, että Suomessa hallitus on jo päättänyt vauhdittaa omavaraisuutta lisääviä vihreän siirtymän investointeja päättämällä ryhtyä toimiin niitä koskevien investointien määräaikaisestä lupakäsittely-etusijasta säätämiseksi. Valiokunta pitää hanketta erittäin tärkeänä korostaen, että priorisoinnin edellytyksenä on, ettei ympäristötavoitteen saavuttamista toteuteta muiden ympäristötavoitteiden kustannuksella. Tämän vuoksi "ei merkittävää haittaa" -kriteereillä on valiokunnan mukaan keskeinen rooli varmistettaessa ympäristöintegriteetti ympäristön kannalta kestävien toimintojen luokittelussa.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on tehty yhteistyötä oikeusministeriön kanssa. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa saatavilla tunnuksella YM019:2022³.

Esitys on ollut lausuntokierroksella 23.5.2022—7.6.2022 Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa 70 taholta kuten osalta ministeriöistä, kaikilta aluehallintovirastoilta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, hallintotuomioistuimilta, elinkeinolaaman keskusjärjestöiltä, luonnonsuojelujärjestöiltä ja muilta tahoilta. Lausuntopyynnössä mainittiin, että myös muut kuin Jakelu-kohdassa mainitut tahot voivat antaa lausunnon. Lausuntojen sisältöä ja lausuntojen perusteella tehtyjä muutoksia on selostettu jäljempänä jaksossa 6.

2 Nykytila ja sen arviointi

Eräiden vihreän siirtymän investointien etusija lupakäsittelyssä

Ympäristöä koskevassa lainsäädännössä ei ole aiemmin säädetty tiettyjen hankkeiden lupahakemusten etusijasta suhteessa muihin lupahakemuksiin. Sekä ympäristönsuojelulaissa että vesilaissa on aineellisten säännösten lisäksi runsaasti menettelyllisiä säännöksiä. Ympäristönsuojelulaissa lupamenettelyyn liittyvät säännökset on pääosin sijoitettu lain 5 lukuun, ja niitä tarkentavat ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014) säännökset. Vesilaissa hakemusmenettelyä koskevat säännökset ovat 11 luvussa, joita tarkennetaan vesitalousasioista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1560/2011). Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettu laki sisältää säännökset aluehallintovirastojen ympäristö- ja vesilupa-asioiden käsittelystä kokoonpanoissa. Kun lupahakemusta käsitellään

³ Säädösvalmisteluhanke <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM019:00/2022>

aluehallintovirastossa, noudatetaan edellä mainittujen lakien lisäksi muun muassa myös hallintolakia (434/2003). Jos erityislainsäädännössä on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain sijaan.

Hallintolain säännöksistä ehdotettavan lupahakemusten etusijasäännöksen kannalta keskeisiä ovat lain 2 luvussa säädetyt hyvän hallinnon perusteet. Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, joista erityisesti yhdenvertaisuusperiaate on huomioitava suhteessa ehdotettavaan uuteen 2 a §:ään. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Edelleen hallintolain 6 §:ään sisältyvän objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisten toimien on oltava puolueettomia. Lain 7 §:ssä säädetyin palveluperiaatteen voidaan myös katsoa kytkeytyvän ehdotettaviin säännöksiin. Palveluperiaatteen mukaisesti asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Vaikka ympäristöllisiä menettelyjä koskevassa lainsäädännössä ei tällä hetkellä säädetä tiettyjen hankkeiden priorisoinnista, eräissä ympäristöasioihin kytkeytyvässä laissa on kuitenkin säännöksiä, joiden tavoitteena on sujuvoittaa menettelyjä niiden soveltamisalaan kuuluvien lupahakemusten osalta. Sujuva käsittely on tavoitteena esimerkiksi ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetussa laissa (764/2019), jolla pyritään yhteensovittamaan ja jouduttamaan ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Lisäksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain (1145/2020) tavoitteena on erityisesti jouduttaa uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyitä. Vastaavasti Euroopan unionin lainsäädäntöön pohjautuu Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden käsittelystä annettu laki (684/2014), jonka 2 §:ssä säädetään yhteistä etua koskevaan energiahankkeeseen liittyvien tehtävien käsittelystä viivytyksettä. Myös esimerkiksi ympäristönsuojelulain 47 §:n ja vesilain 11 luvun 12 §:n säännösten vesitalouslupahakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittelystä tavoitteena on lupamenettelyn sujuvoittaminen.

Lainsäädäntömuutosten lisäksi aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välisissä vuositaisissa tulossopimuksissa sekä niihin liittyvissä ennakollisissa tavoitteissa seuraaville vuosille on asetettu lupakäsittelyn toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja sujuvoittamiseen liittyviä tavoitteellisia mediaanikäsitteilyaikoja. Tavoitteellisilla käsittelyajoilla on pyritty nopeuttamaan lupakäsittelyä sen laadukkuudesta tinkimättä ja mediaanikäsitteilyaikoja koskeviin tavoitteisiin on kaikkien ympäristölupahakemusten osalta vuosina 2018—2020 päästykin, kuten vuonna 2021 julkaistusta [selvityksestä](#)⁴ käy ilmi. Nimenomaisia vihreää siirtymää edistäviä säännöksiä ei voimassa olevassa lupamenettelyä koskevassa lainsäädännössä nykyisellään kuitenkaan ole.

Seuraavaan on kerätty ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupahakemuksia ja päätöksiä koskevia yleisiä tietoja. Näitä ovat tiedot vireille tulleiden hakemusten määrästä aluehallintovirastoissa vuosina 2020 ja 2021. Myös tiedot ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten päätösten määrästä ovat vuosilta 2020 ja 2021. Vireille tulleita hakemuksia tai tehtyjä päätöksiä ei ole tarkasteltu tämän hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitettujen hankkeiden osalta, vaan tiedot määrästä kattavat kaikki ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa- ja päätöksiä.

⁴ Sytyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018-2020, Ympäristöministeriön julkaisu 2021:35.

Ympäristönsuojelulain mukaisia hakemuksia vireille

	2020	2021
	kpl	kpl
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	283	245
Itä-Suomen aluehallintovirasto	60	29
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	205	112
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	140	122
	688	508

Vesilain mukaisia hakemuksia vireille

	2020	2021
	kpl	kpl
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	176	137
Itä-Suomen aluehallintovirasto	71	67
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	85	85
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	60	49
	392	338

Ympäristönsuojelulain mukaisia päätöksiä

	2020	2021
	kpl	kpl
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	280	255
Itä-Suomen aluehallintovirasto	43	48
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	194	176
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	123	149
	640	628

Vesilain mukaisia päätöksiä

	2020	2021
	kpl	kpl
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	199	169
Itä-Suomen aluehallintovirasto	68	79
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	107	126
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	54	60
	428	434

Aluehallintovirastojen vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan valtakunnallisesti kaikkien ympäristönsuojelulain mukaisten lupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 9,9 kuukautta.

Aluehallintovirastojen vuoden 2021 tilinpäätöksen mukaan kiireellisiin investointihankkeisiin liittyvien ympäristölupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt merkittävästi vuodesta 2020. Pääasiassa nämä lupa-asiat on saatu aluehallintovirastoissa ratkaistua siten, että luvan saaneiden hankkeiden toteutuminen ei viivästynyt lupaprosessin keston takia. Lisäksi tilinpäätöksessä 2021 todetaan, että tyypillisesti lupa-asiat koskivat joko täysin uusia toimintoja tai olemassa olevien toimintojen olennaisia muutoksia. Ympäristölupavastuualueet saavuttivat 2021 käsittelyaikatavoitteensa ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa. Valtakunnallisesti kaikkien ympäristönsuojelulain mukaisten lupahakemusten mediaanikäsittelyaika oli 10,5 kuukautta. Käsittelyaika siten alitti selvästi tulossopimuksessa asetetun tavoiteajan 12 kuukautta. Vesilain mukaisissa asioissa mediaanikäsittelyaika oli 8,4 kuukautta. Asetettu tavoite ylittyi vain 0,4 kuukautta.

Eräiden valitusten käsitteleminen kiireellisenä hallintotuomioistuimessa

Vesitalouslupia ja ympäristölupia koskevat valitusasiat käsitellään keskitetysti Vaasan hallinto-oikeudessa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavavalituksia käsitellään kaikissa hallinto-oikeuksissa, joita ovat Vaasan hallinto-oikeuden lisäksi Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuden päätöksistä voi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) ei ole säännöksiä siitä, millä perusteella asioita voidaan käsitellä kiireellisenä hallintotuomioistuimissa. Sen sijaan erityislainsäädännössä on runsaasti säännöksiä eri perustein tiettyjen asiaryhmien kiireellisenä käsitelystä hallintotuomioistuimissa.

Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa on erityissäännöksiä valitusten käsittelemisestä hallintotuomioistuimissa. Näitä säännöksiä sovelletaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden hallintotuomioistuinkäsittelyssä ensisijaisesti, ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä sovelletaan täydentävästi. Väliaikainen sääntely eräiden asioiden käsittelemisestä kiireellisenä olisi siten säädettävä vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa ei nykyisin ole säännöksiä siitä, että tietyt asiat olisi käsiteltävä kiireellisenä muutoksenhaussa.

