

Ympäristövaliokunta

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

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 ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- talousvaliokunta TaVL 50/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Erja Werdi, ympäristöministeriö
- kehittämisjohtaja Juho Korpi, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Eeva-Maija Puheloinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeusneuvos Riitta Mutikainen, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Arto Hietaniemi, Vaasan hallinto-oikeus
- erityisasiantuntija Hanna Nieminen-Finne, Tuomioistuinvirasto
- johtaja Johanna Ahonen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- ryhmäpäällikkö Päivi Karttunen, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- erikoistutkija Minna Pappila, Suomen ympäristökeskus, edustaen Suomen Luontopaneelia
- johtava lakimies Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto
- laatu- ja ympäristöjohtaja Tarja Väyrynen, Oulun Energia Oy, edustaen Bioenergia ry:tä
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Heidi Lettojärvi, Energiategollisuus ry
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toimitusjohtaja Anni Mikkonen, Suomen Tuulivoimayhdistys ry

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Suomen Luontopaneeli
- Keskuskauppakamari
- Valio Oy / Suomen Lantakaasu Oy
- Bioenergia ry
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Energiateollisuus ry
- Kaivosteollisuus ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

HALLITUKSEN ESITYS

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 merkittävää 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 vähähii- lisiin 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.

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen 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 kestävästä taloudesta ja kasvusta, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen vaan nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta esittää lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Energiamurros

Valiokunta pitää erittäin tärkeinä hallituksen esityksen tavoitteita vihreän siirtymän investointien edistämisestä nopeuttamalla sitä koskevia lupamenettelyjä. Energiamurros fossiilisesta energiasta luopumiseksi on välttämätön ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Venäjän hyökättyä Ukrainaan myös pyrkimys irrottautua Venäjän energiasta on johtanut tarpeeseen toteuttaa uusiutuvaa energiaa perustuva energiamurros vieläkin nopeammin. Vihreä siirtymä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi on toteutettava siten, ettei paine luonnolle ja luonnonvarojen käytölle kasva kesämättömästi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uusiutuvan energian hankkeiden lisäksi myös kiertotaloutta edistävä hanke voi saada hallituksen esityksessä tarkoitetun etusijan. Ilmastomuutos ja luontokato edellyttävät nopeaa siirtymistä kestävästä talousjärjestelmästä, mutta siirtymä edellyttää metalleja ja mineraaleja. Akkuihin, polttokennoihin ja tuulivoimaloihin tarvitaan esimerkiksi litiumia, kobolttia ja vetyä. Keskeisessä asemassa on se, miten kasvava energiantarve ja vihreän siirtymän edellyttämät raaka-aineet tuotetaan kestävästi ja miten korkealle ne voidaan Suomessa jatkojalostaa. Lupamenettelyjen nopeuttamisessa on säilytettävä laadukas ympäristölupaharkinta ja ympäristönsuojelun korkea taso.

DNSH-periaate etusijaharkinnassa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavaksi menettelyllinen etusija lupakäsittelyissä ja muutoksenhaussa eräille vihreän siirtymän hankkeille. Näitä ovat esityksen mukaan 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. Hakijan tulee osoittaa riittävällä selvityksellä, että toiminnassa otetaan huomioon ei merkittävää haittaa -periaate (Do no significant harm, DNSH). Valiokunta korostaa, että tämä vihreään siirtymään liittyvä ja elpymisvälineen rahoituksen käyttöön liittyvä periaate on tärkeä, jotta fossiilisesta energiasta luopumisessa ei aiheuteta merkittävää vahinkoa muille tärkeille suojattaville eduille. Valiokunta on myös aikaisemmissa lausunnoissaan pitänyt etusijahanketta tärkeänä korostaen, että priorisoinnin edellytyksenä on, ettei vihreän siirtymän saavuttamista toteuteta muiden ympäristötavoitteiden kustannuksella (YmVL 21/2022 vp ja YmVL 27/2022 vp).

