



DNSH in Finland -hankkeen selvitys aluehallintoviranomaisen etusijamenettelystä

Annex 1 to D6: Final report of the Priority Treatment Pilot (in Finnish)

REFORM/SC2022/063

DO NO SIGNIFICANT HARM (DNSH) GUIDELINES FOR IMPLEMENTING
THE GREEN TRANSITION IN FINLAND

5.2.2024



The project is funded by the European Union via the Technical Support Instrument and is carried out in cooperation with the Directorate General for Structural Reform Support of the European Commission.

Sisällysluettelo

1	Johdanto	2
1.1	DNSH in Finland -Hanke	2
1.2	Selvityksen tavoitteet ja rajaukset.....	2
2	Selvityksen toteutus	3
3	Etusijamenettely ja DNSH	5
4	Etusijan hakumenettelyn toiminta ja tehokkuus	7
4.1	Lupakäsittelijöiden näkemykset	7
4.2	Toiminnanharjoittajien näkemykset.....	7
5	Etusijamenettelyn haasteet ja hyödyt	8
5.1	Lupakäsittelijöiden näkemykset	9
5.2	Toiminnanharjoittajien näkemykset.....	10
6	DNSH-periaatetta koskeva ohjeistus ja sen kehittäminen	11
7	Johtopäätökset	12
	Liite 1: Haastattelujen kysymykset	14
	Liite 2: Workbook for the pilot	16

1 Johdanto

1.1 DNSH in Finland -Hanke

DNSH in Finland -hanke kehittää ohjeita Suomen viranomaisille siitä, miten "ei merkittävää haittaa" -periaatetta (Do No Significant Harm, DNSH) voitaisiin soveltaa julkisessa rahoituksessa. Lisäksi hankkeessa tuotetaan ohjeita rahoituksen hakijoille periaatteen noudattamisesta. Hanke edistää Euroopan vihreän sopimuksen täytäntöönpanoa tarjoamalla komissiolle, EU:n jäsenvaltioille ja laajemmin toiminnanharjoittajille ohjeita ja pilottihankkeiden kautta kerättyjä kokemuksia periaatteen soveltamisesta. DNSH in Finland -hanke alkoi kesäkuussa 2022 ja jatkuu huhtikuuhun 2024 saakka. Hanke jakautuu kolmeen työpakettiin:

- 1) Suomen vihreän siirtymän investointitarpeiden ja -aukkojen tunnistaminen;
- 2) DNSH-ohjeiden luominen Suomen hallintoviranomaisille, hakijoille ja rahoituksen saajille sekä koulutuksen tarjoaminen Suomen rahoittajaviranomaisille. Tässä vaiheessa tarkasteltiin myös tiedonhallintaa ja hallintoa, joita tarvitaan DNSH:n toteuttamiseen;
- 3) DNSH-ohjeiden soveltaminen tapauskohtaisesti valituissa pilottihankkeissa ja hankkeen tulosten esittely. Työpaketin tavoitteena on tarjota räätälöityä ja käytännönläheistä tukea valituille viranomaisille DNSH-periaatteelle laadittujen ohjeiden soveltamisessa. Viranomaisille kohdistetun tuen lisäksi pilottihankkeet tukevat DNSH-ohjeiden jatkokehitystä. Pilotteja toteutetaan syksyllä 2023 kolme kappaletta.

Hankkeen tuotokset ja tarkempaa tietoa löytyy [hankeikkunasta](#) ja ympäristöministeriön [vihreän siirtymän sivuilta](#).

1.2 Selvityksen tavoitteet ja rajaukset

Tämä raportti käsittelee DNSH in Finland -hankkeen työpaketin 3 yhtä pilottia, jossa tarkastellaan DNSH-periaatteiden soveltamista 1.1.2023 voimaan tulleessa vihreän siirtymän hankkeiden etusijamenettelyssä¹. Kokonaisuutena etusijamenettelyn tarkoituksena on mahdollistaa väliaikaisesti ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten nopeampi käsittely aluehallintovirastoissa. DNSH-periaatetta sovelletaan toiminnanharjoittajien hakiessa etusijaa lupamenettelyvaiheessa. Luvussa 3 on kuvattu tarkemmin etusijamenettelyä ja DNSH-periaatteen soveltamista menettelyssä.

Pilotin tavoitteina oli arvioida etusijamenettelylle lupamenettelyvaiheeseen kehitettyjen DNSH-ohjeiden toimivuutta ja tarvetta niiden jatkokehittämiseen aluehallintoviranomaisten

¹ Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, 1144/2022

sekä hakijoiden kokemusten perusteella. Selvityksen pääpaino on siinä, miten hakijat ovat kokeneet nykyisen etusijan lupamenettelyyn hakemisen prosessin sekä siihen annetut ohjeet ja onko etusijamenettely täyttänyt sille asetetun tavoitteen nopeasta ja kevyestä käsitte-lystä. DNSH-ohjeiden kehittämisen ohella hankkeessa luotiin rajattu katsaus etusijamenet-telyyn hakemisen hallinnollisesta tehokkuudesta.

Tämä selvitys ei koske investointien suunnitteluvaihetta tai elinkaarta laajemmin. Selvityk-sessä ei ole tarkasteltu DNSH:n huomioimista hankkeiden suunnittelussa ennen luvitusvai-hetta. Lisäksi hallinto-oikeuksien muutoksenhakukäsittelyn etusija ei ole tämän selvityksen piirissä (tapauksia ei ollut vireillä selvityksen toteuttamisen aikaan).

On myös huomattava, että hankkeessa ei pystytty tarkastelemaan etusijamenettelyn mah-dollisia kokonaisuhyötyjä tai -haittoja menettelyn käyttöönoton varhaisen vaiheen takia. Li-säksi on huomattava, että selvitystyö suunniteltiin kesällä 2023 ja sen toteutuksessa oli mu-kana vain osa aluehallintovirastoista, joilla tuolloin oli käytännön kokemusta hakemusten kä-sittelystä.