Myös maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy erityissäännöksiä valitusten käsittelemisestä hallintotuomioistuimissa. Lain 188 §:ssä säädetään muutoksenhausta kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen ja sen 2 momentin mukaan asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Sääntely on lisätty pykälään lailla 1441/2006 (HE 81/2006 vp). Uusien asiaryhmien käsittelystä kiireellisenä tulisi siten myös säätää maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Tilastotietoa Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä ympäristö- ja vesitalousasioista

Tilastotietoa Vaasan hallinto-oikeuden käsittelymääristä

Ympäristöluvut	2020	2021
Saapunut	177	178
Ratkaistu	224	175

Vesitalous	2020	2021
Saapunut	118	88
Ratkaistu	40	99

Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat	2020	2021
Saapunut	38	33
Ratkaistu	32	14

Keskimääräinen käsittelyaika kaikissa ympäristönsuojeluasioissa oli Vaasan hallinto-oikeudessa vuonna 2021 noin 21 kuukautta ja vuonna 2020 noin 24 kuukautta. Vesitalousasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2021 noin 23 kuukautta ja vuonna 2020 noin 18 kuukautta.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuli vireille vuonna 2021 arviolta 29 ympäristölupaa ja 9 vesilupaa koskevaa valituslupa-asiaa. Edeltävänä vuonna 2020 vireille tuli lähes 50 ympäristölupaa ja 8 vesilupaa koskevaa valituslupa-asiaa. Näihin lukumääriin sisältyvät kaikki ympäristölupia ja vesilupia koskevat valituslupa-asiat mukaan lukien ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluvia lupa-asioita sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain (555/1981) yhteiskäsittelyn piiriin kuuluvat lupa-asioita koskevat valituslupa-asiat. Keskimääräinen käsittelyaika kaikissa ympäristönsuojelua koskevissa valituslupa-asioissa oli molempina vuosina noin 12 kuukautta ja kaikissa vesitalousasioita koskevissa valituslupa-asioissa noin 11 kuukautta. Arviot pohjautuvat korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksissa esitettyihin tilastoihin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien tuulivoimayleiskaavoja koskevat päätökset

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

Lähde: Ympäristöministeriö

Vireillä olevat tuulivoimayleiskaavat ja –asemakaavat

Tuulivoimayleiskaavoja ja –asemakaavoja oli maaliskuussa 2022 kunnissa vireillä yhteensä noin 110 kappaletta koko maassa. Valtaosa näistä oli tuulivoimayleiskaavoja.

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa Suomen omavaraisuutta, fossiilisesta energiasta luopumista ja vauhdittaa vihreää siirtymää tukevia investointeja. Tavoitteen taustalla vaikuttaa hallitusohjelmaan sisältyvien ilmastotavoitteiden lisäksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, jolla pyritään tekemään Euroopasta ensimmäinen ilmastoneutraali maanos. Ohjelmaan kytkeytyvät komission tavoitteet nostaa uusiutuvien energianlähteiden osuus 40 prosenttiin kaikista energialähteistä laskettuna vuoteen 2030 mennessä, vauhdittaa taloutta vihreän teknologian avulla, luoda kestävä teollisuutta ja liikennettä sekä vähentää kasvihuonekaasupäästöjä sekä muuta ympäristökuormitusta.

Maailmanpoliittisen tilanteen muututtua merkittävä tavalla helmikuussa 2022, Suomessakin katsottiin tarpeelliseksi edelleen nopeuttaa irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Myös energiaomavaraisuuden kasvattaminen suhteessa tuontiin perustuvaan energiaan on merkittävä yhteiskunnallinen tavoite ehdotettavan säännöksen taustalla.

Myös Suomen kestävä kasvun ohjelmaan (Recovery and Resilience Facility, RRF) perustuvaa rahoitusta saavien hankkeiden edistäminen niille annetussa aikataulussa on tärkeää, jotta määräraikaisesti käytettävissä olevat EU-varat saadaan hyödynnetyksi. Tätä kokonaisuutta on selostettu laajemmin edellä jaksossa 1.1.

Ehdotuksen tavoitteisiin kuuluu tiettyjen vihreää siirtymää tukevien ja edistävien ympäristölupahakemusten ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittelyn nopeuttaminen kaikissa lupasian käsittelyn vaiheissa. Mainittujen lupahakemusten käsittelyn määräaikoihin on kiinnitetty

huomiota, ja esitetty erilaisia vaateita lupakäsittelylle varattavan määräajan rajaamiseksi. Hallituksen kehysriihen kirjaus keväältä 2022 sisältää tavoitteellisen määräajan, jonka mukaan etusijalla olevien investointien lupakäsittelyiden kesto ei ylittäisi 12 kuukautta.

Vihreää siirtymää tukevien hankkeiden lupahakemusten käsittelyn nopeuttamisen kokonaisuudessa on otettava huomioon myös muutoksenhakuun kuluva aika. Jotta ehdotettavalla etusijalla olisi riittävästi vaikutusta näiden tiettyjen lupa-asioiden käsittelyn nopeuttamiseen, on nämä hankkeet tarkoituksenmukaista saada käsiteltyksi nopeutetussa aikataulussa myös mahdollisen muutoksenhaun osalta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Eräiden vihreän siirtymän investointien etusija lupakäsittelyssä

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia muutettaisiin lisäämällä lakiin väliaikaisesti voimassa oleva pykälä etusijasta lupakäsittelyssä. Ehdotuksella ja sen toimeenpanoon varatulla lisävoimavaralla mahdollistetaan vihreää siirtymää edistävän lupahakemuksen nopeampi käsittely aluehallintovirastossa. Ehdotettu etusija tarkoittaisi käytännössä lupahakemuksen käsittelyä kiireellisenä lupaviranomaisessa kaikissa menettelyn vaiheissa.

Aluehallintovirastoa koskevat säännökset olisivat uudessa 2 a pykälässä, jossa säädettäisiin etusijasta käsiteltäessä eräitä vihreän siirtymän investointeja koskevia lupahakemuksia. Etusijaa sovellettaisiin eräisiin käsiteltäviksi tuleviin ympäristölupahakemuksiin ja vesilain mukaista lupaa koskeviin lupahakemuksiin, joissa otettaisiin huomioon ei merkittävää haittaa -periaate. Tällaisten hankkeiden lupahakemukset saisivat etusijan suhteessa muihin vastaaviin ympäristölupahakemuksiin ja vesilain mukaisiin lupahakemuksiin, jotka eivät täyttäisi pykälässä ehdotettuja edellytyksiä.

Etusija koskisi seuraavia laitoksia tai toimintoja: uusiutuvaa energiaa edistävät hankkeet, polttoaineiden tai fossiilisten raaka-aineiden käyttöä korvaavat teollisuuden sähköistämishankkeet, vedyn valmistus ja hyödyntäminen, hiilidioksidin talteenotto, hyödyntäminen ja varastointi, sekä akkumateriaalien valmistus, uudelleenkäyttö ja kierrätys sekä akkutehtaat.

Pykälässä säädettäisiin etusijan antamisesta myös toimintojen muodostamaa kokonaisuutta koskevalle lupahakemukselle, jonka luvan tarve olennaisilta osin perustuu luettelossa mainittuun toimintoon.

Pykälässä säädettäisiin myös siitä, että hakijan olisi hakemuksen yhteydessä esitettävä riittävä selvitys etusijasta. Tarkemmat säännökset selvityksestä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

Muut lupahakemukset käsiteltäisiin aluehallintovirastossa tavanomaisesti. Aluehallintovirastolle myönnettävillä lisävoimavaroilla on tarkoitus varmistaa se, ettei muiden lupahakemusten käsittely vihreän siirtymän hankkeiden etusijakäsittelystä johtuen viivästyisi.

Lisäksi on huomattava, että ehdotus ei sisältäisi kaavojen viranomaiskäsittelyyn vastaavaa etusijasääntelyä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Asemakaava- ja yleiskaava-asiat kuuluvat itsehallinnon omaavien kuntien toimivaltaan eikä niiden menettelyjen vauhdittamiseen ole osoitettu julkisen talouden suunnitelmassa lisäresursseja.

Eräiden valitusten käsitteleminen kiireellisenä hallintotuomioistuimessa

Eräiden valitusten käsittelemisestä kiireellisenä ehdotetaan säädettävän erityislaeissa. Vesilakia ja ympäristönsuojelulakia muutettaisiin väliaikaisesti siten, että niihin lisättäisiin uusi pykälä eräitä lupa-asioita koskevien valitusten käsittelystä kiireellisenä suhteessa muihin näiden lakien mukaisiin lupa-asioita koskeviin valituksiin. Vesilain ja ympäristönsuojelulain uudessa pykälässä viitattaisiin ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain ehdotettuun 2 a §:ään, jonka mukaista lupa-asiaa koskeva valitus olisi muutoksenhakutuo- mioistumisessa käsiteltävä kiireellisenä suhteessa muihin näiden lakien mukaisia lupa-asioita koskeviin valituksiin. Kiireellisyysvaatimusta ehdotetaan sovellettavan siten vain näiden pykä- lissä mainittujen asiaryhmien sisällä.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättäisiin uusi väliaikaisesti voimassa oleva pykälä, jossa sää- dettäisiin uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa kos- kevan valituksen ja 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koske- van valituksen käsittelemisestä kiireellisenä suhteessa muihin maankäyttö- ja rakennuslain mu- kaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset**4.2.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan**

Vihreän siirtymän edistämiseen liittyvän ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä alue- hallintovirastossa annetun väliaikaisen lainmuutoksen arvioidaan lisäävän aluehallintovirasto- jen työtaakkaa. Esityksen mukainen priorisointi aiheuttaisi tarpeen käsitellä näitä lupahakemuksia nopeutetusti. Etusija tarkoittaisi käytännössä lupahakemuksen käsittelyä kiireellisenä kai- kissa menettelyn vaiheissa.