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu myös kriittisesti DNSH-periaatteen sopivuutta hankkeiden etusijamenettelyn määrittelyyn. Valiokunta korostaa, että DNSH-periaate on erityisesti EU-lainsäädäntöön perustuvaan rahoitukseen liittyvä periaate, joka määritellään lähemmin ns. taksonomia-asetuksen 17 artiklassa ja EU:n elpymisvälineeseen (RRF) liittyvässä asetuksessa. Kun DNSH-periaatetta sovelletaan taksonomiaraportointivelvollisuuden ulkopuolisissa yhteyksissä, se ei edellytä taksonomia-asetuksen delegoiduissa säädöksissä vahvistettujen teknisten arviointikriteereiden soveltamista, vaan arviointi toteutetaan huomattavasti kevyempänä menettelynä, kuten tämän hallituksen esityksen mukaisessa yhteydessä. Valiokunta korostaa, että DNSH-periaatteen mukaisuutta ei tule hallituksen esityksen mukaisessa yhteydessä verrata luvanmyöntämisedellytyksiin. Se ei ole oikeudellisesti luvan myöntämisen peruste, vaan yksinomaan etusijamenettelyyn pääsyn arviointiin liittyvä, tässä yhteydessä huomattavasti kevyemmin arvioitavissa oleva periaate. Etusija ei myöskään voi olla muutoksenhaun kohteena.

Talousvaliokunta katsoo lausunnossaan, että ehdotetun sääntelyn perusteella on epävarmaa, miten kriteerin huomioon ottaminen "osana ympäristölupaharkintaa" on sovitettavissa yhteen nopeatutun menettelyn tavoitteen kanssa. Ympäristövaliokunta painottaa, että DNSH-kriteeri ei nimenomaan ole siinä mielessä osa ympäristölupaharkintaa, että se olisi osa luvanmyöntämisperustetta. Kriteerin avulla ratkaistaan ainoastaan etusijamenettelyyn pääsy. Kriteeriin ei valiokunnan mielestä tule siten viitata osana ympäristölupaharkintaa, vaan kysymys on yksinomaan menettelyyn liittyvästä mahdollisuudesta asioiden käsittelyssä etusijalle pääsemiseksi. Tämä on olennaista ympäristölainsäädännön keskeisen sisällön selkeyden kannalta myös lainsäädännön soveltamisessa.

Hankkeiden DNSH-arvioinnista on jo paljon kokemusta, sillä valiokunnan saaman selvityksen mukaan merkittävä joukko toiminnanharjoittajia on jo arvioinut hankkeidensa DNSH-mukaisuuden energiatuen hakumenettelyssä. Samoin kansallisessa lainsäädännössä DNSH -mukaisuuden arvioinnista säädetään tiettyjä investointeja koskevista tukiehdossa. Energiatukihakemukset ovat liittyneet muun muassa sähkön-, vedyn- ja kaukolämmönsiirtoon, aurinko- ja tuulienergiaan, biokaasuun, vetyyn, teollisuusprosessien sähköistämiseen ja energiatehokkuuteen. Koska DNSH-periaatteen noudattaminen on ollut myös näiden hankkeiden rahoituksen ehtona, ei ehdotettu velvoite ole uusi. Hakijalle aiheutuvan hallinnollisen taakan arvioidaan siten olevan vähäinen. Monelle vihreää siirtymää tukevalle hankkeelle on haettu tai ollaan hakemassa Suomen kestävän kasvun ohjelmaan liittyvää EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta, ja rahoituksen ehtona on ei merkittävää haittaa -periaatteen noudattaminen.