2 Selvityksen toteutus

Etusijamenettelyä koskeva selvityshanke toteutettiin vuoden 2023 syys-marraskuussa pe-rustuen kesällä 2023 tehtyyn suunnitelmaan. Hankkeessa toteutettu DNSH-ohjeiden ja etu-sijamenettelyn arviointi perustuu pääasiassa aluehallintoviranomaisten sekä etusijan haki-joiden haastatteluihin, jotka toteutettiin syys-lokakuussa. Pilottihankkeen toteutti Gaia Con-sulting Oy yhteistyössä Etelä- ja Itä-Suomen aluehallintoviranomaisten edustajien kanssa. Osa muista aluehallintoviranomaisista osallistui hankkeeseen seuraajina. Hankkeen etene-misestä ja tuloksista raportoitiin ympäristöministeriön ja aluehallintoviranomaisten yhteys-henkilöiden ohella DNSH in Finland -hankkeen ohjausryhmälle. Ohjausryhmä hyväksyi hank-keen työsuunnitelman 1.9.2023 ja se on liitteessä 2.

Etusijaa pyytäneet yritykset kartoitettiin yhteistyössä Etelä-Suomen AVI:n kanssa heinä-kuussa 2023. Etusijapyynnöistä suurin osa oli tuolloin käsitelty Etelä-Suomen AVI:ssa. Li-säksi Itä-Suomen AVI vastaanotti kesällä 2023 yhden etusijapyynnön. Vuoden 2023 kesän loppuun mennessä etusijaa oli näissä AVI:eissa pyytänyt yhteensä 11 yritystä, joista 10:lle oli myönnetty etusija ja yksi hylätty. Hankkeen haastatteluja varten Gaia otti yhteyttä kaikkiin näihin etusijaa pyytäneisiin yrityksiin. Hankkeen haastatteluihin osallistui yhteensä seitse-män yrityksen edustajia. Taulukossa 1 on luettelo yrityksistä ja hankkeista, jotka olivat hake-neet etusijaa kesän 2023 loppuun mennessä ja olivat tämän selvityksen kohdejoukko. Kaik-kinensa 31.10.2023 mennessä etusija lupamenettelyssä on myönnetty 23 hankkeelle².

Hanke rakentui neljästä vaiheesta:

1. **Hakijoiden DNSH-arviointien tarkastelu.** Etusijaa koskevat pyynnöt ja niihin liittyvä DNSH-arviointi eivät ole luottamuksellista aineistoa. Näin ollen niitä käytettiin

² ESAVI Teemu Lehkoinen esitelmä etusijamenettelyn tilanteesta aluehallintovirastoissa.

hankkeen tausta-aineistona. Aluehallintoviranomainen tuottaa etusijamenettelyä koskevan kannanoton etusijan myöntämisen tai hylkäämisen yhteydessä. Etusijakananotot pyydettiin aluehallintoviranomaisilta erikseen hanketta varten.

2. **Haastattelut.** Pilottihankkeessa toteutettiin kolme haastattelua lupavirkailijoille sekä yhteensä seitsemän haastattelua etusijapyynnön jättäneille yritysedustajille. Haastattelut tehtiin luottamuksellisesti. Käytetyt haastattelukysymykset ovat liitteessä 1.
3. **Analyysi.** Tausta-aineiston ja haastatteluiden perusteella Gaian asiantuntijat arvioivat etusijamenettelyn tehokkuutta ja toimivuutta, sen haasteita ja hyötyjä sekä DNSH-ohjeistuksen käyttöä ja toimivuutta osana etusijamenettelyä.
4. **Raportointi.** Gaia raportoi pilottihankkeen toteutuksen ja tulokset tiiviissä muodossa. Alustavia tuloksia käsiteltiin myös 8.11.2023 järjestetyssä työkokouksessa, johon osallistui aluehallintovirastojen ja ympäristöministeriön edustajia.

Taulukko 1. Hankkeet ja yritykset, jotka olivat hakeneet etusijaa heinäkuuhun 2023 mennessä ESAVI:sta ja olivat selvityksen kohdejoukko

Diaarinumero/ Asi-anumero	Avauspäivä	Asia	Asiakas	Etusija haettu
ESAVI/5710/2023	10.2.2023	Ämmässuon biojätteen käsittelylaitoksen ympäristöluvan muuttaminen ja toiminnan aloittamislupa, Espoo	HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä	10.2.2023
ESAVI/8206/2023	28.2.2023	Akkumateriaalitehtaan ympäristölupa ja toiminnan aloittamislupa sekä purkputki ja siihen liittyvät rakenteet, Hamina	CNGR Finland Oy	28.2.2023
ESAVI/16065/2022	22.4.2022	Akkumateriaalitehtaan ympäristölupa ja toiminnan aloittamislupa, Harjavalta. Korkeimman hallinto-oikeuden palauttama asia.	BASF Battery Materials Finland Oy	7.3.2023
ESAVI/42049/2022	7.11.2022	Vihreän vedyn ja synteettisen metaanin valmistuksen ympäristölupa ja toiminnan aloittamislupa, Harjavalta	P2X Solutions Oy	15.3.2023
ESAVI/45910/2022	5.12.2022	Helsingin kierrätyslaitoksen toiminnan olennainen muuttaminen, ympäristöluvan muuttaminen ja toiminnan aloittamislupa, Helsinki	Circulation Oy	15.3.2023
ESAVI/13551/2023	4.4.2023	Lignode one kovahiililaitoksen ympäristölupa ja toiminnan aloittamislupa sekä vedenotto, siihen liittyvät rakenteet ja valmistelulupa, Kotka	Stora Enso Oyj	4.4.2023
ESAVI/15925/2023	21.4.2023	Porvoon jalostamon toiminnan muuttaminen koskien nesteytetyn uusioraaka-aineen käyttöä sekä toiminnan aloittamislupa, Porvoo	Neste Oyj	21.4.2023
ESAVI/16849/2023	27.4.2023	Tahkoluodon merituulipuiston laajentaminen ja valmistelulupa, Pori	Suomen Hyötytuuli Oy	27.4.2023