Asioiden käsittely vireilletulojärjestyksessä on hallinnossa yleisesti noudatettu lähtökohta. Ym- päristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain ehdotettu väli- aikainen säännös tiettyjen hankkeiden priorisoinnista lupakäsittelyssä merkitsisi poikkeusta eräiden ympäristö- ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittelyyn vireilletulojärjestyksessä. Käytännössä muutos edellyttäisi lisää käsittelijöitä aluehallintovirastoon, jotta osaa lupahake- muksista voitaisiin aikataulullisesti priorisoida hakemuksen käsittelyn eri vaiheissa hidasta- matta merkittävästi muiden hankkeiden lupakäsittelyä. Lupakäsittelijöiden työkuorman olleessa jo ennestään huomattava, tämä edellyttää onnistuakseen uusien lupakäsittelijöiden rekrytoi- mista. Myös lakiin ehdotettu siirtymäsäännös, jonka mukaan etusijaa sovellettaisiin myös lain voimaan tullessa vireillä olleisiin lupahakemuksiin, lisäisi osaltaan aluehallintovirastojen voi- mavaratarpeita. Ympäristö- ja vesitalousasioiden lupakäsittely on vaativaa asiantuntijatyötä. Vihreää siirtymää edistävien hankkeiden käsittely nopeutetusti voisi edellyttää lupaviranomai- sessa myös muun muassa teknisen ja luonnontieteellisen erityisosaamisen lisäämistä.

Ehdotettujen vesilain ja ympäristönsuojelulain muutosten vaikutukset kohdistuisivat Vaasan hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja maankäyttö- ja rakennuslain muutok- sen osalta kaikkiin hallintotuomioistuihin. Esityksen mukainen priorisointi lisäisi myös hallin- totuomioistuinten voimavaratarpeita. Säännökset eräitä hankkeita koskevien valitusten käsitte- lemisestä kiireellisenä suhteessa muihin asiaryhmän asioihin edellyttäisivät hallintotuomiois- tuinten resurssien lisäämistä siten, että nämä valitukset olisi mahdollista käsitellä kiireellisenä hidastamatta merkittävästi muiden saman asiaryhmän valitusten käsittelyä.

Määräraha vaikutuksia arvioidaan tarkemmin seuraavassa luvussa 4.2.2 Taloudelliset vaikutukset.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Lupakäsittelyn vauhdittaminen vihreää siirtymää edistävien hankkeiden etusijalle asettamisen johdosta aiheuttaisi aluehallintovirastoissa voimavaratarpeen. Vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy 2,5 miljoonan euron lisärahoitus. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy 2,5 miljoonan euron lisärahoitus vuodelle 2024, 1,5 miljoonan euron lisärahoitus vuodelle 2025 ja 1 miljoonan euron lisärahoitus vuodelle 2026.

Lisävoimavarojen merkitys on keskeinen siksi, että etusijan saavien hankkeiden nopeaan käsittelyyn voidaan rekrytoida lisää käsittelijöitä ja pyrkiä samalla myös varmistamaan, että muut lupahakemusasiat eivät viivästyisi nykyisistä käsittelyajoista.

Myös ympäristö- ja vesitalouslupien valvonnasta vastaaville elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille osoitetaan samassa yhteydessä lisävoimavaroja etusijamenettelyyn otettujen ympäristö- ja vesitalouslupien valvontatehtäviin. Voimavarojen osoittaminen myös valvontaviranomaisille kokonaisuutena yhdessä tämän esityksen kanssa tukee vihreän siirtymän ja sen investointien edistymistä ja vauhdittamista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lisävoimavarat eivät perustu tähän esitykseen vaan ovat osa laajempaa kokonaisuutta ja sen vuoksi niistä on tarpeen myös mainita tässä yhteydessä.

Säännökset valituksen käsittelemisestä kiireellisenä aiheuttavat voimavaratarpeen myös hallintotuomioistuimissa. Vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vuosittainen 3 miljoonan euron määrärahalisäys hallinto-oikeuksien ympäristö- ja maankäyttö- ja rakennusasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen. Määrärahalisäys mahdollistaisi vuosittain noin 500 ympäristöasian (mukaan lukien ympäristöluvut ja vesitalous) tai 600 maankäyttö- ja rakennusasian käsittelyn nykyisen tason lisäksi edellyttäen, etteivät asiat entisestään vaikeudu. Määrärahalisäyksen turvin arvioidaan lähivuosina päästävän keskimäärin alle 12 kk käsittelyaikoihin. Määrärahamitoitus mahdollistaisi korkeintaan 31 tuomarin palkkaamisen, kun yhden tuomarin palkkakustannus on 92 000 euroa, jonka lisäksi tulee välttämättömät perustietotekniikkaan ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen liittyviä maksuja 5 000 euroa. Mitoitus ei huomioi muita mahdollisia henkilötöyvuosien myötä kasvavia kustannuksia. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että tarkempi henkilötöyvuosimitoitus hallintotuomioistuinten henkilöstön osalta tehdään Tuomioistuinvirastossa tulosneuvotteluissa todettujen akuuteimpien tarpeiden mukaisesti. Määrärahamitoitus on tehty olemassa olevien aineistojen ja kustannustietojen perusteella.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotetulla sääntelyllä ei olisi suoria ympäristövaikutuksia, koska ehdotuksen mukaisessa käsittelyjärjestyksessä sovellettaisiin samoja ympäristönsuojelulain ja vesilain aineellisia säännöksiä kuin muihinkin ympäristönsuojelulain mukaisen asian ja vesitalousasian käsittelyssä. Ehdotettu etusija tarkoittaisi näitä hankkeita koskevan lupa-asian käsittelyä muita vesitalouslupahakemuksia ja ympäristölupahakemuksia nopeammin.

Koska ehdotuksen tavoitteena on vauhdittaa fossiilisen energian käyttöä vähentäviä investointeja, säännöksillä voidaan arvioida olevan kokonaisuutena tarkastellen myönteisiä ympäristövaikutuksia. Välillisiä myönteisiä vaikutuksia arvioidaan aiheutuvan ympäristölle, kun vihreää

siirtymää toteuttavien hankkeiden lupa-asiat ratkaistaan lupaviranomaisessa ja/tai hallintotuomioistuimessa aikaisempaa nopeammin ja tämä osaltaan mahdollistaa hankkeiden toteutumisen nopeutetusti.

Kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklan 1 kohdan vaatimukset tulevat sisältöä tarkastettaessa huomiotavaksi hakijalta edellytettävän etusijaa koskevan selvityksen sisällön kautta.

Ei merkittävää haittaa -periaatteen huomioon ottavilla vihreän siirtymän hankkeilla, joita ehdotuksella pyritään vauhdittamaan, olisi toteutuessaan positiivisia vaikutuksia edellä mainittuihin hallituksen ja vihreän siirtymän tavoitteisiin kuten puhtaan teknologian käyttöönottoon.

4.2.4 Vaikutukset luvanhakijalle

Vihreän siirtymän investointien etusija lupakäsittelyssä edellyttäisi ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen luvan hakijalta oma-aloitteisuutta sekä riittävää selvitystä etusijasta eli muun muassa siitä, että hakemuksen mukaisessa toiminnassa otettaisiin huomioon ei merkittävää haittaa -periaate. Nämä hakijaan kohdistuvat vaikutukset lupakäsittelyn nopeutuessa olisivat myönteisiä, jos hakemus saisi etusijan.

Hakijalla aiheutuvan hallinnollisen taakan arvioidaan olevan vähäinen. Hakija voisi hyödyntää suunnitellun hankkeen osalta muuta menettelyä varten laadittua DNSH-arviointiin liittyvää selvitystä tai hakijan tulisi laatia uusi selvitys. Etusijan myöntämisen tavoittelu lupahakemukselle on kuitenkin hakijalle vapaaehtoista.

Tiettyjen asioiden kiireellisenä käsittelemisestä säättäminen hallintotuomioistuinten osalta nopeuttaisi vihreän siirtymän investointien lupahakemusten ja niitä koskevien valitusten käsittelyaikaa kokonaisuudessaan. Ympäristölupa-asiat ja vesilain mukaiset lupa-asiat valikoituisivat kiireelliseen käsittelyyn Vaasan hallintotuomioistuimessa viran puolesta sillä perusteella, että ne olisivat ehdotetun AVI-käsittelylain 2 a §:n mukaisia. Myös kaava-asioissa kiireelliseen käsittelyyn kuuluvat hankkeet arvioitaisiin viran puolesta ehdotettua maankäyttö- ja rakennuslain pykälää soveltaen.

Luvanhakijan osalta valitusasian käsittely kiireellisenä tarkoittaa, että hallintotuomioistuimet käsittelevät valituksen kiireellisenä noudattaen muutoin, mitä valitukseen sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain ja sovellettavan aineellisen lainsäädännön mukaisesti.

Kaikkiin pykäläehdotuksiin ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäsäännökset. Vaikutus aluehallintoviraston osalta olisi, että se antaisi etusijan aluehallintovirastossa jo ehdotetun säännöksen voimaantullessa vireillä olleeseen lupahakemukseen, joka täyttäisi AVI-käsittelylain 2 a §:n vaatimukset. Soveltamista ei ehdoteta rajattavaksi vireillä olevan lupa-asian käsittelyn osalta mihinkään käsittelyn vaiheeseen.

Myös hallintotuomioistuimet soveltaisivat ehdotettuja vesilain, ympäristönsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain pykälien siirtymäsäännöksiä. Hallintotuomioistuimessa säännösten voimaantullessa vireillä olleet valitukset saisivat etusijan ehdotettujen siirtymäsäännösten perusteella.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Tulosohjauksella ja lisävoimavaroilla toteutettava eräiden vihreän siirtymän investointien etusija lupakäsittelyssä

Vihreän siirtymän investointien priorisointi voisi olla mahdollista toteuttaa myös aluehallinto- virastojen ja hallintotuomioistuinten tulosohjauksella ja määräaikailla lisävoimavaroilla. Tämä toteuttamisvaihtoehto ei kuitenkaan perustuisi lainsäädäntöön vaan hallinnolliseen ohjaukseen.

Tulosohjaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille sekä samalla kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden kustannustehokas toteuttaminen. Tulosohjausmallille on keskeistä, että se pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin. Se on merkittävä osa laajaa resurssi- tai budjettiohjauksen kokonaisuutta. Tulosohjaus käsitteenä voidaan valtion kontekstissa ymmärtää laajemmassa merkityksessä yleisenä järjestelmänä, pyrkimyksenä ja ohjauksena kohti toiminnan tuloksellisuutta tai rajatummassa merkityksessä ministeriöiden alaisen hallinnon eli virastojen ohjaamisena tulostavoitteita asettamalla ja resursseja niiden toteuttamiseksi osoittamalla.