Ympäristövaliokunta korostaa tässä yhteydessä kuitenkin, että kun DNSH-periaatetta sovelletaan taksonomiaraportointivelvollisuuden ulkopuolisissa yhteyksissä, ei edellytetä taksonomia-asetuksen delegoiduissa säädöksissä vahvistettujen teknisten arviointikriteereiden soveltamista vaan menettely voidaan toteuttaa kevyempänä menettelynä. On myös tärkeää, että DNSH-kriteerin soveltamisen tueksi laaditaan vaadittavan selvityksen tasoa koskeva ohjeistus, joka turvaa yhdenmukaisen soveltamisen ja varmistaa hallituksen esityksen tavoitteiden toteutumisen. Valiokunta pitää tarpeellisena, että ministeriö seuraa DNSH-kriteerin soveltamiskäytännön toteutumista tarkoitettulla tavalla sekä kevyemmin ja sujuvasti varmistuen siitä, ettei vaatimus hidasta lupamenettelyä. Valiokunta ehdottaa tätä koskevan lausuman hyväksymistä (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp

Etusija lupaharkinnassa ja muutoksenhaussa

Ympäristöä koskevassa lainsäädännössä ei ole aiemmin säädetty tiettyjen hankkeiden lupahakemusten etusijasta suhteessa muihin lupahakemuksiin eikä niiden käsittelemisestä kiireellisinä hallintotuomioistuimissa. Ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 2 momentin mukaan asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asema-kaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

Lupakäsittelyn vauhdittaminen vihreää siirtymää edistävien hankkeiden etusijalle asettamisen johdosta edellyttää voimavarojen lisäämistä aluehallintovirastoissa. Hallituksen esitykseen vuoden 2023 talousarvioksi 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. Myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY) osoitetaan samassa yhteydessä lisävoimavaroja etusijamenettelyyn liittyvien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia (YVA) koskeviin tarveharkintapäätöksiin ja YVA-menettelyihin, toiminnan luvanvaraisuuden ja luvanmuutostarpeen arviointiin liittyviin tehtäviin, hankkeiden ennakkoneuvottelumenettelyihin, hankkeessa mahdollisesti tarvittaviin muihin lupiin, kuten Natura-poikkeamisiin sekä tuulivoimarakentamisen edistämiseen. Valiokunta pitää lisärahoitusta tärkeänä.

Hallituksen esityksessä on asetettu tavoitteeksi, että etusijan saavien investointien lupakäsittelyn enimmäiskesto lupaviranomaisessa (aluehallintovirasto) on 12 kuukautta. Lisävoimavarojen merkitys on keskeinen siksi, että etusijan saavien hankkeiden käsittelyyn voidaan rekrytoida lisää henkilöstöä ja pyrkiä samalla myös varmistamaan, että muiden lupahakemusasioiden käsittely ei pitene nykyisistä käsittelyajoista. Ehdotus ei sisällä kaavojen viranomaiskäsittelyyn vastaavaa etusijasääntelyä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että vaikka etusijamenettely koskee aluehallintovirastojen lupakäsittelyä, myös kuntien ja ELY-keskusten lupaprosessien sujuvuutta pyritään edistämään. Kuntien vastuulla olevien menettelyjen sujuvaa etenemistä tuetaan määräaikaikaisella avustuspäärahalla, jota kunnat voivat hakea vihreää siirtymää edistävien investointihankkeiden kaavoitukseen, lupamenettelyyn ja niihin liittyviin selvityksiin. ELY-keskusten vastuulla oleviin YVA-, poikkeamislupa- ja muihin lupamenettelyihin osoitetaan myös määräaikaikaisia lisävoimavaroja, jotka edistävät lupamenettelyjen sujuvuuden lisäksi myös esimerkiksi tuulivoimakaavojen käsittelyn vauhdittamista.