ESA VI/22482/2023	5.6.2023	liittalan lasitehtaan ympäristöluvan lupamääräyksen 6 mukainen selvitys, Hämeenlinna	Fiskars Finland Oy Ab	5.6.2023
ESA VI/34486/2022	13.9.2022	Synteettisen metaanin tuotantolaitoksen ympäristöluva ja toiminnan aloittamislupa, Vantaa	Vantaan Energia Oy	20.6.2023

Selvityksen toteutuksen ja rajausten osalta on huomattava, että selvitys kohdentui etusijamenettelyn osalta pääasiassa DNSH-ohjeistuksiin eikä se kattavasti analysoinut kaikkia menettelyn osa-alueita eikä DNSH:n roolia investointien suunnitteluvaiheessa. Lisäksi on huomattava, että varsinaisia hyötyjä ja itse luvitusprosessin sekä hallintomenettelyjen nopeutusta ei voida vielä arvioida, koska suurin osa etusijan saaneista luvitusprosesseista on selvityksen aikaan vielä kesken.

3 Etusijamenettely ja DNSH

Huhtikuussa 2022 Suomen hallitus ehdotti perustettavaksi uutta väliaikaista lakia, jolla nopeutettaisiin vihreään siirtymään liittyvien investointihankkeiden ympäristö- ja vesilupaprosesseja. Eduskunta hyväksyi ehdotuksen mukaisen AVI-käsittelylain muutoksen 20.12.2022 ja ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettu laki 1144/2022 tuli voimaan 1.1.2023. Muutoksen myötä ympäristö- tai vesilupaa hakeva toiminnanharjoittaja voi hakea etusijaa lupakäsittelylle sekä hallinto-oikeusmenettelyille. Etusija vaikuttaa ainoastaan hakemusten käsittelyjärjestykseen ja käsittelyn resurssointiin aluehallintoviranomaisella ja hallintotuomioistuimissa. Väliaikainen laki on voimassa 2023–2026 aluehallintovirastojen (AVI) osalta ja 2023–2028 hallintotuomioistuinten osalta. Laissa yksilöidään ne vihreän siirtymän toimialat, jotka voivat hakea etusijaa lupaprosessilleen. Lisäksi etusijaa hakevien hankkeiden tulee lain mukaan huomioida DNSH-periaate.

DNSH-vaatimusten osalta laissa todetaan, että hankkeen on otettava huomioon DNSH-kriteerit. Laissa ei kuitenkaan täsmennetä, millä tavalla kriteerien huomioiminen tulisi tehdä. Syksyn 2022 aikana ympäristöministeriön johtama työryhmä laati ohjeet DNSH-kriteerien huomioon ottamisesta osana etusijamenettelyn ohjeistuksia³. DNSH in Finland -hankkeen asiantuntijat olivat mukana työryhmätyössä DNSH-ohjeistusten laatimiseksi ja vastasivat myös ohjeistusten joulukuussa ja tammikuussa järjestettyjen info-tilaisuuksien DNSH-osiosta. Tässä raportissa on lyhyesti kuvattu ohjeistusten olennaiset piirteet ohjetekstiä hyödyntäen.

Etusijamenettelyä varten tehtyä DNSH-ohjeistusta voidaan pitää eräänlaisena kevennettynä menettelynä rahoituksessa käytettäviin yksityiskohtaisempiin DNSH-kriteereihin verrattuna.

³ [Ohjeistus vihreään siirtymän hankkeiden lupahakemusten etusijan soveltamisesta aluehallintovirastoissa](#), ympäristöministeriö, 31.1.2023, päivitys 31.8.2023.

Etusijamenettelyssä DNSH-periaatetta on tarkoitus hyödyntää ainoastaan etusijajärjestyksen määrittämiseen siten, että menettely olisi mahdollisimman helppo ja nopea viranomaiselle ja hakijoille.

Ollakseen oikeutettu lain mukaiseen etusijaan, hakijan toiminnasta ei tulisi aiheutua haitallisia ympäristövaikutuksia minkään DNSH-periaatteen kuuden ympäristötavoitteen nähden. Hakiessaan etusijaa hakija arvioi toiminnastaan aiheutuvat ympäristövaikutukset itsearviointilomakkeella tavoitekohtaisesti. Hakijan vastauksen arvioi aluehallintoviranomainen.

Itsearviointilomake ja sen täyttämiseen annettu DNSH-ohjeistus perustuivat Suomen ympäristökeskuksen julkaisemaan RRF-rahoitusta koskevaan DNSH-ohjeistukseen, joka oli syksyllä 2022 kattavin ja yleisimmin hyödynnetty DNSH-ohjeistus⁴. Etusijamenettelyssä DNSH-arviointi on kuitenkin RRF-rahoitukselle asetettuja kriteerejä kevyempi siten, että siitä on jätetty pois osa RRF:n erityisvaatimuksista (esim. poissulkemislueutellot, kaksivaiheinen arviointi).

Laissa todetaan, että DNSH-periaatteen huomioon ottaminen ja sen varmistaminen eivät saisi hidastaa käsittelyprosessia kokonaisuudessaan. Näin ollen DNSH-periaatteen soveltaminen etusijan määrittelyssä tehtiin mahdollisimman suoraviivaiseksi. Periaatteen soveltamisen yksinkertaistamiseksi etusijamenettelyssä käytetään seuraavia yksinkertaistuksia:

- Etusijan hakija toimittaa yleisen itsearvioinnin, josta käy ilmi, miten DNSH-periaate on otettu huomioon. AVI arvioi itsearvioinnin ja sen riittävyyden. Kaksivaiheista DNSH-arviointimenettelyä (yleinen ja yksityiskohtainen arviointi) ei sovelleta.
- Etusijamenettely ei sisällä hakemuksen täydennysmenettelyitä. Näin ollen AVI ei pyydä lisä- ja täydentävää aineistoa, jos itsearviointi ei anna riittäviä tietoja arviointia varten. Tällaisessa tapauksessa hakijalle ei myönnetä etusijaa. Hakija ei voi hakea muutosta AVI:n etusijaisuuden kannanottoon, mutta voi toimittaa etusijahakemuksen uudelleen niin monta kertaa kuin haluaa.
- AVI:n käsittelylaissa ei aseteta kynnsarvoja haitan merkittävyydelle. Merkittävyyden arviointi toteutetaan menettelyssä laadullisesti AVI:n toimesta.
- DNSH-periaatteessa muutoin sovellettu elinkaarinäkökulma ei sisälly etusijamenettelyn DNSH-vaatimuksiin. Näin ollen hakijan ei tarvitse esittää näyttöä esimerkiksi materiaalin hankinnasta aiheutuvista epäsuorista ympäristövaikutuksista.

