

Asia: VN/13663/2022

Luonnokset: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaisesta etusijamenettelystä aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023—2025 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023-2027 ja asetus selvityksen sisällöstä

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne AVI-käsittelylain pykäluonnoksesta, uusi 2 a ja 2 b ja niiden perustelut

Helen kiittää ympäristöministeriötä ja Suomen hallitusta vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaisen etusijamenettelyn mahdollistamisesta aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä ja hallintotuomioistuimissa. Lausunrossamme ehdotamme hallituksen esitykseen muutamia tarkennuksia, jotta hallituksen tavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin ja selkeästi.

Pykälä 2 a:ssa esiteltyyn hankeluetteloön olisi hyvä lisätä selkeämmin sähkön, lämmön ja jäähdytyksen siirtoon liittyvät energiainfrastruktuurihankkeet, jotka ovat erittäin merkittävä osa ja edellytys Suomen vihreälle siirtymälle. Käytännössä kyseessä on sähkön siirtokaapelit ja lämmön sekä jäähdytyksen siirtoputket ja siirtotunnelit. Tämä linjaus koskisi luonnollisesti niitä hankkeita, jotka ovat ympäristöluvanvaraisia. Lisäyksen voisi tehdä lakitekstin listaukseen esimerkiksi tällä tavalla: Energiainfrastruktuurihankkeet sähkön, lämmön ja jäähdytyksen siirtoyhteyksien rakentamiseksi.

Pykälän 2a säännöskohtaisiin perusteluihin vedyn osalta tulisi selvyiden vuoksi lisätä vedyn suora liikennekäyttö ja vedyn tankkausasemat teollisen käytön rinnalle. Tämän lisäyksen voisi tehdä esimerkiksi tällä tavalla: Valmistettua vetyä voidaan hyödyntää edelleen erilaisissa teollisissa prosesseissa korvaamaan fossiilista polttoaineista valmistettua vetyä tai siitä voidaan valmistaa uusia tuotteita ja tällaisten hanketyyppien mukainen toiminta kuuluisi alakohdan soveltamisalaan. Myös toiminnan muuttaminen vetyä hyödyntäväksi ja vedyn tankkauksen ja muut vedyn hyödyntämisen mahdollistavat infrastruktuurihankkeet kuuluisivat tämän kohdan soveltamisalaan.

Pykälän 2a säännöskohtaisiin perusteluihin hiilidioksidin talteenoton, hyödyntämisen ja varastoinnin osalta luonnostekstissä linjataan, että aihe kuuluu EU:n päästökauppaan, Tämä määrittely jättää huomiotta päästökaupan ulkopuolisen biopohjaisen hiilidioksidin hyödyntämisen. Jos määritelmä kattaisi vain päästökaupan piirissä olevan hiilidioksidin, biogeenisen hiilidioksidin talteenotto-, hyödyntämis- ja talteenottohankkeet voisivat jäädä vihreän siirtymän tavoitteiden vastaisesti määritelmän ulkopuolelle. Tämän lisäyksen voisi tehdä esimerkiksi tällä tavalla: Hanketyyppiin lukeutuvan toiminnan tavoitteena on ilmastonmuutoksen torjuminen vähentämällä ilmakehään joutuvan hiilidioksidin määrää ja toiminta liittyy lisäksi fossiilisten polttoaineiden osalta Euroopan unionin päästökauppaan.

Samassa säännöskohtaisten perusteluiden kohdassa määritellään, että hiilidioksidin hyödyntäminen voi tapahtua ottamalla talteen hiilidioksidia teollisuuden ja energiantuotannon päästökaasuista ja laitosalueella valmistetun vedyn avulla siitä valmistetaan biometaania. Hiilidioksidin jatkojalostamisen kaventaminen pelkäsi biometaaniksi ei ole tarkoituksenmukaista vaan synteettinen metaani olisi kattavampi termi. Lisäksi asetusmuutoksen tavoitteena ei ole rajata etusijamenettelyä jollekin tietylle synteesireitille, kuten vedyn metanoinnille, vaan siinä pitäisi olla mahdollisuus käyttää talteen otettua hiilidioksidia laajasti jatkojalostukseen. Tämän muutoksen voisi tehdä esimerkiksi tällä tavalla: Samassa kohdassa määritellään, että hiilidioksidin hyödyntäminen voi tapahtua ottamalla talteen hiilidioksidia teollisuuden ja energiantuotannon päästökaasuista ja laitosalueella valmistetun vedyn avulla siitä jatkojalostetaan synteettistä metaania ja muita uusia tuotteita.