Vihreää siirtymää tukevien hankkeiden lupahakemusten käsittelyn nopeuttamisen kokonaisuudessa on otettava huomioon myös muutoksenhakuun kuluva aika. Jotta ehdotettavalla etusijalla on riittävästi vaikutusta näiden tiettyjen lupa-asioiden käsittelyn nopeuttamiseen, on nämä hankkeet tarkoituksenmukaista saada käsitellyiksi nopeutetussa aikataulussa myös mahdollisen muutoksenhaun osalta. Säännökset valituksen käsittelemisestä kiireellisenä aiheuttavat voimavaratarpeen myös hallintotuomioistuimissa. Määrärahalisäyksen turvin arvioidaan lähivuosina päästävän keskimäärin alle 12 kk:n käsittelyaikoihin. Hallinto-oikeuksien voimavaroja lisätään 3 miljoonalla eurolla.

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp

Etusijan vaikutus muiden asioiden käsittelyyn

Hallituksen esityksen tavoitteena on myös varmistaa, että aluehallintovirastossa vireillä olevien muiden hankkeiden lupa-asioiden käsittely ei viivästy. Esityksen edellyttämät lisävoimavarat varmistavat osaltaan sen, että vihreän siirtymän hankkeet voidaan käsitellä tavanomaista nopeammin näiden lisämäärärahojen avulla ilman, että tällä olisi vaikutusta muiden tärkeiden investointien käsittelyaikoihin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, ettei hallituksen esitys johda muiden hankkeiden käsittelyn viivästymiseen.

Edellä mainituilla lisävoimavaroilla varmistetaan myös se, ettei valitusasioiden kiireellinen käsittely aiheuta muiden valitusasioiden aiheutonta viivästymistä hallintotuomioistuimissa. Se, että vihreän siirtymän hankkeet käsitellään kiireellisinä, ei tarkoita sitä, että muita hankkeita ei voisi niiden vireillä ollessa käsitellä, vaan sitä, että vihreän siirtymän hankkeiden vireilläoloaika hallintotuomioistuimessa muodostuisi kokonaisuudessaan lyhyemmäksi kuin keskimäärin kyseisen lain mukaisissa lupa-asioissa. Esityksellä ei ole vaikutusta siihen, että hallinto-oikeudet arvioivat itsenäisesti jatkossakin sen, onko olemassa painavia syitä jonkin muun valituksen käsittelemiselle kiireellisenä.

Huolestuttavaa on se, että ehdotettu kiireellisyysääntely ei välttämättä nopeuta uusien esitettyjen asiaryhmien keskimääräisiä käsittelyaikoja hallinto-oikeuksissa, koska hallinto-oikeuksien tulee jo tällä hetkellä käsitellä lukuisia muitakin eri asiaryhmiä kiireellisinä. Tuulivoimakaavojen valitusasiat myös keskittyvät pääosin pariin hallinto-oikeuteen.

Asiantuntijakuulemisissa on myös noussut esiin huoli siitä, että lisämääräraha ei välttämättä takaa sitä, että pätevää henkilöstöä on välittömästi rekrytoitavissa. Viranomaisille ja tuomioistuimille suunnitellut tilapäiset lisäresurssit eivät välttämättä ole tehokas tapa nopeuttaa vaativien vesi-, ympäristönsuojelu- ja maankäyttöasioiden käsittelyä, sillä niiden käsittely on vaativaa asiantuntijatyötä. Vihreää siirtymää edistävien hankkeiden käsittely nopeutetusti voi myös edellyttää teknisen ja luonnontieteellisen erityisosaamisen lisäämistä. Asiantuntemuksen lisäämiseksi viranomaisiin ja tuomioistuimiin tulisi lisäresurssien olla lähtökohtaisesti mieluummin pysyviä. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että aluehallintovirastoihin lisättävistä noin 30 htv:n voimavaroista voidaan 15 htv täyttää pysyvinä. Lisäpanostukset ovat määräaikaaisia, mutta pysyvä palkkaus perustuu ympäristölupien samanaikaiseen kustannusvastaavuuden nostoon. On selvää, että myös vihreän siirtymän toteuttaminen edellyttää määräaikaisten toimien lisäksi pysyvämmän uusiutuvan energian ja vihreän siirtymän teknologioihin liittyvän osaamisen kehittämistä sekä lupaviranomaisissa että hallintotuomioistuimissa.

Voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Kunnissa vireillä olevien maankäyttö- ja rakennuslain 188 a §:n soveltamisalaan kuuluvien kaavojen lukumäärä ei ole kovin suuri. Valmistelussa on arvioitu, että ehdotetussa 4. lakiehdotuksen 188 a §:ssä tarkoitettuja kaavoja koskevia valituksia ja toisaalta 188 §:n 2 momentissa tarkoitettuja kaavoja koskevia valituksia on määrällisesti vähän. Tästä syystä kiireellisinä käsiteltäviä valitusasioita tulisi hallinto-oikeuksiin hyvin rajallinen määrä, ja lisäksi oletus on, että ne jakautuvat eri hallinto-oikeuksiin. Lisävoimavaroilla on tarkoitus turvata muiden valitusasioiden käsittely ilman ehdotuksesta johtuvia viivästyksiä, ja tähän

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp

kuuluvat myös kiireellisiksi säädetty asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäviksi katsottavia kaavoja koskevat valitukset. Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin kiireellisiin käsiteltävät kaavat voivat koskea asemakaavaa, jossa alueita osoitetaan esimerkiksi palvelurakentamiseen tai yleisten rakennusten rakentamiseen, joille voidaan rakentaa sairaaloita, vanhainkoteja ja muita sosiaalitointa ja terveydenhuoltoa palvelevia rakennuksia. Palveluasuminen voidaan yleensä sijoittaa asuinrakennusten korttelialueelle, vaikka kaavassa ei olekaan tätä koskevaa merkintää. Tämä on osaltaan vaikuttanut ehdotetun 4. lakiehdotuksen 188 a §:n siirtymäsäännöksen vaikutusten arviointiin ja siihen, että muiden asioiden käsittely ei viivästy.

Valiokunta pitää ympäristölupaviranomaisten ja hallinto-oikeuksien suuren työmäärän ja asioiden käsittelyn ruuhkautumisen johdosta tärkeänä, että ympäristöministeriö seuraa, että esitys ei hidasta muiden asioiden käsittelyä sekä muutoinkin arvioi lainsäädännön toimivuutta siitä saatavien kokemusten pohjalta (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Sääntelyn soveltaminen kaavavalituksiin

Talousvaliokunta on lausunnossaan pitänyt ehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja oikeansuuntaisina, mutta arvioinut myös kriittisesti sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia. Erityisesti talousvaliokunta on esittänyt ympäristövaliokunnan harkittavaksi myös muiden, ehdotetun menettelyn piiriin kuuluvia hankkeita koskevien kaavavalitusten sisällyttämistä kiireellisen menettelyn soveltamisalaan hallintotuomioistuimissa. Tällöin etusijamenettely koskisi yhtäläisesti kaikkia lakiehdotuksen piiriin kuuluvia vihreän siirtymän hankkeita.

Ympäristövaliokunta toteaa talousvaliokunnan ehdotuksen johdosta seuraavaa. Ehdotettuun maankäyttö- ja rakennuslain 188 a §:ään on sisällytetty uusiutuvan energiantuotannon kannalta keskeisimmät kaavoja koskevat valitusasiat. Säännöksen soveltamisen piiriin kuuluvien valitusasioiden arvioidaan olevan tunnistettavissa ilman viivytyksiä hallintotuomioistuimissa. Tuulivoimayleiskaavat ovat asemakaavoihin verrattavia kaavoja, koska ne oikeuttavat suoraan rakennuslupan myöntämiseen.