⁴ [Suomen ympäristökeskus raportteja 3:2022, Ei merkittävää haittaa -periaatteen \(DNSH\) soveltaminen Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman hankkeissa.](#)

4 Etusijan hakumenettelyn toiminta ja tehokkuus

Etusijapyyntöjen käsittely ja etusijamenettely lupakäsittelyssä toimivat aluehallintoviranomaisten ja toiminnanharjoittajien ensimmäisten kokemusten mukaan pääasiassa hyvin nyt tehtyjen haastattelujen perusteella. Etusijapyyntöjen käsittely tapahtuu aluehallintoviranomaisilla tehokkaasti noin yhden henkilötyöpäivän aikana siten, että hakijat saavat vastauksen etusijasta nopeasti. On huomattava, että menettelyn hyötyjä itse lupakäsittelyn tehokkuuteen ja nopeuteen ei voida vielä luotettavasti arvioida, sillä merkittäväällä osalla etusijan saaneista hakijoista lupamenettely on pilottihankkeen aikana vielä kesken.

4.1 Lupakäsittelijöiden näkemykset

Etusijamenettely otettiin aluehallintoviranomaisissa käyttöön tammikuussa 2023 AVI-käsittelylain muutoksen astuttua voimaan. Ohjeet DNSH-periaatteen huomioimiselle etusijamenettelyssä valmistuivat samaan aikaan (ohjeistus päivätty 31.1.2023). Sekä Etelä- että Itä-Suomen AVI:ssa etusijapyyntöjen käsittely on keskitetty siihen osoitetulle tiimille ja lupakäsittelijöille, mikä on viranomaisten mukaan tehostanut merkittävästi pyyntöjen käsittelyä. Etelä-Suomen AVI:ssa luotiin lisäksi oma etusijaa koskeva päätösprosessi ja mallipohja päätöksille. Etusijapyyntöjen käsittely on sujunut lupakäsittelijöillä tehokkaasti ja vie nykyisin noin yhden henkilötyöpäivän. Käsittelijöiden mukaan etusijakriteerit täyttävät hankkeet ovat osanneet hyödyntää menettelyä melko hyvin.

Etusijamenettelyn käyttöönotto on aluehallintoviranomaisten mukaan sujunut hyvin ja sen koetaan toimivan lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Toisaalta menettelyn hyötyjä esimerkiksi lupakäsittelyn nopeuteen ei voida vielä luotettavasti arvioida, sillä merkittäväällä osalla etusijan saaneista hakijoista lupamenettely oli pilottihankkeen aikana vielä kesken tai etusijaa on haettu ja se on myönnetty jo käynnissä olleelle luvitusprosessille. Etusijamenettelyn tarkoituksena on nopeuttaa hakijoiden lupakäsittelyä. Etusijahanke nostetaan AVI:ssa käsittelylistan ensimmäiseksi ja sille pyritään osoittamaan nopeaan käsittelyyn tarvittavat henkilöstöresurssit (esim. kokeneet käsittelijät). Etusijan saaneiden hankkeiden keskimääräiseksi lupakäsittelyajaksi arvioidaan noin 10 kk⁵. Selvityksen työkokouksessa nostettiin esiin myös se, että varsinaisen lupakäsittelyn sujuvoittaminen ei riipu vain viranomaisten toimista, vaan edellyttää myös toiminnanharjoittajilta panostusta ja vaadittavan laadukkaan tiedon toimittamista. Tyypillisesti etusijaa hakevat hankkeet ovat vaativia ja vastuu laadukkaan tiedon toimittamisesta ja sen oikeellisuudesta on hakijalla.

4.2 Toiminnanharjoittajien näkemykset

Toiminnanharjoittajien mukaan etusijamenettely on tervetullut osa ympäristö- ja vesilupien käsittelyprosessia. Suurimmalle osalle etusijaa hakeneista hankkeista lupakäsittely on vielä

⁵ HE 128/2022 vp (<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220128#idm46494957804896>)

kesken, joten käytännön kokemuksia toiminnanharjoittajille on kertynyt vasta etusijapyyntöjen käsittelyyn liittyen.

Haastateltujen toiminnanharjoittajien mukaan etusijapyyntöjen käsittely on ollut tehokasta ja tieto etusijan myöntämisestä tai epäämisestä on tullut suurimmassa osassa tapauksista parissa päivässä pyynnön jättämisestä. AVI on ilmoittanut etusijan myöntämisestä toiminnanharjoittajille sähköpostilla. Toisaalta osa haastatelluista toiminnanharjoittajista kertoi saaneensa tiedon etusijasta vasta AVI:n julkisista tiedotteista. Usea toiminnanharjoittaja sai AVI:lta neuvoja etusijamenettelyyn hakemisesta ja etusijapyynnön jättämisestä. Toiminnanharjoittajat kiittelivät erityisesti aluehallintoviranomaisen aktiivisuutta lupakäsittelyissä ja kokivat, että etusijan saaneet lupaprosessit olivat viranomaisen puolelta pääasiassa hyvin resursoituja.

