

Talousvaliokunta

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

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaista etusijaa aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023—2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023—2028 koskevaksi lainsäädännöksi (HE 128/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kehittämisjohtaja Juho Korpi, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Erja Werdi, ympäristöministeriö
- toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- johtava asiantuntija Janne Peljo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- operatiivinen johtaja Heidi Paalatie, Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- johtaja, kestävä kehitys Helena Soimakallio, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Energiateollisuus ry
- Keskuskauppakamari

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen taustalla on tavoite vauhdittaa vihreän siirtymän investointeja luomalla niitä koskeva määräaikainen etusija lupakäsittelyyn. Asian taustalla ovat hallituksen kehysriihessä huhtikuussa 2022 ja julkisen talouden suunnitelmassa 2023—2026 tehdyt linjaukset.

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa Suomen omavaraisuutta, edistää fossiilisesta energiasta luopumista ja vauhdittaa vihreää siirtymää tukevia investointeja. Ehdotuksella ja siihen liittyvällä voimavarojen lisäyksellä mahdollistettaisiin vihreää siirtymää edistävän ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen lupahakemuksen nopeampi käsittely aluehallintovirastossa sekä kiireellisenä muutoksenhakutuomioistuimessa. Talousvaliokunta korostaa, että tarkoituksena ei ole heikentää ympäristönsuojelun tasoa.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Talousvaliokunta pitää vihreän siirtymän hankkeiden ja niitä koskevan lupakäsittelyn vauhdittamista tärkeänä. Tiettyjä hankkeita koskevan etusijan luominen ja sen soveltamisalan määrittely eivät kuitenkaan ole ongelmattomia: rajaukset ovat aina jossain määrin keinotekoisia, ja merkittävällä osalla investointihankkeista on liittyviä vihreään siirtymään.

Ehdotettu etusija olisi kytketty ei merkittävää haittaa -periaatteen (Do No Significant Harm, DNSH) noudattamiseen lupamenettelyn piiriin kuuluvissa hankkeissa. Tätä periaatetta on määritetty tarkemmin kesäkuussa 2020 annetun EU:n kestävän rahoituksen asetuksen, niin kutsutun taksonomia-asetuksen, (EU) 2020/852 artiklassa 17. Lisäksi menettelystä on annettu lainsäädännöllisiä puitteita muun muassa myös EU:n elpymis- ja palautumisvälineeseen (Recovery and Resilience Facility, RRF) liittyvässä asetuksessa.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty kriittisiä huomioita ja osin eriäviä käsityksiä DNSH-kriteerin toimivuudesta hankkeiden etusijan perusteena. Talousvaliokunta pitää keskeisenä investointihankkeiden lupamenettelyiden laaja-alaista sujuvoittamista ja nopeuttamista. Keskeistä on, ettei toiminnanharjoittajia perusteettomasti aseteta eriarvoiseen asemaan. Tältä kannalta olennaista on myös DNSH-kriteerin johdonmukainen tulkinta. Talousvaliokunta pitää haasteellisena, että investointien etusijamenettelyä tai DNSH-kriteeristön sisältöä ei ole tarkasti määritelty luvitukseen liittyvässä lainsäädännössä. Lainsäädännön tulee olla aina selkeää ja tarkkarajaista, ja on huolehdittava ettei uusi kriteeristö heikennä luvitusprosessien sujuvuutta tai tuomioistuimien riippumatonta harkintavaltaa. Suomessa haasteena ovat liian pitkät ja osin ennakkoimattomat lupaprosessit tarvittaville jopa kriittisille investoinneille.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että DNSH-kriteeriä ei alun perin ole suunniteltu sovellettavaksi osana jäsenvaltioiden ympäristölupaharkintaa. Ehdotetun sääntelyn perusteella on epävarmaa, miten kriteerin huomioon ottaminen osana lupaharkintaa on sovitettavissa yhteen nopeutetun menettelyn ja hallinnollisen taakan välttämisen tavoitteiden kanssa. Etusijamenettelyyn piiriin pääseminen edellyttäisi sitä, että hakija esittää riittävän selvityksen oikeudesta etusijaan. Esityksestä jää kuitenkin epäselväksi, millaista selvitystä on pidettävä riittävänä. Talousvalio-

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2022 vp

kunta pitää tärkeänä, että menettelyn tueksi laaditaan selvityksen tasoa koskeva ohjeistus, jotta ehdotetun sääntelyn tavoitteet toteutuvat.

Nyt ehdotettu menettely kattaisi hallintotuomioistuimessa käsiteltävien kaavavalitusten osalta vain uusiutuvan energiatuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa sekä tuulivoimarakentamista koskevaa yleiskaavaa koskevat valitukset. Ehdotettu rajausta jättäisi kaavavalitusten osalta muut 1. lakiehdotuksen 2 a §:n hankeluettelon hankkeita koskevat kaavavalitukset nopeatutun menettelyn ulkopuolelle. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös säännöksen tulokinnanvaraisuuteen erityisesti siltä osin, mitä on pidettävä energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavana asemakaavana. Talousvaliokunta esittää ympäristövaliokunnan harkittavaksi myös muiden, ehdotetun menettelyn piiriin kuuluvia hankkeita koskevien kaavavalitusten sisällyttämistä kiireellisen menettelyn soveltamisalaan hallintotuomioistuimessa. Tällöin etusijamenettely koskisi yhtäläisesti kaikkia lakiehdotuksen piiriin kuuluvia vihreän siirtymän hankkeita.

Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn mukainen etusijamenettelyn piiriin kuuluvien investointien luettelo ei kata kaikkia vihreän siirtymän edellyttämiin hankkeisiin liittyviä investointeja. Tällaisia ovat esimerkiksi monet kiertotalouteen ja akkuteollisuuteen sekä ydinvoimaan liittyvät hankkeet. Talousvaliokunta viittaa tässä yhteydessä myös aiempiin kannanottoihinsa (mm. TaVM 28/2020 vp ja TaVM 31/2021 vp) pienydinvoimaa koskevan sääntelyn kiirehtimisestä.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina erityisesti vihreän siirtymän hankkeiden ja investointien nopeuttamiseksi. Muutos on oikeansuuntainen, mutta sen riittävyyttä samoin kuin ehdotetun poikkeuksen voimassaolon kestoa on arvioitava siitä saatavien kokemusten pohjalta.

Ehdotetun sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia on seurattava myös siltä kannalta, miten lupamenettelyjä tulisi yleisemmin kehittää: lupamenettelyissä tulisi väliaikaisten etusijamenettelyjen sijasta pyrkiä lupamenettelyjen nopeuteen, sujuvuuteen ja hallinnollisen taakan välttämiseen pääsääntönä ja läpileikkaavasti. Menettely ei saisi varsinkaan johtaa vastakohtaispäätelmään muiden kuin sen piiriin kuuluvien hankkeiden ei-kiireellisyydestä tai johtaa muun lupakäsittelyn tosiasialliseen hidastumiseen. Tältä kannalta keskeistä on panostaa lupaprosessien tehostamiseen, nopeuttamiseen ja viranomaisten riittävään resursointiin. Toimivat lupamenettelyt ovat keskeinen osa investointiympäristön ennustettavuutta, vakautta ja kannustavuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2022 vp

Helsingissä 10.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Hussein al-Taei sd (osittain)

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Vätönen sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

varajäsen Juha Mäenpää ps

varajäsen Riitta Mäkinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksellä on sinänsä kannatettavat tavoitteet. Ympäristölupaprosessien nopeuttaminen on erityisesti nykyisissä energiakriisiolosuhteissa hyvä ja tarpeellinen asia. Esityksen määräaikainen luonne on perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Hallituksen esitykseen on kuitenkin jäänyt keskeinen valuvika, joka vesittää lakiesityksen tarkoituksen.

Hallituksen esitys sisältää suoran säännöksen ei merkittävää haittaa (DNSH) -periaatteen huomioon ottamisesta osana etusijamenettelyä koskevaa harkintaa. Tämä tulisi olemaan uusi periaate ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Periaatetta ei ole määritelty ympäristölainsäädännössä. On eriävän mielipiteen allekirjoittajien mukaan sekä periaatteellisesti että säädösteknisesti väärä ratkaisu sisällyttää DNSH-kriteeristö arviointimenettelyineen osaksi kansallista lainsäädäntöämme.

DNSH-periaatetta ja sen kriteeristöä ei ole laadintavaiheessa tarkoitettu käytettäväksi jäsenmaiden kansallisissa luvitusmenettelyissä. Periaatteen ollessa hyvin laaja-alainen sen sisältöä on EU-tasolla tarkoitus konkretisoida tarkemmalla teknisellä kriteeristöllä. DNSH-kriteeristön käyttäminen etusijamenettelyn ehtona luo tosiasiaassa lupaprosessiin uuden vaiheen, joka on hakijan kannalta epäselvä ja joka kuormittaa lupaviranomaisia sekä tuomioistuimia. Siten DNSH-periaatteen tuominen osaksi etusijamenettelyä voi toimia lain tavoitteita vastaan.

Eriävän mielipiteen allekirjoittajat pelkäävät, että pahimmillaan DNSH-periaatteen pitäminen mukana etusijasääntelyssä jopa pitkittää vihreän siirtymän hankkeiden investointeja. Tämä on realiteetti, jos DNSH-kriteeristön soveltumisen arviointia ei resursoida riittävästi ja jono niin kutsutulle pikakaistalle on pidempi kuin varsinainen luvituksen käsittelyjono. Esitykseen sisältyvät lisäresurssit tulee kohdistaa täysimääräisinä nykyllä lainsäädännön mukaisiin lupa- ja valituskäsittelyihin, eikä jo valmiiksi ylityöllistettyjen lupaviranomaisten työmäärää tulisi kasvattaa uudella vaiheella.

Eriävän mielipiteen allekirjoittajien mielestä etusijamenettelyyn pitäisi olla oikeus päästä jo hankeluutteloon kuulumisen perusteella. Etusijamenettelyyn oikeuttavaa hankeluutteloa tulisi myös laajentaa siten, että se pitäisi sisällään kaikki vihreän siirtymän kannalta olennaiset hankkeet. Tämä tarkoittaa esimerkiksi kiertotaloutta sekä akkumineraalien louhintaa ja jalostusta. Erityisesti pikakaistalle tulisi ottaa ydinvoima. Kaiken päästöttömän sähköntuotannon pitäminen pikakaistalla toteuttaa teknologianeutraliteetin periaatetta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Helsingissä 10.11.2022

Sanni Grahn-Laasonen kok
Juha Mäenpää ps
Minna Reijonen ps
Janne Sankelo kok
Veikko Vallin ps