Kaavalla osoitetaan alueita eri tarkoituksiin, eikä kaavoitettaessa välttämättä vielä ole tiedossa, mikä toiminto tai yritys alueelle sijoittuu. Kaavoja laaditaan eri vaiheissa suhteessa hankkeiden valmisteluun. Kaavoja voidaan laatia myös laajoja alueita sisältävänä kaavana tai yksittäistä korttelia tai tonttia koskevana kaavana. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a §:n mukaisten hankkeiden sijoittumista koskeva kaava voi siten olla laajan alueen ja useiden eri toimintojen sijoittumista ohjaava kaava tai suppean alueen tai vain yhden toiminnon sijoittumista ohjaava kaava. Myös yritysten suunnitelmat voivat sijoittumisen osalta muuttua.

Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksen tarkoituksena on ollut turvata 188 a §:ssä tarkoitettujen uusiutuvaa energiantuotantoa ja tuulivoimaa koskevien kaavavalitusten käsittely kiireellisinä. Valitusvaiheessa ei välttämättä voida edellä kuvatuista syistä selkeästi arvioida, milloin kyse olisi kaikkien 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 2 ja 3 momentin mukaisten hankkeiden mukaisesta kaavasta. Tästä syystä ympäristövaliokunta katsoo, että soveltamisalan laajentaminen talousvaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla voisi johtaa epäselvyyksiin, joiden selvittäminen veisi hallinto-

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp

tuomioistuimilta voimavaroja muilta valitusasioilta. Asianosainen voi joka tapauksessa osoittaa hallintotuomioistuimelle pyynnön asian käsittelemisestä kiireellisenä.

Lopuksi

Valiokunta korostaa joutuisan lupakäsittelyn merkitystä yritysten toimintaympäristön vakauden ja ennustettavuuden kannalta ja siten myös vihreän siirtymän edellyttämien investointien toteutumiseksi. Muiden lupahakemusasioiden käsittelyn ei kuitenkaan tule viivästyä säädettävän lain seurauksena.

Väliaikaisen etusijalainsäädännön tarve vahvistaa näkemystä siitä, että keskeistä ympäristöllisten menettelyjen sujuvoittamisessa on viranomaisten riittävien resurssien ja digitalisaation tehokkaan hyödyntämisen ohella selkeä hallinnollinen rakenne, jossa voidaan tehokkaasti edistää korkeatasoisen asiantuntemuksen kehittymistä ja hyödyntämistä toiminnan sijainnista riippumatta. Tämä edellyttää lupa- ja valvontatehtävien osaamisen yhdistämistä yhteen valtakunnallisen viiraston malliin.

Valiokunta pitää hyvänä, että ympäristöministeriö pyrkii pitkällä tähtäimellä rakenteellisiin uudistuksiin ympäristöllisten menettelyjen yhdentämiseksi kohti yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa, kun se tulevaisuuskatsauksessaan (9/2022) on esittänyt perustettavaksi valtakunnallisen toimivallan omaavan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen, johon yhdistettäisiin ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristövastuualueen tehtävät. Rakenne- ja lainsäädäntömuutosten lisäksi on tarpeen vauhdittaa vihreän siirtymän investointien lupien ja muiden menettelyiden viranomaiskäsitelyä digitalisaation ja riittävien henkilövoimavarojen turvin. Valiokunta pitää tärkeänä, että työtä ympäristöllisten menettelyjen sujuvoittamiseksi jatketaan, ja ehdottaa hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 128/2022 vp sisältyvät 1.—4. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kolme lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö seuraa hallituksen esityksen mukaisen ei merkittävää haittaa (DNSH) -kriteerin soveltamiskäytännön joutuisuutta ja yhdenmukaisuutta varmistuen siitä, ettei vaatimus hidasta lupamenettelyä.*

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp

2. *Eduskunta, edellyttää, että ympäristöministeriö seuraa, että esitys ei hidasta muiden asioiden käsittelyä, sekä muutoinkin arvioi lainsäädännön toimivuutta siitä saatavien kokemusten pohjalta.*
3. *Eduskunta edellyttää, että ympäristöllisten menettelyjen kehittämistä jatketaan tavoitteena menettelyjen yhdentäminen kohti valtakunnallisen mallin kautta toteutettavaa yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa.*