Suurin osa toiminnanharjoittajista piti etusijapyyntöön liitettävää DNSH-arviointilomakkeen täyttöä työmäärältään kohtuullisena. Kaikki haastatellut toiminnanharjoittajat kertoivat, että arviointia ei toteutettu sisäisesti, vaan sen tuotti ulkoinen konsultti osana yritysten muutenkin hankkimaa asiantuntijatukea luvitusta varten. Haastattelujen perusteella DNSH-arviointiosion täyttämiseen ja saamiseen kului toiminnanharjoittajilta tyypillisesti yhdestä kahteen viikkoa. Useiden haastateltujen mielestä tältä osin konsulteilla teetetty lisätyö oli ollut kustannuksiltaan kohtuullista ja osa muutakin hankittavaa luvituskonsultointia, mutta pienempien yritysten kohdalla esitettiin huoli lisätyön ylimääräisistä kustannuksista. Useat hakijat hyödynsivät DNSH-arvioinnissa hankkeessa tehtyjä ympäristövaikutusten arviointeja (YVA) ja Natura-arviointeja sekä rahoitushakemuksiin jo tehtyjä DNSH-selvityksiä.

Toiminnanharjoittajat arvioivat, että pääosassa tapauksista etusijan myöntäminen vaikuttaa nopeuttaneen hankkeen lupakäsittelyä. Toisaalta eräänä keskeisimpänä etusijamenettelyn osana ja mahdollisena haasteena toiminnanharjoittajat esittivät kysymyksen siitä, miten se vaikuttaa valitusten myötä mahdolliseen hallinto-oikeuskäsittelyyn ja sen nopeuteen. Etusijamenettelyn vaikutuksista oikeuskäsittelyyn ei selvityksen aikana ollut vielä näyttöä.

5 Etusijamenettelyn haasteet ja hyödyt

Luvussa 4 kuvatun mukaisesti etusijaan hakemisen todetaan tämän selvityksen perusteella toimivan hyvin ja tehokkaasti. Tässä luvussa nostetaan haastatteluissa esiin tulleita mahdollisia haasteita ja potentiaalisia hyötyjä, joiden osalta saadaan tarkempaa tietoa etusijamenettelyn edetessä. Selvityksen rajausten mukaisesti analyysi keskittyy erityisesti DNSH-periaatteen soveltamiseen.

Aluehallintoviranomaisten ja toiminnanharjoittajien mukaan DNSH-periaate soveltuu teoriassa hyvin osaksi hankkeiden etusijan määrittämistä. Sekä aluehallintoviranomaisten että toiminnanharjoittajien haastatteluissa kyseenalaistettiin kuitenkin etusijamenettelyn mukaisen DNSH-selvityksen lisäarvo suhteessa lain mukaiseen hankelistaukseen. Aluehallintoviranomaisen näkökulmasta etusijan määrittäminen voisi olla nykyistäkin tehokkaampaa ilman DNSH-selvitysten arviointia. Toiminnanharjoittajat taas kokivat, että DNSH-selvityksen potentiaalisena riskinä on lisätä jo entuudestaan kalliin lupaprosessin hintalappua ja turhaa byrokratiaa. Selvityksen työkokouksessa tästä keskusteltiin ja nostettiin esiin, että myös

hankelistan kehittäminen yksityiskohtaisemmaksi ja laajemmaksi ei ole suoraviivaista. DNSH-selvityksen lisäarvo on tuoda toiminnanharjoittajien tietoisuuteen ja käsittelyyn myös ne olennaiset negatiiviset vaikutukset, joita ympäristö- ja vesiluvitusprosessit eivät kata. Eri-tyisesti vihreän siirtymän kannalta on olennaista ottaa tarkasteluun ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen sekä kiertotalouden kriteerit, joiden kohdalla ei tällä hetkellä ole ole-massa sääntelystä nousevia velvoitteita.

5.1 Lupakäsittelijöiden näkemykset

Etusijamenettelyn keskeinen hyöty aluehallintoviranomaisen näkökulmasta on tuoda esille vihreän siirtymän kannalta keskeiset hankkeet, jotka mahdollisesti vaativat lisäresursseja ja kokeneita lupakäsittelijöitä laadukkaan ja tehokkaan lupaprosessin varmistamiseksi. Aluehallintoviranomaisten mukaan etusijamenettely on toistaiseksi nopeuttanut käsittelyaikoja vain maltillisesti, sillä etusijan saaneet hankkeet ovat tyypillisesti olleet mutkikkaita ja vaativia. Lisäksi käsittelyaika ei riipu yksin lupaviranomaisesta vaan myös hakijan resursseista ja hakemuksen mahdollisten täydennystarpeiden määrästä. Aluehallintoviranomaisten mukaan etusijamenettelyyn tulisi valikoida sellaisia hankkeita, joissa luvanhakija pystyy sitoutumaan tehostettuun menettelyyn, joka saattaa vaatia hakijalta esimerkiksi lisäselvitysten toteuttamista tehostetussa aikataulussa.

DNSH-periaatteen ja -kriteerien hyödyntäminen näyttäytyi aluehallintoviranomaisille yhtäältä hyödyllisenä ja toisaalta etusijamenettelyä hidastavana prosessina. Aluehallintoviranomaiset kokivat DNSH-periaatteen ja -kriteerien pääasiassa soveltuvan etusijan määrittämiseen. Toisaalta DNSH-kriteerit sisältävät osa-alueita (ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen, kiertotalous), joita ympäristölupaprosessi ei kata. Tästä syystä lupaviranomaisella ei välttämättä ole asiantuntemusta DNSH-arvioinnin tiettyjen osa-alueiden arviointiin. Eräs etusijamenettelyn lähtökohdista on se, että etusijapyynnön käsittely tulisi tapahtua viranomaisilla nopeasti ilman merkittävää resurssien lisäystä. Tämän takia viranomainen ei pysty kattavasti arvioimaan DNSH-arvioinnissa esitettyjä tietoja ja niiden oikeellisuutta. Jos tarvittavat tiedot puuttuvat tai ovat heikkolaatuisia, viranomainen voi hylätä etusijapyynnön. Varsinaisia ympäristövaikutuksia lupaviranomainen arvioi vasta ympäristölupakäsittelyssä.