Pykälän 2b osalta Helen korostaa, että ei merkittävää haittaa -selvityksen (DNSH) sisältövaatimukset eivät tulisi olla kohtuuttoman laajoja verrattuna varsinaiseen ympäristölupamenettelyyn. Näin DNSH-selvitys ei hidasta hankkeen toteutumista.

Lausuntonne vesilain pykäläluonnoksesta, uusi 15 luvun 4 a ja sen perustelut

-

Lausuntonne ympäristönsuojelulain pykäläluonnoksesta, uusi 197 a ja sen perustelut

-

Lausuntonne maankäyttö- ja rakennuslain pykäläluonnoksesta, uusi 188 a ja sen perustelut

Helen katsoo, että maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa ja uudessa 188a-pykälässä tulisi huomioida vastaava hankelistaus, kuin menettelyllistä etusijaa ympäristölupa- ja vesilupakäsittelyssä saavat hankkeet. Näin kaavalliset edellytykset ympäristöluvan taustalle voitaisiin varmistaa.

Nykyinen MRL pykälän 188a -muotoilu vaikuttaa kattavan vain sellaiset asemakaavat ja tuulivoimayleiskaavat, joilla tavoitellaan uusiutuvan sähköenergian tuotantoa. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävänä asemakaavana pidettäisiin lakiluonnoksen mukaan sellaista asemakaavaa, jossa osoitettujen uusiutuvan energian voimalan tai voimalakokonaisuuksien teho on suurempi kuin kaksi megavolttiampeeria. Helen nostaa esille, että uusiutuvan energiatuotannon sekä vihreän siirtymän investointeja edistävät

hankkeet ovat kirjoltaan monipuolisempia ja asemakaavan merkittävyys tulisi sähkötehon lisäksi olla mahdollista arvioida myös muulla tavalla.

Nopeutettua käsittelyä oikeusasteissa tulisi olla myös sellaisilla kaavoilla, joilla mahdollistetaan sellainen toiminta, jolle annetaan ympäristölupa- ja vesilupakäsittelyssä etusijaa lakimuutosten myötä laajemmin kuin sähköntuotannon hankkeissa. Peruste tähän on kaavallisten edellytysten varmistaminen sellaisille hankkeille, jotka edistävät vihreän siirtymän investointeja, jotka ottavat huomioon ei merkittävää haittaa -periaatteen.

Käytännössä tämän voisi varmistaa laajentamalla MRL 188a -pykälää esimerkiksi näin: Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävää kaavaa tai vihreän siirtymän investointeja edistävää kaavaa koskevan valituksen käsittely kiireellisenä. Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa tai vihreän siirtymän investointeja edistävää yleis- tai asemakaavaa koskeva valitus ja 77a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä hallintotuomioistuimessa. Tämän varmistamiseksi MRL 188a pykälässä olisi hyvä olla samoilla periaatteilla sama hankelistaus kuin AVI-käsittelylain pykälässä 2a: Tässä pykälässä lueteltuihin, vihreän siirtymän investointeja edistäviin kaavavalituksiin, jotka ottavat huomioon ei merkittävää haittaa –periaatteen, annetaan menettelyllinen etusija suhteessa muihin valituksiin. Menettelyllinen etusija annetaan seuraaville hankkeita koskeville valituksille:

- 1) uusiutuvan energian hanke vesiympäristössä tai uusiutuvan energian tuotantolaitos;
- 2) polttoaineiden tai fossiilisten raaka-aineiden käyttöä korvaavat teollisuuden sähköistämishankkeet;
- 3) vedyn valmistus ja hyödyntäminen, lukuun ottamatta fossiilisista polttoaineista valmistettua vetyä;
- 4) hiilidioksidin talteenotto, hyödyntäminen ja varastointi;
- 5) akkutehdas ja akkumateriaalien valmistus ja uudelleenkäyttö.

Vihreän siirtymän hankkeilla on oltava yleis- ja asemakaavalliset edellytykset, joiden pohjalta voidaan hakea ympäristölupaa. Vihreän siirtymän investointeja edistävien lupamenettelyjen nopeuttamistoimien vaikuttavuuden edellytyksenä on näin ollen myös kaavallisten edellytysten varmistaminen. Jos vihreän siirtymän hanke edellyttää YVA-menettelyä, yleis- tai asemakaavaa tai kaavamutosta, ei ole realistista ajatella, että näille hankkeille voitaisiin hyödyntää ympäristöluvan osalta nopeutettua menettelyä vuoteen 2025 loppuun mennessä. Jos MRL:n pykäläuudistuksessa ei huomioida laajempaa hankeluetteloä, tarkoittaa se käytännössä, että lakimuutoksella vaikutetaan myönteisesti vain sellaisiin hankkeisiin, joilla on olemassa olevat kaavalliset edellytykset.