Tulosohjaus ei kuitenkaan ole samalla tavalla läpinäkyvää kuin lainsäädäntö. Lisäksi luvanhakijan näkökulmasta tulosohjauksella ei voida asettaa hakijalle etusijan tavoittelemiseen liittyvää sääntelyä, esimerkiksi kuten selvitystä etusijasta ja ei merkittävää haittaa –periaatteen huomiioon ottamista. Tulosohjauksessa lisääntyvät vaatimukset viranomais tehtäville kohdistuisivat aluehallintovirastoon, jotka viran puolesta joutuisivat seulomaan hakemuksista etusijamenetelyssä käsiteltävät hakemukset.

Eräiden vihreän siirtymän investointien etusijasta säättäminen kahdella pykälällä

Vaihtoehtona on selvitetty myös sitä, että säännökset aluehallintoviraston lupakäsittelyn etusijasta olisivat kahdessa pykälässä, kuten oli lausuntovaiheen luonnoksessa. Tällöin aluehallintovirastoa ja hakijaa koskevat säännökset sisältyisivät eri pykäliin. Tässä vaihtoehdossa hakijaa koskeva sääntely muodostuisi tarkemmaksi. Vaihtoehto on sisällöltään muutoin hyvin samankaltainen kuin tähän hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus. Sääntelyn tavoitteiden kannalta ei ole olennaista eroa tämän ja esitykseen valitun vaihtoehdon välillä.

Luvanhakijoiden kannalta nyt esitykseen sisältyvä sääntelyn kokonaisuus on riittävä perustuslain 80 §:n valossa.

Eräiden valitusten kiireellisenä käsittelemisestä säättäminen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki on hallintolainkäyttöä koskeva yleislaki. Muuhun lainsäädäntöön voidaan sisällyttää erityisiä menettelysäännöksiä myös muutoksenhausta. Esimerkiksi vesilaissa (15 luvun 4 §), ympäristönsuojelulaissa (197 §) ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (188 §) on yleislakia täsmentäviä menettelysäännöksiä muutoksenhausta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei sisälly yleisiä säännöksiä joidenkin tiettyjen asiar ryhmien valitusten kiireellisenä käsittelemisestä. Sen sijaan tällaisia säännöksiä on runsaasti eri hallinnonalojen erityislaeissa. Myös tässä yhteydessä ehdotettavat säännökset kiireellisenä käsittelemisestä sopivat parhaiten näitä asioita koskeviin erityislakeihin, joissa on jo entuudestaan sääntelyä myös muutoksenhaussa noudatettavasta menettelystä.

6 Lausuntopalaute

6.1 Saadut lausunnot

Lausuntoja saatiin 62. Lisäksi kolme tahoa ilmoitti, että ne eivät anna lausuntoa tai että heillä ei ole lausuttavaa. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Tuomioistuinvirasto, Korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Suomen ympäristökeskus, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pirkanmaan ELY-keskus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kemianteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry, Rakennusteollisuus RT ry, Metsäteollisuus ry, Kaivosteollisuus ry, Energiateollisuus ry, Saamelaiskäräjät, Paliskuntain yhdistys, Bioenergia ry, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen Vesilaitosyhdistys ry, Suomen Yrittäjät ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry, Maataloustuottajain keskusliitto MTK ry, Keskuskauppakamari, Satakunnan kauppakamari, Pohjanmaan kauppakamari, Lapin kauppakamari, Suomen Tuulivoimayhdistys ry, Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry, Suomen Luontopaneeli, Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF Suomi, Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry, Saimaa ilman kaivoksia ry, Rajat Lapin kaivoksille ry, Suomen Kuntaliitto ry, Satakuntaliitto, Isojoen kunta, Suomen Asianajajaliitto, Kemijoki Oy, Nordic Ren-Gas Oy, Caruna Oy, Fingrid Oyj, Helen Oy, P2X Solutions Oy, ST1 Nordic Oy ja Valio Oy sekä yksityishenkilö. Lausunnot on julkaistu hankkeen [asiakirjoissa](#).

6.2 Lausuntojen keskeisiä näkökohtia

Lausunnoissa esitystä pidettiin tärkeänä ja kiireellisenä. Voimavaralisäykset nähtiin tärkeänä ja esityksen tavoitteita turvaavina. Laaja yhteisymmärrys oli siitä, että lupa-asioiden käsittelyn ohella myös valitusten käsittely hallintotuomioistuimissa tulisi sisältyä esitykseen.

Yhtenäinen näkemys lausunnoissa oli myös siitä, että esitykseen sisältyvien lupa- ja valitusasioiden käsittely kiireellisenä ei saa johtaa muiden lupa- ja valitusasioiden käsittelyn hidastumiseen. Näitä ovat esimerkiksi vesihuollon toimintavarmuuden parantamiseen tähtäävien hankkeiden lupamenettelyt ja valitusten käsittely. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua etusijaa ja kiireellisyyttä koskevat säännökset eivät saa heikentää muissa asioissa perustuslaissa turvattua oikeutta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Useat tahot kuten hallintotuomioistuimet, Tuomioistuinvirasto ja Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen vesiensuojeluyhdistysten liitto sekä Bioenergia ry lausuiivat muun muassa, että resurssien tarvetta tulisi tarkastella pitkällä aikavälillä ja että lupa-asioiden käsittelyn yleinen viipyminen ei ole niinkään lainsäädännöllinen ongelma vaan viivettä aiheuttaa lupaviranomaisten ja hallinto-oikeuksien riittämätön resursointi.

Aluehallintoviraston käsittelyratkaisua koskeva säännösluonnos koettiin tarpeettomaksi ja ongelmalliseksi. Käsittelyratkaisuun olisi voinut myös hakea muutosta pääasian yhteydessä, mikä voisi hidastuttaa lupaa koskevan valituksen käsittelyä Vaasan hallinto-oikeudessa.

Hallintotuomioistuimessa sovellettavien kiireellisyyttä koskevien säännösehdotusten osalta lausunnot jakautuivat. Tuomioistuinviraston näkemys on, että uusien asiaryhmien säättäminen kiireelliseksi ei ole kannatettavaa. Kiireellisyydestä tuotiin lausunnoissa esiin eri näkemyksiä. Kii-

reellisyyttä ei tulisi säätää suhteessa muihin lupa-asioihin. Lisäksi todettiin, että yleensä kiireellisyys määräytyy suoraan lain nojalla. Myös lausunnolla olleen maankäyttö- ja rakennuslain kiireellisyyssäännöksen eroavaisuuksiin verrattuna ehdotettuihin ympäristönsuojelulain ja vesilain vastaaviin säännöksiin kiinnitettiin huomiota.

Ei merkittävää haittaa –periaatteen ja sitä koskevan selvityksen osalta mielipiteet jakautuivat. Tähän aihekokonaisuuteen saatiin eniten lausuntoja. Elinkeinoelämän järjestöt katsoivat, että hankeluettelo olisi riittävä eikä erillistä selvitystä tarvita. Aluehallintovirastot katsoivat, että selvitys voisi lisätä hallinnollista taakkaa. Luonnonsuojelujärjestöt ja Luontopaneeli kannattivat periaatteen sisällyttämistä ehdotukseen ja pitivät sitä tarpeellisena. Korkein hallinto-oikeus toi esille, että periaatetta ei ole määritelty ympäristölainsäädännössä vaan se on ensisijaisesti rahoitusjärjestelyjen arviointiperuste. Oikeusministeriö edellytti säädökseen lisättäväksi viittausta siitä, missä periaatteesta tällä hetkellä säädetään. Useissa lausunnoissa tuotiin esille, että ei merkittävää haittaa –periaatteen huomioon ottamisen arviointi vie aikaa eikä siten edistä esityksen nopeuttamistavoitteiden saavuttamista.

Useat tahot ehdottivat etusijan saavien hankkeiden luetteloon lisäyksiä ja tarkennuksia. Esimerkiksi joidenkin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten sekä elinkeinoelämän järjestöjen mukaan kiertotalouden hankkeet tulisi lisätä luetteloon. Myös kaivoshankkeiden lisäämistä ehdotettiin sekä sen selventämistä, mitä vesitaloushankkeita ehdotus koskee. Hankeluetteloon toivottiin yhtäältä tulkinnanvaraa ja toisaalta yksiselitteisyyttä. Myös hankeluettelon perusteluihin esitettiin täydennyksiä ja tarkennuksia. Erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset pitivät epäselvänä, mikä on etusijan ja Suomen kestävä kasvun ohjelmasta saatavan rahoituksen suhde tai ovatko ne riippuvaisia toisistaan. Myös tuotiin esille, että kaikkien mainittuun ohjelmaan perustuvaa rahoitusta saaneiden hankkeiden tulisi kuulua etusijan saaviin lupa-asioihin suoraan.

Hallintotuomioistuimet katsoivat, että lausuntokierroksella ehdotettu sääntelytapa, jolla kiireellisenä käsittely on riippuvainen aluehallintoviraston päätöksestä, loukkaisi perustuslain 3 §:n 3 momenttia. Esitettiin, että esityksessä tulee huomioida hallintotuomioistuinten riippumattomuus ja tehdä tätä koskevat muutokset. Vesilain ja ympäristönsuojelulain muutosehdotusten osalta hallintotuomioistuimet totesivat, että säännöstä jo vireillä olevien asioiden käsittelystä kiireellisenä ei sisälly luonnokseen. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä tämä loukkaa perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta.