Aluehallintoviranomaisten kannalta etusijan määrittäminen voisi olla vielä nykyistäkin tehokkaampaa, jos etusija määritettäisiin yksin vihreän siirtymän hanketyyppien avulla. DNSH-periaatteen huomioon ottaminen ei aluehallintoviranomaisten mukaan olisi välttämätöntä etusijan myöntämiseen. Toisaalta DNSH-tarkastelu saattaa hyödyttää hakijaa, jonka tietoisuutta tarkastelu mahdollisesti lisää kaikkien kuuden kriteerin huomioimiseksi. Lisäksi tarkastelu saattaa tuottaa oheishyötyjä, jos hakija voi osin hyödyntää tehtyä DNSH-arviointia esimerkiksi tulevissa rahoitushakemuksissa. Selvityksen työkokouksessa keskusteltiin myös siitä, että hankelistan tiukka tarkentaminen kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin on haastavaa. Joka tapauksessa todettiin, että hanketyyppilistauksen tulkintoja tulisi tarkentaa, jotta listauksesta tehdyt eriävät tulkinnat eri viranomaisten välillä voitaisiin välttää.

Aluehallintoviranomaisten mukaan etusijamenettelyyn ja sen mukaiseen DNSH-arviointiin liittyy myös väärinymmärryksiä. Aluehallintoviranomaisten mukaan etusijamenettelyn mukainen DNSH-arviointia on rinnastettu viralliseen ympäristövaikutusten arviointiin ja sitä pidetään DNSH-periaatteeseen nojaten kannanottona luvan myöntämiselle. Etusijan

myöntäminen ei kuitenkaan ennakoi luvan myöntämistä eikä DNSH-arviointi ole rinnasteinen lupamenettelyn ympäristövaikutusten arvioinnille. Lisäksi etusijaa on joissain tapauksissa pidetty osoituksena DNSH-kelpoisuudesta rahoitushakemuksiin. Etusijamenettelyssä käytettyjen yksinkertaistuksien takia tämä on kuitenkin väärä tulkinta.

5.2 Toiminnanharjoittajien näkemykset

Toiminnanharjoittajat korostivat, että kaiken ympäristö- ja vesilupien alaisen toiminnan kannattavuuden yhtenä ehtona on tehokas lupaprosessi. Kaikki tavat, joilla lupaprosessia voidaan tehostaa, lisäävät toiminnanharjoittajien varmuutta tehdä sijoitus- ja innovaatiopäätöksiä ja ovat siten tervetulleita.

Etusijamenettelyn potentiaali ja tarve nopealle käsittelylle korostuu erityisesti hankkeissa, jotka ovat saaneet RRF-rahoitusta investointeihinsa. Tällä rahoituksella tehtävillä hankkeilla on tiukat aikataulut ja rahoitusehdot, mikä johtaa siihen, että näitä hankkeita ei välttämättä voida toteuttaa ilman ripeää lupakäsittelyä. On huomattava, että nämä hankkeet ovat jo tehneet DNSH-selvityksen osana RRF rahoitushakemuksia ja siten näille toimijoilla DNSH-selvityksen toimittaminen osana etusijan hakemista on ollut selkeää ja nopeaa.

Vaikka toiminnanharjoittajat pitivät etusijamenettelyn mukaista lupakäsittelyn ja hallinto-oikeusmenettelyiden sujuvoittamisen ajatusta hyvänä, monet kyseenalaistivat, onko menettelyllä todellisuudessa vaikutusta lupakäsittelyn nopeuteen. Ympäristö- ja vesilupien käsittelyn nopeus riippuu monesta tekijästä (mm. muiden hankkeen vaatimien lupien käsittelyajoista ja täydennyspyyntöjen määrästä), joihin etusijamenettelyllä ei voida vaikuttaa. Toiminnanharjoittajien mukaan ei riitä, että hankkeiden luvitusta sujuvoitetaan yhden lupaprosessin osalta vaan etusijakäsittelyn pitäisi yltää myös muihin mahdollisiin lupiin kuten esimerkiksi rakennuslupaan. Lisäksi toiminnanharjoittajat pohtivat, kuinka etusijamenettely tulee vaikuttamaan hallinto-oikeuskäsittelyyn, jos hankkeen luvasta tehtävät valitukset pidentävät luvan lainvoimaisuutta.

Toiminnanharjoittajat kokivat, että pahimmassa tapauksessa etusijamenettely lisää hakijan työmäärää tuomatta käytännön hyötyjä lupakäsittelyyn. Osa haastatelluista toiminnanharjoittajista koki huolena, että etusijamenettelyn hakeminen ja sen mukainen DNSH-arviointi tuottavat merkittäviä lisäkustannuksia jo kalliissa ja aikaa vievässä lupaprosessissa, vaikka nyt tehdyissä hakemuksissa näin ei ollut käynyt. Ulkoisella konsultilla toteutettujen DNSH-selvitysten hinta tulevaisuudessa herätti huolta erityisesti pienemmissä yrityksissä, joilla ei myöskään olisi resursseja tai asiantuntemusta toteuttaa selvitystä sisäisesti. Osa haastateltavista nosti esiin, että etusijamenettelyn DNSH-selvitykseen käytetyt resurssit ovat pahimmillaan pois laadukkaasta hanketoteutuksesta. Lisäksi toiminnanharjoittajien oli osin vaikeaa nähdä DNSH-selvityksen tuottamaa lisäarvoa lain mukaiseen hankelistaukseen nähden. Useat haastateltavista pohtivatkin, olisiko hankelistaus riittävä etusijan määrittämiseksi. Samanlaisesti toiminnanharjoittajat toivoivat hankelistauksen olevan tarkempi ja yksityiskohtaisempi.