Helsingissä 16.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Juha Sipilä kesk
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Pia Lohikoski vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp
Vastalause 1

Vastalause 1

Perustelut

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 vähähii-
lisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin. Siirtymä onnistuu vain, kun ilmaston rinnalla huomioidaan myös muut ympäristö- ja luontovaikutukset, taloudellinen kestävyys sekä sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

Niin ikään hallituksen esityksen taustalla on hallitusohjelma ja muun muassa hallituksen strateginen tavoite hiilineutraalista Suomesta vuoteen 2035 mennessä. Muutos tarkoittaa näin ollen, että ns. vihreän siirtymän hankkeet saavat etusijan lupakäsittelyssä aluehallintovirastoissa mää-
räajan, vuosien 2023—2026 aikana.

Samaten esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Voimavaroja osoitettaisiin aluehallintovirastoille ja hallintotuomioistuimille. Myös ympäristö- ja vesitalouslupien valvonnasta vastaaville elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-
keskuksille osoitetaan samassa yhteydessä lisävoimavaroja etusijamenettelyyn otettujen ympä-
ristö- ja vesitalouslupien valvontatehtäviin, vaikka ne eivät perustu tähän esitykseen.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä ei kannata nyt tehtyä esitystä. Ensinnäkin emme voi allekir-
joittaa hallituksen ylikireää ilmastopolitiikkaa, jonka ensisijainen tavoite on, että Suomi on hiili-
neutraali vuoteen 2035 mennessä. Näemme, että jo tämä tavoite aiheuttaa monelle yritykselle kil-
pailukykyhaittaa.

Toisaalta emme myöskään voi olla nyt tehdyn esityksen takana, koska eri tuomioistuinten riippu-
mattomuuden kannalta esimerkiksi hallintotuomioistuimissa käsiteltävien eri asiaryhmiin kuulu-
vien muutoksenhakuasioiden säätäminen kiireellisiksi on jo lähtökohtaisesti ongelmallista. Ehd-
dotus, jonka mukaan siinä tarkoitettuja lupia ja kaavoja koskevien muutoksenhakuasioiden kii-
reellisyyttä arvioitaisiin ainoastaan suhteessa muihin samaan asiaryhmään kuuluvia lupa-asioita
tai kaava- ja lupa-asioita koskeviin muutoksenhakuasioihin, vähentää tätä ongelmallisuutta, mut-
ta ei poista sitä kokonaan.

Kolmanneksi näemme, että myöskään se, milloin kysymyksessä on esityksessä tarkoitettu uusiu-
tuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottava asemakaava, ei ole yksiselitteisen sel-
keää. Tiettyjen muutoksenhakuasioiden käsitteleminen kiireellisinä suhteessa muihin muutok-
senhakuasioihin merkitsee käytännössä sitä, että näiden muiden muutoksenhakuasioiden käsitte-
ly hidastuu vääjäämättä.

Emme valiokuntaryhmänä myöskään pidä hyvänä ratkaisuna tässä esityksessä tehtyä valintaa
käyttää etusijan kriteerinä DNSH-periaatetta. Sen merkityssisältöä kun ei ole vielä tarkennettu
EU:ssa tai kansallisella tasolla, niin on epäselvää, mitä tämän periaatteen edellyttäminen nopeu-

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp
Vastalause 1

tetussa lupaprosessissa tarkoittaisi käytännössä. Tällä hetkellä ei ole edes selvää se, mitä tarkoitetaan tämän periaatteen mukaisella "merkittävällä haitalla". Muutenkin haitan merkittävyyden arviointi vaatii todella laajan kokonaisuuden tarkkaa hahmottamista sekä paljon tutkimukseen pohjautuvaa tietoa. Silloinkin, kun tämä tieto olisi saatavilla, ei ole aina selvää, mitkä ovat hankkeen todelliset haitat ympäristölle. Lisäksi monista vihreän siirtymän hankkeista voi olla alueellisesti myös merkittävääkin haittaa.