Maankäyttö- ja rakennuslain pykälään ehdotettiin sisällytettäväksi myös muita kaavoja, esimerkiksi ehdotetun 2 a §:n hankeluettelon hankkeiden kaavat. Useat tahot totesivat että ”merkittäväksi katsottava kaava” on tulkinnanvarainen ja siitä voi aiheutua lisätyötä kiireellisyysarvion tekemisessä. Oikeusministeriö edellytti perustelujen täydentämistä.

Lakien väliaikaisen voimassaolon pidentämistä toivottiin useissa lausunnoissa. Myös siirtymäsäännösten lisäämistä ja yhdenmukaisuutta ehdotettiin.

Useissa lausunnoissa katsottiin, että vaikutusten arviointia tulee täydentää. Lisäksi useissa lausunnoissa esitettiin vaikutusten arviointiin lisättäväksi käsittelyaikoja koskevia arvioita ja soveltamiseen kuuluvien hankkeiden arvioituja määriä koskevia tietoja. Valtiovarainministeriö lausui, että ainakin karkealla tasolla arvioitaisiin esitettyjen muutosten vaikutuksia asioiden käsittelyn nopeuteen. Suomen luonnonsuojeluliitto lausui, että esitykseen tulisi sisältyä arvio vaikutuksista Suomen ilmastotavoitteisiin ja kotimaisen energiaomavaraisuuden parantamispyrkimyksiin. Myöskään ei ole arvioitu määrällisesti kuinka paljon ehdotus voisi jouduttaa Suomen energiaomavaraisuutta suhteessa tilanteeseen, jossa ehdotusta ei säädettäisi.

Muutamissa lausunnoissa tuotiin esille, että esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevaa osaa tulee täydentää perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 21 §:n osalta.

Useisiin lausuntoihin sisältyi muiden perusteluosuuksien täydennyksiä koskevia kannanottoja. Lausunnoissa tuotiin esille myös esityksestä irrallisia lainsäädännön kehittämistarpeita tai niitä koskevia näkemyksiä, joita koskevaa sääntelyä ei sisälly esitykseen.

6.3 Lausuntopalautteen johdosta esitykseen tehdyt muutokset

Jatkovalmistelussa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettun lain 2 a §:n rakennetta ja terminologiaa on muutettu ja selkeytetty. Keskeisin muutos on, että aluehallintoviraston käsittelyratkaisua koskeva momentti on poistettu. Näin etusija ei voisi olla muutoksenhaun kohteena. Ehdotettuun pykälään on myös yhdistetty selvitystä koskeva sääntely, jolloin 2 b §:stä voidaan luopua. Etusija edellyttää hankkeen olevan pykälän luettelon mukainen sekä ei-merkittävää haittaa –periaatteen huomioon ottamista. Pykälän 1 momenttiin on lisätty nimenomainen viittaus EU-lainsäädäntöön, jossa säädetään ei merkittävää haittaa selvityksestä. Pykälän 2 momentin hankeluettelon 1, 2 ja 5 kohtia on täsmennetty erityisesti vesitaloushankkeiden osalta ja ilmaisua muilta osin selkeytetty.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain pykälä on tarkistettu siten, että hallintotuomioistumien riippumattomuus turvataan. Vesilain pykälässä kiireellisyys on ilmaistu analogisesti samalla tavalla kuin ympäristönsuojelulain pykälässä. Molempiin lakiehdotuksiin on lisätty siirtymäsäännökset.

Maankäyttö- ja rakennuslain pykälään on lisätty kiireellisyyden osalta ilmaisu ”suhteessa muihin tämän lain mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin”. Lakiehdotukseen on myös lisätty siirtymäsäännös.

Esityksen yleisperusteluja ja pykälien yksityiskohtaisia perusteluita on täydennetty ja korjattu muutosten ja lausuntopalautteen johdosta.

Ehdotukseen sisältyvien väliaikaisten lakien voimassaoloaika on pidennetty vuodella siten, että AVI-käsittelylain muutos olisi voimassa 31.12.2026 saakka ja muiden lakien muutokset olisivat voimassa 31.12.2028 saakka.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa

2 a §. *Eräiden ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittelyjärjestys.* Pykälässä säädettäisiin väliaikaisesta lupahakemusten käsittelyyn liittyvästä oikeudesta etusijaan. Etusija liittyy vihreää siirtymää tukeville investoinneille valtion budjetista myönnettyihin määräaikaisiin lisävoimavaroihin. Etusija tarkoittaisi käytännössä lupahakemuksen käsittelyä kiireellisenä lupaviranomaisessa kaikissa menettelyn vaiheissa. Pykälä sisältäisi säännöksiä aluehallintovirastoa koskien. Pykälä jakaantuisi 4 momenttiin. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että pykälän hankeluettelolla ei muutettaisi vesilain tai ympäristönsuojelulain luvanvaraisuutta ja lupamenettelyjä koskevaa sääntelyä miltään osin.

Pykälän 1 momentin mukaan käsittelyjärjestystä koskevaa etusijaa sovellettaisiin aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluviin ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla käsiteltäviin lupahakemuksiin. Kysymys voisi olla uuden hankkeen lupa-asiasta tai jo olemassa olevan luvan muuttamisesta.

Pykälän soveltamisalaa määrittäisi 2 momentin tyhjentävä luettelo niistä vihreään siirtymään luettavista investointihankkeista, joille voitaisiin myöntää etusija suhteessa muihin ympäristölupahakemuksiin tai vesilain mukaisiin lupahakemuksiin ja osaltaan myös 3 momentin mukainen toimintojen muodostamaa kokonaisuutta koskeva säännös. Edellytys on lisäksi, että lupahakemukset täyttävät lupakäsittelylle ympäristö- ja vesilaissa säädetyt edellytykset, joihin en ehdoteta muutoksia. Muutoin lupaharkinnassa sovellettaisiin aineellisten säännösten osalta ympäristönsuojelulakia ja vesilakia kuten vastaavissa lupamenettelyissä näiden lakien mukaisesti.

Momenttiin 1 sisältyisi säännös ei merkittävää haittaa –periaatteen huomioon ottamisesta ja sitä määrittäisi osaltaan edellä mainittu ei merkittävää haittaa –periaate. Momentti sisältäisi myös viittauksen Kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun ei merkittävää haittaa –periaatteeseen.

Lisäksi säädettäisiin, että hakijan on hakemuksen yhteydessä esitettävä riittävä selvitys siitä, että hanke saisi etusijan suhteessa hankkeisiin, jotka eivät täytä ei merkittävää haittaa -kriteereitä. Hakijalta edellytettäisiin siten oma-aloitteisuutta. Etusijaa ei annettaisi viran puolesta, koska ei merkittävää haittaa –periaatteen huomioon ottaminen sekä pykälän hankeluetteloon kuulumisen edellyttää aluehallintoviraston saamaa hakijan selvitystä. Hakija voisi hyödyntää suunnitellun hankkeen osalta muuta menettelyä varten laadittua DNSH-arviointiin liittyvää selvitystä tai hakijan tulisi laatia uusi selvitys. Aluehallintovirasto voisi tarvittaessa pyytää lisäselvitystä hallintolain 32 §:n perusteella. Hakija voisi harkintansa mukaan käyttää rahoituksen hakumenettelyn yhteydessä laatimaansa DNSH-selvitystä tämän pykälän mukaisena selvityksenä, jos selvitys vastaa ehdotettua 2 a §:ää. Lupaviranomainen voi siten prosessin eri vaiheissa hyödyntää hakijan sille toimittamaa toisen viranomaisen jo tekemää arviointia.

Tämän hakijan DNSH-selvityksen perusteella aluehallintovirasto voisi arvioida mainitun periaatteen ja hankeluettelon mukaisuutta joutuisasti. Jos näin olisi, hakemukseen voitaisiin soveltaa etusijaa ja ottaa tämä huomioon lupamenettelyn kaikissa vaiheissa. Jos hakemukseen ei sovellettaisi etusijaa, hakemus käsiteltäisiin tavanomaisessa menettelyssä aluehallintovirastossa.

Jos hakemuksen käsittelyn kuluessa hanke muuttuisi niin merkittävässä määrin, ettei olisi enää edellytyksiä arvioida sen edistävän vihreää siirtymää, hakemuksen käsittelyä voitaisiin jatkaa tavanomaisessa menettelyssä. Lisäksi voidaan todeta, että aluehallintovirastolla on hallintolain 8 §:n mukainen neuvontavelvollisuus myös etusijaa koskevista asioista.

Pykälän 2 momentti sisältäisi viittauksen 1 momenttiin. Tässä 2 momentissa säädettäisiin, että etusija annettaisiin tässä luettelossa mainittuja hankkeita koskeville hakemuksille. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että lupakäsittelyyn otetaan ja siinä käsitellään lupahakemus nopeutetusti, kun hakemus selvityksineen olisi riittävä. Aluehallintovirastossa sekä lupahakemuksen alkutarkastus että mahdollisen etusijan tarkastelu tehtäisiin nopeutetusti. Tarkastelu sisältäisi ei merkittävää haittaa –periaatteen huomioon ottamisen ja hankeluetteloon kuuluvan hankkeen mukaisuuden arvioinnin. Vastaava nopeutettu käsittely tapahtuisi myös lupahakemuksen myöhemmissä vaiheissa niiden hakemusten osalta, joille myönnettäisiin etusija. Lupahakemus voisi koskea sekä uudelle toiminnalle tarvittavaa lupaa että olemassa olevan toiminnan muuttamista.

Momenttiin 2 sisältyvässä tyhjentävässä viisikohtaisessa luettelossa tarkennettaisiin, mitkä vihreää siirtymää tukevien investointihankkeiden lupahakemuksista kuuluisivat etusijan soveltamisalaa. Näitä olisivat hankkeet uusiutuvaan energiaan, teollisuuden sähköistämiseen, vedyn valmistukseen ja hyödyntämiseen, hiilidioksidin talteenottoon, hyödyntämiseen ja varastointiin liittyen sekä lupahakemukset, jotka koskevat akkutehdasta, akkumateriaalien valmistusta ja uudelleenkäyttöä. Momentin hankeluetteloa sovellettaisiin vain etusijaa koskevassa harkinnassa.