Osa haastatelluista toiminnanharjoittajista nosti esille, että lupamenettelyn tehostaminen aluehallintoviranomaisen puolelta lisää myös painetta toiminnanharjoittajille esimerkiksi täydennyspyyntöjen toimittamisessa. Aikapaineen kasvaessa myös virheiden nähtiin kasvavan.

Lisäksi toiminnanharjoittajat kokivat, että sidosryhmillä saattaa olla etusijakäsittelystä osin negatiivinen kuva johtuen siitä käsityksestä, että kiirehdytyssä lupaprosessissa sidosryhmien vaikuttamismahdollisuudet vähenisivät. Tämä saattaa lisätä toiminnanharjoittajaan kohdistuvaa painetta selkeälle viestinnälle ja sidosryhmien kuulemiselle.

Nykyisellään toiminnanharjoittajat kokivat, että DNSH-selvitys sisältää osin päällekkäistä arviointia ympäristölupaprosessin muiden arviointien kanssa. Toisaalta selvityksessä joidenkin ympäristötavoitteiden läpikäymistä ei pidetty kaikkien hankkeiden kannalta olennaisena eikä toiminnanharjoittajalla ole niistä käytännön tietoa. Toiminnanharjoittajat pitivät DNSH-selvitystä perusteltuna, jos se aidosti auttaa lupaviranomaista arvottamaan etusijaan oikeutetut hankkeet. Toisaalta etusijamenettelyn mukainen DNSH-arviointi nähtiin kriteereiltään osin liian ympäröivänä siten, että hakemusten hylkääminen DNSH-periaatteen nojalla saattaisi olla haastavaa. Pahimmillaan DNSH-selvityksen teettäminen osana etusijamenettelyä saattaa kääntyä itseään vastaan, jos kaikki hankkeet saadaan sopimaan löyhiin kriteereihin. Etusijamenettelyn toimivuuden ja etusijan saaneiden hankkeiden käsittelyaikojen taas nähtiin riippuvan etusijaisten hankkeiden määrästä.

6 DNSH-periaatetta koskeva ohjeistus ja sen kehittäminen

Etusijamenettelyä on ollut mahdollista hakea 1.1.2023 alkaen ja ohjeistus menettelylle julkaistiin 31.1.2023. Osa haastatelluista toiminnanharjoittajista pyysi etusijaa heti etusijamenettelyn käynnistyessä, jolloin DNSH-selvityksen tekemiselle ei vielä ollut virallista ohjeistusta tai prosessin käytännön toteutus ei ollut vielä vakiintunut. Osa haastateltavista ei ollut hyödyntänyt laadittuja ohjeistuksia. Ohjeistuksesta on tuotettu myös englanninkielinen käännös, joka nähtiin positiivisena. Tämä kertoo DNSH-lähestymistavan käyttöönotosta hallinnossa ja on positiivinen viesti ulkomailla vihreän siirtymän investointien houkuttelemiseksi Suomeen.

Useimmat haastatellut olivat käyttäneet konsultteja lomakkeen täyttämiseen ja eivät siten itse olleet täyttäneet lomaketta ja paneutuneet ohjeistusten yksityiskohtiin. Selvityksen puitteissa ei tehty erikseen yritysten käyttämien ulkoisten asiantuntijoiden haastatteluja.

Ne toiminnanharjoittajat, jotka olivat hyödyntäneet ohjeistusta, kokivat, että se palveli tarkoitustaan ja oli selkeä. Kehitysehdotuksena useat toiminnanharjoittajat ilmaisivat haastatelluissa kaipaavansa etusijamenettelyn ohjeistukseen esimerkkejä hankelistan kriteerit täyttävistä hankkeista ja mahdollisen mallin täytetystä etusijapyynnön lomakkeesta.

Yhtenä kehitysehdotuksena selvityksen työkokouksessa todettiin, että etusijaa varten tehtävän DNSH-selvityksen otsikointia voisi tarkentaa siten, että on selkeää sen kevennetty luonne ja poikkeavuus esimerkiksi EU-rahoitusohjelmien vaatimiin DNSH-arviointeihin verrattuna. Tällä estetään väärinymmärrykset siitä, että etusijaa varten tehtävä selvitys riittäisi sellaisenaan rahoitushakemuksiin tai että olisi varsinainen ympäristövaikutusten arviointi.

7 Johtopäätökset

Toiminnanharjoittajien mukaan etusijamenettely on tervetullut osa ympäristö- ja vesilupien käsittelyprosessia. Suurimmalle osalle etusijaa hakeneista hankkeista lupakäsittely on vielä kesken, joten käytännön kokemuksia toiminnanharjoittajille on kertynyt pääasiassa vasta etusijapyyntöjen käsittelystä.

Haastateltujen toiminnanharjoittajien mukaan etusijapyyntöjen käsittely on ollut tehokasta ja tieto etusijan myöntämisestä tai epäämisestä on tullut suurimmassa osassa tapauksista parissa päivässä pyynnön jättämisestä. Suurin osa toiminnanharjoittajista piti etusijapyyntöön liitettävää DNSH-arviointilomakkeen täyttöä työmäärältään kohtuullisena. Haastateltujen perusteella DNSH-arviointiosion täyttämiseen ja saamiseen kului toiminnanharjoittajilta tyypillisesti yhdestä kahteen viikkoon ja se teetettiin konsulteilla. Useimpien haastateltujen mielestä tältä osin konsulteilla teetetty lisätyö oli ollut kustannuksiltaan kohtuullista ja osa muutakin hankittavaa luvituskonsultointia. Useat hakijat hyödynsivät DNSH-arvioinnissa hankkeessa tehtyjä ympäristövaikutusten arviointeja (YVA) ja Natura-arviointeja sekä rahoitushakemuksiin jo tehtyjä DNSH-selvityksiä.

Toiminnan tehokkuuden näkökulmasta etusijapyyntöjen käsittely ja etusijamenettely lupakäsittelyssä toimivat sekä aluehallintoviranomaisten ja toiminnanharjoittajien ensimmäisten kokemusten mukaan pääasiassa hyvin. Ohjeistukset sisältäen myös DNSH-osion ovat selkeät ja toimivat. Tärkein tarkennustarve koskee hyväksyttävien hankelistausten tarkennusta (ja mahdollista laajennusta) sekä eri alueilla tehtävien linjausten ja tulkintojen yhdenmukaistamista.