Kaavoituksellisia muutoksia koskeville hankkeille tavoitteena tulisi myös olla pidempi määräaika kokonaisprosessien läpivientiin huomioiden hankkeiden todennäköisesti edellyttävän vähintään asemakaavamutosta. Laajennettu hankeluettelo kaavojen muutoksenhakuun sekä esim. 5 vuoden

määräaika nopeutetulle ympäristöluvalle mahdollistaisi todellisuudessa nopeutettua menettelyä myös kaavamuutosten sisältämälle koko prosessiketjulle (Ympäristölupa 1.1.2023-31.12.2027 ja vastaavasti pidennetty määräaika muutoksenhaun osalta vuoden 2029 loppuun). Pidennetty voimassaoloaika loisi ennustettavan investointiympäristön riittävän pitkäksi ajaksi vihreän siirtymän hankkeille.

Lausuntonne luonnoksen sisältyvistä siirtymäsäännöksistä (ns. AVI-käsittelylaki ja MRL)

Helen kiittää hallituksen linjausta siitä, että menettelyllinen etusija voidaan antaa ympäristö- ja vesiluvassa myös hankkeille, jotka ovat jo vireillä. Siirtymäsäännös ei kuitenkaan vaikuta ulottuvan sellaisiin ympäristö- ja vesilupahakemuksiin, jotka lain voimaan tullessa ovat muutoksenhaun kohteena ja hallinto-oikeuksien käsittelyssä, koska ympäristö- ja vesilain muutoksenhaun nopeutettu käsittely koskettaa vain sellaisia hankkeita, joiden lupakäsittely on luettu nopeutetun prosessin piiriin. Helen haluaa nostaa tämän näkökulman esille, koska se voi vaikuttaa kielteisesti sellaisiin hankkeisiin, joille on myönnetty lupa ennen lain voimaantuloa, mutta joihin kohdistuu muutoksenhaku jo ennen vuotta 2023.

Helen kiittää myös sitä, että muutoksenhaun käsittely nopeutetusti sovelletaan myös jo vireillä oleviin kaavavalituksiin.

Lausuntonne hallituksen esitysluonnoksesta muilta osin

Etusijamenettelyn rahoittamisen osalta hallituksen esityksessä linjataan budjetti ja määrärahat vuosille 2023–2026. Helen näkee, että määrärahojen riittävyys ja pitkäjänteisyys on avainasemassa osaavan työvoiman rekrytoinnissa. Määrärahojen riittävyttä olisikin syytä arvioida kaksi kertaa vuodessa. Samalla olisi hyvä myös arvioida, että määrärahat ovat kohdentuneet hallituksen tavoitteiden mukaisesti vihreän siirtymän hankkeisiin. Näin työn tuloksellisuutta voidaan mitata ja arvioida läpinäkyvästi.

Hallituksen esityksen mukaan asetusmuutoksen pohjana on hallituksen kehysriihen kirjaus keväältä 2022 sisältää tavoitteellisen määräajan, jonka mukaan etusijalla olevien investointien lupakäsittelyiden kesto ei ylittäisi 12 kuukautta. Vihreää siirtymää tukevien lupahakemusten käsittelyn nopeuttamisen kokonaisuudessa on otettava huomioon myös muutoksenhakuun kuluva aika. Jotta ehdotettavalla etusijamenettelyllä olisi riittävästi vaikutusta näiden tiettyjen lupiasioiden käsittelyn nopeuttamiseen, on nämä hankkeet tarkoituksenmukaista saada käsitellyksi nopeutetussa aikataulussa myös mahdollisen muutoksenhaun osalta.

Tätä tavoitteellista 12 kuukauden määräaika ei kuitenkaan ole kirjattu hallituksen esityksen lakiehdotuksiin, ja näemme, että tämä tulisi tehdä. Lisäksi olisi selkeintä, että myös määräaika kokonaiskäsittelylle, jossa huomioidaan myös mahdolliseen muutoksenhakuun kuluva aika, olisi määritelty. Sopiva tavoitteellinen määräaika kokonaiskäsittelylle olisi 18 kuukautta (lupakäsittely 12 kuukautta, muutoksenhaku 6 kuukautta).

Lisäksi Helen suosittelee, että myös kuntien myöntämät ympäristöluvut tulisi sisällyttää etusijamenettelyn piiriin sekä tarvittaessa valtion olisi hyvä kohdentaa tukitoimia kuntien resurssien ja osaamisen kehittämiseen.

Lausuntonne asetusluonnoksesta ja perustelumuistiosta

-

Malin Kimmo
Helen Oy - Timo Aaltonen (johtaja, Energia-alusta ja tuotantoratkaisut),
Maiju Westergren (johtaja, Vastuullisuus ja yhteiskuntasuhteet)