Hankeluettelolla ei olisi vaikutuksia vesilain tai ympäristönsuojelulain luvanvaraisuutta ja lupamenettelyjä koskevaan sääntelyyn miltään osin.

Momentin luettelon 1 kohdassa hanketyyppeinä olisivat energiatuotantolaitos, joka tuottaa energiaa uusiutuvalla energialla sekä merituulivoimala ja siihen liittyvät vesitaloushankkeet. Uusiutuvalla energialla tarkoitettaisiin tuuli- ja aurinkoenergiaa, geotermistä energiaa, ympäristön energiaa, vuorovesi- ja aaltoenergiaa ja muuta valtamerienergiaa, vesivoimaa ja biomassaa sekä kaatopaikoilla ja jätevedenpuhdistamoissa syntyvää kaasua ja biokaasua, joka ei ole peräisin fossiilisista lähteistä. Uusiutuvan energian tuotantolaitoksella puolestaan tarkoitettaisiin energiaa tuottavaa laitosta, jonka tuottama energia on täysin tai osittain uusiutuvaa sekä muita vastaavia laitoksia. Energiavarastot ovat tärkeä osa uusiutuvan energian tuotantojärjestelmää, mutta niihin ei yleensä tarvita erillistä ympäristölupaa tai vesilupaa.

Merituulivoimalat mainittaisiin pykälässä nimenomaisesti. Kyseessä voisi olla myös muun tyyppinen vihreää siirtymää toteuttava merituulivoimalaan liittyvä vesitaloushanke kuten esimerkiksi siirtokaapeli tai muu hankkeeseen liittyvä toimi kuten merituulivoimalaa varten tarvittava tekosaari.

Uusiutuva energia määritellään uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetussa laissa (1145/2020, jäljempänä RED II laki). RED II lain 3 § sisältää useita määritelmiä, joita voidaan käyttää apuna tulkinnessa.

Ehdotettavan lain hankeluettelon kohtaan 2 sisältyisivät uusiutuvaan energiaan tai raaka-aineisiin sekä sähköistämiseen perustuvat fossiilisten polttoaineiden tai raaka-aineiden käyttöä korvaavat teollisuuden hankkeet. Teollisuusprosessien sähköistamisellä, uusiutuvaa energiaa tai raaka-aineita hyödyntämällä on mahdollista vähentää prosessien kasvihuonekaasupäästöjä ja muita päästöjä, edistää uusien innovaatioiden käyttöönottoa sekä parantaa prosessien energiatehokkuutta. Käytännössä hankkeilla korvattaisiin esimerkiksi teollisuuden käyttämää lämpöä uusiutuvalla energialla tai sähköllä. Erityisesti uusiutuvaan energiaan perustuvat hankkeet voivat edellyttää laitoksen ympäristöluvan muuttamista.

Momentin kohdan 3 soveltamisalaan kuuluva hanketyyppi olisi vedyn valmistus ja hyödyntäminen. Käytännössä kyse olisi vähähiilisen vedyn valmistuksesta, jossa valmistustapa olisi tyypillisesti elektrolyyttinen menetelmä eli elektrolyysi. Valmistettua vetyä voidaan hyödyntää edelleen erilaisissa teollisissa prosesseissa korvaamaan fossiilisista polttoaineista valmistettua vetyä tai siitä voidaan valmistaa uusia tuotteita ja tällainen toiminta kuuluisi alakohdan soveltamisalaan. Myös toiminnan muuttaminen vetyä hyödyntäväksi kuuluisi tämän kohdan soveltamisalaan.

Momentin 4 kohdassa soveltamisalaan kuuluvana hanketyypinä olisi hiilidioksidin talteenotto, hyödyntäminen ja varastointi. Hanketyypin lukeutuvan toiminnan tavoitteena on ilmastonmuutoksen torjuminen vähentämällä ilmakehään joutuvan hiilidioksidin määrää ja toiminta liittyy lisäksi Euroopan unionin päästökauppaan. Hanketyypin mukainen toiminta on määritelty tarkemmin hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista annetussa laissa (416/2012). Lain 2 §:n mukaan hiilidioksidin geologisella varastoinnilla tarkoitetaan hiilidioksidivirtojen injektointia ja siihen liittyvää varastointia maanalaisiin geologisiin muodostumiin. Suomessa ei varastoida pysyvästi hiilidioksidia, koska Suomessa ei ole pysyvään varastointiin soveltuvia alueita. Hiilidioksidia voidaan myös välivarastoida ennen sen siirtämistä pysyvästi geologisesti varastoitavaksi. Hiilidioksidin hyödyntämiseen liittyy myös kaasun kuljettaminen nestemäiseksi puristettuna putkistojen, säiliöalusten tai muiden kuljetusvälineiden avulla varastointiin. Hiilidioksidin hyödyntäminen voi tapahtua esimerkiksi ottamalla talteen hiilidioksidia te-

ollisuuden tai energiantuotannon päästökaasuista ja valmistamalla siitä laitosalueella valmistetun vedyn kanssa metaania. Hiilidioksidin talteenotto geologista varastointia varten edellyttää ympäristölupaa ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 kohdan 3 b perusteella.

Viimeisenä momentissa mainittuna hanketyypinä kohdassa 5 olisi akkutehdas, akkumateriaalien valmistus, talteenotto ja uudelleenkäyttö. Pykälän mukainen etusija myönnettäisiin akkuteollisuudelle, jossa pyritään edistämään kiertotalouden mukaista akkumateriaalitaloutta, mukaan lukien akkumateriaalien valmistaminen kierrätysraaka-aineista. Akkuteollisuuden edistämistarve kytkeytyy kasvavaan kysyntään. Akkuteollisuudella on lisäksi vaikutuksia ilmastonmuutoksen torjuntaan, koska sillä edistetään siirtymää kohti sähköistä liikennettä. Hanketyypin ei siten voitaisi lukea kaivostoimintaa, jossa on kyse maaperän mineraalien louhimisesta ja rikastamisesta. Kaivostoiminnan tuotteet voivat olla raaka-aineena myös akkumateriaalien valmistuksessa, mutta kaivostoiminnassa itsessään ei valmisteta akkumateriaaleja.

Akkutehdas edellyttää ympäristölupaa ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 kohdan 2 i perusteella. Akkumateriaalien valmistus ja uudelleen käyttö edellyttää materiaalista riippuen ympäristölupaa liitteen 1 taulukon 1 tai 2 eri alakohdient perusteella.

Kaikissa momentissa mainituissa hanketyypeissä voi olla tarpeen ympäristönsuojelulain mukainen lupa.

Vesilain mukaisesti lupamenettelyä edellyttäviä hankkeita tai vesilupaa edellyttäviä hankkeen osia voidaan arvioida myös sisältyvän kaikkiin viiteen hanketyypin. 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 vesilaisissa lupaa edellyttäviä rakennelmia. Vesitalouslupa voi olla myös tarpeen, jos hankkeisiin sisältyy vedenottoa esimerkiksi prosessissa käytettäväksi tai jäähdytykseen.

Vesilain mukaisen luvan tarve voi perustua 3 luvun 3 §:än, jossa säädetään aina luvanvaraisista hankkeista. Sen lisäksi vesilain yleinen luvantarvesääntely sisältyy 3 luvun 2 §:än.

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.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että etusija on annettava myös toimintojen muodostama kokonaisuutta koskevalle lupahakemukselle, jos luvan tarve olennaisilta osin perustuu edellä 2 momentissa tarkoitettuun toimintoon. Tällöin etusijaa voitaisiin soveltaa sellaiseen toimintakokonaisuuteen, joka lupahakemuksen pääasiallisen lupaperusteen osalta täyttää 2 a §:n 1 ja 2 momentin mukaiset vaatimukset. Viittauksella pykälän 1 momenttiin varmistettaisiin, että hankekokonaisuuden tulee ottaa huomioon ei merkittävää haittaa -periaate. Viittauksella 2 momenttiin tarkoitettaisiin sitä, että luvan tarpeen tulee olennaisilta osin perustua edellä 2 momentin 1—5 kohdassa tarkoitettuun toimintoon. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun kyse on ympäristönsuojelulain 41 §:n soveltamisalaan kuuluvasta toimintokokonaisuudesta. Vesilain näkökulmasta kyseessä voisi tällöin olla 11 luvun 13 §:n yhdessä käsittelemistä koskevan sääntelyn soveltaminen. Aluehallintoviraston arviointi perustuisi hakijan selvityksiin.

Pykälän 4 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettun selvityksen sisällöstä.

7.2 Vesilaki

15 luku Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

4 a §. *Eräiden valitusasioiden käsittely kiireellisenä.* Vesilain 15 luvun uudessa 4 a §:ssä säädetäisiin eräiden valitusasioiden käsittelystä kiireellisenä.

Muutoksenhakutuomioistuimessa olisi uuden pykälän mukaan käsiteltävä erät valitusasiat kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisiin lupa-asioihin vuosina 2023—2028. Kiireellisenä käsiteltäisiin sellaiset lupa-asiat, jotka ovat ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain 2 a §:ssä tarkoitettuja. Nämä hankkeet olisivat kiireellisiä ja muutoksenhakutuomioistuimet soveltaisivat ehdotettua sääntelyä näihin valitusasioihin vuosina 2023—2028.

Hallintotuomioistuimessa säännöstä kiireellisenä käsittelemisestä sovellettaisiin viran puolesta. Sääntelyllä varmistettaisiin, että kiireellisenä käsiteltäväksi tarkoitetut lupa-asiat käsiteltäisiin kiireellisenä myös muutoksenhaun osalta.