Aluehallintoviranomaisten ja toiminnanharjoittajat nostivat esiin etusijamenettelyyn ja DNSH-selvitykseen liittyviä mahdollisia haasteita. Tulevaisuuden riskinä nähtiin kasvaneet kustannukset ja myös etusijaa koskevat väärät ulkoiset tulkinnat siitä, että etusija olisi jo tae itse luvasta. DNSH-selvityksen laadun arviointi vaatii myös käsittelijöiltä aisantuntemusta kriteereistä, jotka eivät ole osa ympäristö- ja vesiluvan vaatimuksia (ilmastonmuutoksen hillintä, sopeutuminen ja kiertotalous), ja tällä hetkellä tätä osaamista ei välttämättä ole riittävästi. Lisäksi oli nähtävissä väärintulkintoja siitä, että etusijaa varten tehty DNSH-selvitys olisi riittävä rahoitushakemuksiin. Näiden riskien pienentämiseksi on olennaista jatkaa selkeää viestintää ja tiedon jakamista eri tahoille etusijamenettelystä.

Tämän selvityksen haastatteluissa kattaen vain etusijan hakijat ja käsittelijät nostettiin esiin kysymys siitä tuoko DNSH-selvitys etusijamenettelyyn lisäarvoa suhteessa hankelistaukseen⁶. Etusijan myöntämisen prosessi voisi olla eri osapuolien näkökulmasta vielä nykyistäkin tehokkaampaa ilman DNSH-selvitystä. DNSH-selvityksen lisäarvona on kuitenkin tuoda esiin kattavammin kaikki kuusi olennaista vihreän siirtymän ympäristökriteeriä, joita kaikkia ei kata luvitusprosessien osana. DNSH-periaatteen käyttö on keino tuoda näkyväksi ja tarkasteluun myös ilmastopäästöjen hillinnän, ilmastomuutokseen sopeutumisen ja

⁶ Sama kysymys nousi keskeisesti esiin myös lain lausuntokierroksella.

kiertotalousvaikutusten kriteerit, joita luvitusprosessi ei kata. Parhaimmillaan etusijamenetelyssä toteutetulla DNSH-arvioinnilla olisi muita hyötyjä vaikuttaen investointien suunnitteluun ja ohjaamiseen. Tässä selvityksessä ei tarkasteltu tästä näkökulmasta DNSH-periaatteen merkitystä ja vaikutusta investointien suunnitteluvaiheeseen.

Liite 1: Haastattelujen kysymykset

Haastattelurunko hakemuskäsittelijöille

Etusijamenettelyn toiminta ja tehokkuus

1. Onko etusijamenettelyn käynnistäminen sujunut hyvin ja miten menettely on yleisesti toiminut?
2. Onko menettely ollut prosessina tehokas? Mitkä ovat olleet teidän AVI:n prosessin erityispiirteitä ja hyviä käytäntöjä?
3. Miten paljon aikaa ja resursseja käsittelijältä menee etusijahakemusten käsittelyyn?

Etusijamenettelyn mahdolliset haasteet ja hyödyt

4. Soveltuuko DNSH-periaate mielestäsi etusijan määrittämiseen? Millaisia etuja tai haasteita periaatteen soveltamisessa mahdollisesti on?
5. Onko mielestäsi etusijamenettelystä koitunut tai koituuko siitä oletettavasti hyötyjä yrityksille? Jos kyllä, mitkä oletettavat hyödyt ovat? Jos ei, mitkä ovat suurimmat esteet hyötyjen saavuttamiselle?

Hakemusten käsittely

6. Onko etusijahakemusten käsittely ollut helppoa ja onko se onnistunut hakijoiden toimittamilla tiedoilla? Onko hakemuksissa havaittu joitain tietoaukkoja?
7. Mitkä ovat olleet hylkäysperusteet hylätyille hakemuksille?

Etusijamenettelylle laaditut ohjeet ja niiden toimivuus

8. Ovatko etusijamenettelylle laaditut ohjeistukset olleet selkeät ja helposti tulkittavat?
9. Onko tehdyistä ohjeista ollut hyötyä käsittelijälle?
10. Miten ohjeistusta tulisi kehittää?

Haastattelurunko hakijoille

Etusijamenettelyn toiminta ja tehokkuus

1. Oletko tyytyväinen etusijamenettelyn käyttöönottoon? Miten menettely on yleisesti toiminut?
2. Onko etusijamenettely ollut prosessina tehokas (esim. kuinka paljon hakemuksen jättäminen vaati työtä, oletko saanut vastauksen etusijahakemukseen nopeasti, onko etusija nähdäksesi nopeuttanut lupakäsittelyä siltä osin kuin voit tätä nyt arvioida)?

Etusijamenettelyn mahdolliset haasteet ja hyödyt

3. Minkälaisia hyötyjä etusijamenettelystä on yrityksille? Mikä olisi etusijamenettelyn ideaalitulokset?
4. Onko etusijamenettely johtanut jo hyötyjen toteutumiseen oman hankkeesi kohdalla? Jos kyllä, mitä nämä hyödyt ovat olleet?

5. Minkälaisia haasteita etusijamenettelyyn mahdollisesti liittyy yritysten näkökulmasta?

Etusijamenettelylle laaditut ohjeet ja niiden toimivuus

6. Ovatko etusijamenettelylle laaditut ohjeistukset olleet selkeät ja helposti tulkittavat? Onko ohjeistuksissa, joitain kohtia tai alueita, joiden kohdalla etusijan perustelu tai siihen liittyvä tiedonhankinta on ollut haastavaa?
7. Onko tehdyistä ohjeista ollut hyötyä hakijalle?
8. Miten ohjeistusta tulisi kehittää?

Liite 2: Workbook for the pilot