Lisäksi valiokuntaryhmämme mielestä ei voi olla vastuullista ja eettisesti hyväksyttävää, että kaivosten tuotteet valtion lainsäädännössä ulkoistetaan hankittaviksi alueilta, joissa biodiversiteetin, kiertotalouden, vähähiilisyyden ja vastuullisuuden kriteerit ovat merkittävästi eurooppalaisia vähäisemmät.

Lopuksi korostamme yritysten toimintaympäristön vakauden ja ennustettavuuden merkitystä, jotka ovat perusedellytyksiä suotuisalle investointiympäristölle. Kuten esityksessäkkin todetaan, on tärkeä varmistaa, etteivät muut lupahakemusasiat viivästy nykyisistä käsittelyajoista. Emme kuitenkaan voi olla varmoja tästä. Tämänkään johdosta emme voi hyväksyä valiokuntaryhmänä nyt tehtyä esitystä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 16.11.2022

Petri Huru ps
Sheikki Laakso ps

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp
Vastalause 2

Vastalause 2

Perustelut

Hallituksen esityksellä on kannatettavat tavoitteet. Ympäristölupaprosessien nopeuttaminen on erityisesti nykyisissä energiakriisiolosuhteissa hyvä ja tarpeellinen asia. Hallituksen esittämät keinot eivät kuitenkaan ole tarkoituksenmukaisia. 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.

Kokoomuksen valiokuntaryhmä pitää DNSH-periaatteen mukaan ottamista lupaharkintamenettelyn osaksi vääränä, jopa haitallisena ratkaisuna. On sekä periaatteellisesti että säädösteknisesti epätarkoituksenmukainen 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.

Pahimmillaan DNSH-periaatteen pitäminen mukana etusijasääntelyssä jopa pitkittää vihreän siirtymän hankkeiden investointeja. Emme voi toistuvasti lisätä lupaviranomaisten työtä ja lisätä resursseja. Suunta on käännettävä ja prosesseja sujuvoitettava ja nopeutettava. Tämä esitys vie lupaprosesseja toiseen suuntaan ja lisää sekä viranomaisten että yritysten hallinnollista työmäärää.

Esitykseen sisältyvät lisäresurssit tulee kohdistaa täysimääräisinä nykylainsäädännön mukaisiin lupa- ja valituskäsittelyihin, eikä jo valmiiksi ylityöllistettyjä lupaviranomaisten työmäärä tulisi kasvattaa uudella vaiheella.

Vastalauseen allekirjoittajien mielestä etusijamenettelyyn pitäisi olla oikeus päästä jo hankelueteloon kuulumisen perusteella. Etusijamenettelyyn oikeuttavaa hankelueteloa tulisi myös laajentaa siten, että se pitäisi sisällään kaikki vihreän siirtymän kannalta olennaiset hankkeet. Tämä tarkoittaa esimerkiksi kiertotaloutta sekä akkumineraalien louhintaa ja jalostusta. Pikakaisalle tulisi ottaa mukaan myös ydinvoima. Kaiken päästöttömän sähköntuotannon pitäminen pikakaistalla toteuttaa teknologianeutraaliteetin periaatetta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään ja

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2022 vp
Vastalause 2

että hyväksytään kolme lausumaa (*Vastalauseen lausumaehdotukset*)

Vastalauseen lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto sujuvoittaa ja nopeuttaa kaikkea luvitusta.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ei sisällytä DNSH-kriteeristöä ja -selvitystä etusijaisuuden saamisen ehtoihin.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ei tuo EU:n kestävän sijoittamisen eli taksonomian yhteydessä valmisteltua ja säädettyä DNSH-kriteeristöä sellaisenaan muita asioita koskevaan lainsäädäntöömme.*

Helsingissä 16.11.2022

Saara-Sofia Sirén kok
Mari-Leena Talvitie kok