7.3 Ympäristönsuojelulaki

197 a §. *Eräiden valitusasioiden käsittely kiireellisenä.* Uudessa ympäristönsuojelulain 197 a §:ssä säädetäisiin eräiden valitusasioiden käsittelystä kiireellisenä samaan tapaan kuin ehdotetussa vesilain uudessa 15 luvun 4 a §:ssä. Myös ympäristönsuojelulakiin perustuen muutoksenhakutuomioistuimessa olisi käsiteltävä erät valitusasiat kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisiin lupa-asioihin. Kiireellisenä käsiteltäisiin sellaiset lupa-asiat, jotka ovat ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain 2 a §:ssä tarkoitettuja.

Tietyt hankkeet olisivat kiireellisiä ja muutoksenhakutuomioistuimet soveltaisivat ehdotettua sääntelyä näihin valitusasioihin vuosina 2023—2028. Hallintotuomioistuimessa säännöstä kiireellisenä käsittelemisestä sovellettaisiin viran puolesta. Sääntelyllä varmistettaisiin, että kiireellisenä käsiteltäväksi tarkoitetut lupa-asiat käsiteltäisiin kiireellisenä myös muutoksenhaun osalta.

7.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki

188 a §. *Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittely kiireellisenä.* Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättäisiin uusi määräajan voimassa oleva 188 a §. Pykälän mukaan uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus ja 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin. Säännöksellä ei olisi vaikutusta esimerkiksi hallintopakon käyttöä koskevien asioiden käsittelyyn hallintotuomioistuimessa.

Uusiutuvalla energiantuotannolla tarkoitettaisiin esimerkiksi tuuli- ja aurinkovoimaloiden energiantuotantoa sekä uusiutuvilla biopolttoaineilla tuotettua energiaa. Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävänä asemakaavana pidettäisiin lähtökohtaisesti sellaista asemakaavaa, jossa osoitettujen uusiutuvan energian voimalan tai voimalakokonaisuuksien teho on suurempi kuin kaksi megavolttiampeeria. Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävänä asemakaavana pidettäisiin myös sellaista asemakaavaa, jossa käsitellään uusiutuvaa energiantuotantoa palvelevia toimintoja kuten energiavarastoja.

Sähkömarkkinalaissa (588/2013) edellä mainittua tehoa pidetään pienimuotoisen sähköntuotannon rajana. Tätä kokoluokkaa suurempien voimalaitosten tai useamman voimalaitoksen muodostamien kokonaisuuksien sähkömarkkinoille tuloa, sähköverkkoon liittämistä ja sähköverkkojen käsittelyä koskevat samat säännöt kuin teollisen mittakaavan sähköntuotantoa.

Myös 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin.

Rakentamislupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan 77 a §:n mukaan myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tällöin rakentamisluvan myöntäminen ei edellytä suunnittelutarveratkaisua tai asemakaavaa.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettuun lakiin sisältyy valtioneuvostolle osoitettava asetuksenantovaltuus 2 a §:ssä. Tarkentavaa sääntelyä pykälässä tarkoitettu selvityksestä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetusluonnos on valmisteltu yhdessä laintasoisten säännösten kanssa. Asetus olisi voimassa määräajan.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2023. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2026 saakka. Lisäksi ehdotetaan, että lakiin sisältyisi myös siirtymäsäännös siitä, että tämän lain voimaan tullessa aluehallintovirastossa vireillä olevat hakemukset ratkaistaan noudattaen tätä lakia.

Vesilain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain, ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ja maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2028 saakka. Näihin lakeihin ehdotetaan siirtymäsäännöksiä, joiden mukaan lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevat valitukset ratkaistaan noudattaen tätä lakia.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy lisävoimavaroja vuoden 2026 loppuun asti. Siten lisävoimavarojen arvioidaan riittävän yhtä vuotta pidemmäksi aikaa, jonka vuoksi lakien voimassaoloaikaa esitetään ehdotuksessa pidennettäväksi.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain uuden väliaikaisen 2 a §:n ja tarkoitusta varten talousarviossa myönnettävien määrärahojen vaikuttavuutta seurattaisiin vuosittain tilannekuvan muodostamiseksi. Käytännössä seuranta toteutetaan valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön ja aluehallintovirastojen yhteistyönä. Valmistautumismääräraha ja tulosohjauksen kautta voidaan varmistaa jo vuoden 2022 aikana, että lakiehdotuksen toimeenpano käynnistyy mahdollisimman nopeasti. Tavoitteena olisi, että vihreän siirtymän investointeja käynnistettäisiin ripeästi ja talousarviosta myönnettyjen määräaikaisten määrärahojen tukemana pykälässä tarkoitettujen lupakäsittelyjen kesto lupaviranomaisessa ei

ylittäisi 12 kuukautta. Vihreän siirtymän vauhdittamista koskevista mittareista sovitaan aluehallintovirastojen tulossopimuksessa. Tavoitteelliseen määräaikaan ei kuitenkaan luettaisi puutteellisen hakemuksen takia hakijan hakemuksen täydentämiseen kuluva aikaa.

Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvan Tuomioistuinviraston tehtävänä on tuomioistuinlain (673/2016) 19 a luvun 2 §:n mukaan huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Tuomioistuinviraston tulee erityisesti muun muassa seurata tuomioistuinten toiminnan tuloksellisuutta sekä tehdä sitä koskevia selvityksiä ja arvioita. Tuomioistuinvirasto myös seuraa osaltaan yleisellä tasolla määrärahojen käyttöä ja valitusasioiden käsittelyä hallintotuomioistuimissa.

Ehdotetun sääntelyn toimeenpanon tueksi tarvitaan informaatio-ohjausta sen eri muodoissa. Aluehallintoviraston, luvanhakijan sekä lupien valvonnasta vastaavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten käyttöön on tarkoitus valmistella ohje sekä koota käytännönläheistä aineistoa informaatio-ohjaukseksi.

11 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksestä aiheutuvat voimavaratarpeet sisältyvät vuosia 2023—2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan. Taloudellisia vaikutuksia on kuvattu tarkemmin luvussa 4.2.2.

12 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Ehdotettuja väliaikaisia lakeja on tarpeen tarkastella perustuslain kannalta. Esitystä on ensinnäkin tarpeen arvioida perustuslain 3 §:n 3 momentin osalta. Etusijaa ja kiireellisenä käsittelyä koskevia säännöksiä on tarpeen arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lisäksi esitystä on arvioitava myös perustuslain 21 §:n oikeusturvan ja 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden kannalta.

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 2 a pykälää on tarpeen arvioida perustuslain 80 §:n näkökulmasta.

Tuomioistuinten riippumattomuus

Perustuslain 3 § sisältää säännökset valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista. Kaikki tuomioistuimet ovat tuomiovaltaa käyttäessään riippumattomia perustuslain 3 §:n 3 momentin perusteella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt tuomioistuinten riippumattomuutta esimerkiksi lausunnossaan PeVL 49/2018 vp. Perustuslakivaliokunta toteaa, että tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin (ks. HE 1/1998 vp, s. 76, PeVL 14/2016 vp, s. 4—5). Tuomioistuinten riippumattomuus tarkoittaa siis toisaalta sekä riippumattomuutta oikeuslaitoksen ulkopuolisista tahoista (ulkoinen riippumattomuus) että tuomioistuinten ja yksittäisten tuomarien riippumattomuutta tuomioistuinlaitoksen sisällä (sisäinen riippumattomuus). Perustuslakivaliokunta korostaa, että tuomioistuinlaitoksen hallinnon ja talouden organisointi ei saa vaarantaa riippumattomuuden kumppaakaan ulottuvuutta.

Esitykseen sisältyy hallintotuomioistuimissa sovellettavaa sääntelyä ehdotetuissa ympäristönsuojelulain, vesilain ja maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaista muuttamista koskevissa lakiehdotuksissa.

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 säännöksiin 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.

Lisäksi ehdotetuissa pykälissä ympäristönsuojelulain 197 a §:ssä, vesilain 15 luvun 4 §: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 ympäristönsuojelulain ja vesilain 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 valitusasiat eivät kuitenkaan voisi ohittaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäviä kaikkia muita kyseisten lakien mukaisia asioita kuten esimerkiksi näiden lakien mukaisia hallintopakkoasioita.

Lakiehdotuksissa on riittävällä tavalla otettu huomioon perustuslain 3 §:n 3 momentin vaatimukset tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä, ei oikeushenkilöitä (PeVL 37/2010 vp). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Yhdenvertaisuusperiaatteella voi valiokunnan lausuntokäytännön perusteella olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 11/2012 vp, vrt. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 11/2012 vp). Myös oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on otettava tämä näkökohta huomioon (PeVL 11/2012 vp).

Ehdotettu väliaikainen sääntely on osa kokonaisuutta, johon kuuluu lisäksi aluehallintovirastojen ja hallintotuomioistuinten voimavarojen lisäämiseen muun ohella etusijan saavien lupahakemusten käsittelyyn valtion talousarviossa ehdotetut määrärahat. Voimavarojen lisäysten on tarkoitus kohdentua sekä lupakäsittelyyn yleisesti, että ehdotetun etusijan saavien lupahakemusten käsittelyyn. Nämä seikat tulee ottaa huomioon arvioitaessa säännösehdotusta valtiosääntö-oikeudellisesta näkökulmasta.

Ympäristölupia ja vesilain mukaisia lupia hakevat sekä luonnolliset ja oikeudelliset henkilöt. Tästä syystä perustuslain yhdenvertaisuussääntelyllä on merkitystä ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Ehdotetun AVI-käsittelylain määräaikainen etusijaa koskeva säännösehdotus 2 a §:n 2 momentissa sisältää luettelon niistä vihreän siirtymän hanketyypeistä, jotka otettaisiin nopeutettuun lupakäsittelyyn mikäli ne ottavat huomioon ei merkittävää haittaa -periaatteen. Myös mainitun 2 a §:n 3 momentissa tarkoitettu toimintojen kokonaisuus voitaisiin ottaa nopeutettuun lupakäsittelyyn. Muita kuin pykäläehdotuksessa mainittuja hankkeita koskevia lupahakemuksia ei voitaisi sisällyttää etusijan piiriin. Hankkeen lupahakemusta ei voitaisi käsitellä ehdotetussa käsittelyjärjestyksessä aluehallintovirastossa, jos se ei täyttäisi nopeutetun käsittelyn edellytyksiä. Tällöin hakemus käsiteltäisiin tavanomaisessa käsittelyjärjestyksessä.

Lisävoimavarojen merkitys on keskeinen siihen nähden, että etusijan saavien hankkeiden nopeaan käsittelyyn voidaan palkata lisää henkilöitä ja siten pyrkiä samalla myös estämään muiden lupahakemusasioiden viivästymisen nykyisistä käsittelyajoista. Lupahakemusten käsittelyaika tavanomaisessa käsittelyjärjestyksessä ei siten kokonaisuutena arvioiden olisi merkittävästi erilainen kuin niiden vihreän siirtymän hankkeiden, joiden lupahakemukset ovat päässeet nopeutettuun menettelyyn.

Hallintotuomioistuimissa kiireellisinä käsiteltäisiin ne ympäristölupa- ja vesitalousasioiden päätöksiin kohdistuvat valitukset, jotka ovat ehdotetun AVI-käsittelylain 2 a §:n mukaisia. Ehdotuksen mukaan sellaiset kaavat, jotka ovat merkittäviä uusiutuvan energiantuotannon kannalta, olisi katsottava vihreää siirtymää tukeviksi investoinneiksi. Siten tällaisia kaavoja koskevat valitus-asiat käsiteltäisiin kiireellisinä hallintotuomioistuimissa. Ehdotettujen vesilain, ympäristönsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain siirtymäsäännösten avulla turvattaisiin jo viireillä olleiden asioiden käsittely kiireellisenä hallintotuomioistuimissa.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on vauhdittaa vihreää siirtymää tukevia investointeja suhteessa muihin ympäristövaikutuksia aiheuttaviin hankkeisiin. Tavoitteen taustalla vaikuttaa Euroopan vihreän kehityksen ohjelma sekä tarve nopeuttaa irtautumista fossiilisesta energiasta ja tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Energiaomavaraisuuden kasvattaminen suhteessa tuontiin perustuvaan energiaan on myös merkittävä taustalla vaikuttava yhteiskunnallinen tavoite. Tavoitteisiin kuuluu myös lupakäsittelyn yleinen sujuvoittaminen ja aluehallintovirastoissa käsiteltävien ympäristölupahakemusten ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittelyn nopeuttaminen.

Ehdotetulla väliaikaisesti voimassa olevalla sääntelyllä on siten katsottava olevan yhteiskunnallisesti hyväksyttävät perusteet. Sääntelyehdotuksella pyritään yhteiskuntakehityksen turvaamiseen vihreiden investointien osalta. Kun otetaan huomioon sääntelyn väliaikainen voimassaolo ja sen kohdistuminen rajoitettuun joukkoon lupahakemuksia ja kaava-asioita sekä voimavarojen lisäys aluehallintovirastojen ja hallintotuomioistuinten näiden asioiden käsittelyyn, on ehdotetun sääntelyn katsottava olevan sopusoinnussa perustuslain 6 §:n kanssa.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Lisäksi hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2016 vp tuonut esille oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömyyden käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkityksen oikeusvaltion kulmakivinä viittaamalla aikaisempaan lausuntoonsa PeVL 29/2014 vp.

Esitystä on perusteltua arvioida sekä aluehallintoviraston että hallintotuomioistuimien kannalta.

Kuten edellä on todettu, ehdotettu väliaikainen sääntely on osa kokonaisuutta, johon kuuluu lisäksi aluehallintovirastojen ja hallintotuomioistuinten voimavarojen lisäämiseen muun ohella näiden asioiden käsittelyyn valtion talousarviossa osoitetut määrärahat. Määräaikaisilla lisävoimavaroilla varmistetaan se, että ehdotuksen mukaisten lupahakemusten kiireellinen käsittely ei aiheuta muiden asioiden käsittelyn aiheutonta viivytystä aluehallintovirastoissa. Lisävoimavaroilla varmistetaan myös se, että valitusasioiden kiireellinen käsittely ei aiheuta muiden valitusasioiden käsittelyn aiheutonta viivytystä hallintotuomioistuimissa.

Ehdotus ei siten vaaranna perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 § sisältää ympäristöä koskevan perusoikeussääntelyn. Pykälässä säädetään ympäristöön kohdistuvasta vastuusta (1 momentti) sekä asetetaan julkisen vallan oikeutta ympäristöön koskevat perustuslailliset velvollisuudet (2 momentti). Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I).

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikajankohdan jälkeen vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa (KHO 2002:86) myös korkein hallinto-oikeus on todennut, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

Ehdotetun väliaikaisen sääntelyn tavoitteena on muun muassa vauhdittaa vihreää siirtymää tukevien investointien lupakäsittelyä suhteessa muihin ympäristövaikutuksia omaaviin hankkeisiin nähden. Suomessakin on tarve irtautua fossiilisesta energiasta ja tukea uuden teknologian käyttöä. Ympäristön kannalta myönteiset ympäristövaikutukset ilmenevät nopeutetusti, kun vihreän siirtymän hankkeiden lupakäsittely nopeutuisi. Ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien vesilain mukaisia lupia koskevien valitusten ja ympäristönsuojelulain ympäristölupia koskevien valitusten käsittely kiireellisinä hallintotuomioistuimissa osaltaan lyhentäisi hankkeiden käsittelyn kokonaisaikaa ja nopeuttaisi siten myös hankkeiden toteutumista. Maankäyttö- ja rakennuslain eräitä kaavapäätöksiä koskevien valitusten käsittely kiireellisenä vastavasti lyhentäisi kaavapäätöksen lainvoimaiseksi tulemiseen kuluva-aikaa.

Ympäristöperusoikeuden lähtökohdista ehdotettu sääntely on perusteltu ja toteuttaa osaltaan sitä.

Perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksenantovaltuuksiin kohdistetaan vaatimuksia täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 45/2016 vp, s. 4).

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain pykälä 2 a sisältäisi perussäännöksen hakijan osalta. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että ehdotetun 2 a §:n selvityksen esittäminen olisi hakijan harkittavissa. Etusijaan pyrkiminen olisi siten vapaaehtoista eikä siihen olisi velvollisuutta. Lisäksi 2 a §:n 4 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden, jonka perusteella voidaan antaa tarkempia säännöksiä etusijaa koskevan selvityksen sisällöstä. Ehdotettu asetuksenantovaltuus on myös riittävän selkeä ja tarkkarajainen. Ehdotetut säännökset täyttävät siten myös perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Edellä esitetyn perusteella ehdotukset laeiksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, vesilain väliaikaisesta muuttamisesta, ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta ja maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettuun lakiin (898/2009) väliaikaisesti uusi 2 a § seuraavasti:

2 a §

Eräiden ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittelyjärjestys

Aluehallintoviraston on käsittelyssä annettava etusija kestävästä sijoittamisesta helpottavasta kehiksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ei merkittävää haittaa –periaatteen huomioon ottavan toiminnan ympäristölupahakemukselle ja vesitaloushankkeen lupahakemukselle suhteessa muihin vireille tullessiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin lupahakemuksiin. Hakijan on hakemuksen yhteydessä esitettävä riittävä selvitys oikeudesta etusijaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja lupahakemuksia, joille on annettava etusija, ovat hakemukset, jotka koskevat:

- 1) energiatuotantolaitosta, joka tuottaa energiaa uusiutuvalla energialla, sekä merituulivoimaa ja siihen liittyviä vesitaloushankkeita;
- 2) uusiutuvaan energiaan tai sähköistämiseen perustuvia fossiilisten polttoaineiden tai raaka-aineiden käyttöä korvaavia teollisuuden hankkeita;
- 3) vedyn valmistusta ja hyödyntämistä, lukuun ottamatta vedyn valmistusta fossiilisista polttoaineista;
- 4) hiilidioksidin talteenottoa, hyödyntämistä ja varastointia;
- 5) akkutehdasta ja akkumateriaalien valmistusta, talteenottoa ja uudelleenkäyttöä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu lupahakemus, jolle on myös annettava etusija, on toimintojen muodostama kokonaisuutta koskeva hakemus, jos luvan tarve olennaisilta osin perustuu 2 momentissa tarkoitettuun toimintoon.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun selvityksen sisällöstä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2026.

Tämän lain voimaan tullessa aluehallintovirastossa vireillä olevat hakemukset ratkaistaan noudattaen tätä lakia.

2.

Laki

vesilain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään vesilain (587/2011) 15 lukuun väliaikaisesti uusi 4 a § seuraavasti:

15 luku

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

4 a §

Eräiden valitusasioiden käsittely kiireellisenä

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) 2 a §:ssä tarkoitettua lupahakemusta koskeva asia on muutoksenhakutuomioistuimessa käsiteltävä kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisiin lupa-asioihin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2028.

Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevat valitukset ratkaistaan noudattaen tätä lakia.

3.

Laki

ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään ympäristönsuojelulakiin (527/2014) väliaikaisesti uusi 197 a § seuraavasti:

197 a §

Eräiden valitusasioiden käsittely kiireellisenä

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) 2 a §:ssä tarkoitettua lupahakemusta koskeva asia on muutoksenhakutuomioistuimessa käsiteltävä kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisiin lupa-asioihin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2028.

Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevat valitukset ratkaistaan noudattaen tätä lakia.

4.

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) väliaikaisesti uusi 188 a § seuraavasti:

188 a §

Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittely kiireellisenä

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 mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2028.

Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevat valitukset ratkaistaan noudattaen tätä lakia.

Helsingissä 8.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo