

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

Esityksen mukaan uudistuksen keskeinen tavoite on vihreän siirtymän eräiden investointien edistäminen nopeuttamalla niitä koskevien lupahakemusten käsittelyä aluehallintovirastoissa ja niitä koskevien valitusten käsittelyä hallintotuomioistuimissa. ELY-keskus pitää lakiesityksen tavoitteita kannatettavina ja tärkeinä vihreän siirtymän edistämiseksi. Jotta uudistuksen tavoitteet voidaan saavuttaa, ELY-keskus pyytää kuitenkin jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota vielä seuraaviin seikkoihin:

Esitys toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia Suomen hiilineutraaliudesta sekä hallituksen 5.4.2022 pitämässä neuvottelussa julkisen talouden suunnitelmasta päätettyä kirjausta siitä, että vihreän siirtymän investointeja vauhditetaan valmistelemalla niitä koskevien investointien väliaikainen etusija lupakäsittelyssä. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallinto-virastossa annetun lain (898/2009, ns. AVI-menettelylaki) uuden 2 a §:n mukaan etusijaa sovellettaisiin aluehallintovirastoihin käsiteltäviksi tuleviin ympäristölupahakemuksiin ja vesilain mukaista lupaa koskeviin lupahakemuksiin, joissa otettaisiin huomioon ei merkittävää haittaa -periaate (do no significant harm, DNSH-periaate) ja joissa lupaa haetaan pykälässä määritellyn hankkeen toteuttamiseen.

Soveltamisalan piiriin kuuluvista laitoksista ja toiminnoista säädettäisiin 2 a §:ssä tyhjentävästi niin, että etusija koskisi seuraavia laitoksia tai toimintoja: uusiutuvaa energiaa edistävät hankkeet, polttoaineiden tai fossiilisten raaka-aineiden käyttöä korvaavat teollisuuden sähköistämishankkeet, vedyn valmistus ja hyödyntäminen, hiilidioksidin talteenotto, hyödyntäminen ja varastointi, akkumateriaalien valmistus, uudelleenkäyttö ja kierrätys sekä akkutehtaat.

Kiertotaloushankkeet eivät ole etusijamenettelyyn tunnistettujen hankkeiden joukossa, vaan kiertotalous on mukana vain yhtenä kuudesta ei merkittävää haittaa -periaatteen kriteereistä. Bio- ja kiertotalouden mukaisten ratkaisuiden edistäminen on kuitenkin yksi keskeinen osa vihreää siirtymää. Usein ne myös vahvistavat omavaraisuutta resurssien (ml. energia) osalta siten, että täällä käytetyt luonnonvarat, resurssit ja materiaalit pyritään hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti. Kiertotaloushankkeet ovat usein jonkin sivutuotteen, materiaalin tai jätteen tehokkaampaan hyödyntämiseen tähtääviä hankkeita, joissa etsitään ja kokeillaan uudentyypisiä ratkaisuja materiaalien pitämiseksi kierrossa. Olisi tärkeää, että nämä hankkeet otettaisiin huomioon aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten resurssitarpeita arvioitaessa. RRF-rahoitusta on kohdennettu erityisesti kiertotaloutta tukeviin uudelleenkäyttö- ja kierrätysinvestointeihin. Kiertotaloushankkeiden merkitys vihreässä siirtymässä tulisi tunnistaa vastaavalla tavalla kuin etusijamenettelyyn hyväksyttävien hankkeiden merkitys ja taata niitä varten riittävät viranomaisresurssit. ELY-keskus esittää, että kiertotaloushankkeet lisättäisiin ehdotettuun 2 a §:ään hanketyypinä.

Muutoinkin menettelyn ennakoitavuuden ja yhtenäisten soveltamiskäytäntöjen turvaamiseksi on tärkeää, että menettelyllisen etusijan soveltamisalaan kuuluvista hanketyypeistä säädettäisiin mahdollisimman selvästi ja yksiselitteisesti ottaen kuitenkin huomioon vihreän siirtymän hankkeille tyypillinen uutuusarvo ja lainsäätäjän haaste ennakoida etukäteen kaikkia mahdollisia tulevia hanketyyppejä. Yhtenä hanketyypinä säädettäisiin uusiutuvan energian tuotantolaitoksesta, jolla esityksen mukaan tarkoitettaisiin energiaa tuottavaa laitosta, jonka tuottama energia on täysin tai osittain uusiutuvaa sekä muita vastaavia laitoksia. Erityisesti muu vastaava laitos on määritelmällisesti tulkinnanvarainen.

Esityksen mukaan määritelmällisesti vihreän siirtymän mukaisuus edellyttää ei merkittävää haittaa -periaatteen täyttymistä. Esityksestä ei kuitenkaan riittävän yksiselitteisesti käy ilmi, mitä ei merkittävää haittaa -periaatteen osalta tosiasiallisesti edellytetään. Ehdotetun 2 a §:n perustelujen mukaan hakija voisi käyttää rahoituksen hakumenettelyn yhteydessä laatimaansa DNSH-arviointia 2 a §:n mukaisena selvityksenä, jos selvitys vastaa ehdotettua 2 b §:ää ja valtioneuvoston asetuksen sääntelyä. Viitatus perusteella rahoituksen hakumenettelyn yhteydessä tehtävä DNSH-arviointi ei siten kaikissa tapauksissa olisi riittävä. Tämän vuoksi esityksen mukaisen, lupa-menettelyyn sisällytettävän DNSH-arvioinnin ja toisaalta Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisen, rahoituksen (ns. RRF-rahoitus) myöntämiseen sisältyvän DNSH-arvioinnin vaatimuksia ja mahdollisia eroja tulisi selkiyttää.

ELY-keskus muistuttaa, että menettelyn soveltamisen tulee olla yksiselitteistä ja ennakoitavaa sekä toteuttaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Ehdotetun AVI-menettelylain 2 a §:n sanamuodon ja perustelujen perusteella jää epäselväksi, onko etusijamenettelyä mahdollista lainkaan soveltaa sellaiseen hankkeeseen, joka täyttäisi ei merkittävää haittaa -periaatteen vaatimukset ja lisäksi muut toimialaa koskevat vaatimukset, mutta jolle ei olisi haettu tai myönnetty RRF-rahoitusta. Mikäli käsittelyetusijan saamisen edellytyksenä on aina myös RRF-rahoituksen saaminen, tulisi tämä olla yksiselitteisesti kirjattu vähintään lakiesityksen perusteluihin. Samoin peruste-luissa tulisi selkeästi

tuoda esille, miltä osin ei merkittävää haittaa -periaatteen soveltamista laajennetaan muihin, kuin RRF-rahoituksen mukaisiin hankkeisiin. Menettelyn yhdenvertaisuudesta tulee varmistua.

Ehdotettu 2 b § sisältäisi säännöksen menettelyllisen etusijan pyytämisessä noudatettavasta menettelystä. Pykälässä säädettäisiin ei merkittävää haittaa -periaatteen mukaisuutta koskevan selvityksen toimittamisesta. Perustelujen mukaan lupaviranomainen voisi täydennyttää selvitystä tarvittaessa tavanomaisin hallintolain keinoin. Kuten ELY-keskus on jo edellä todennut, esityksessä tulisi tarkentaa, miksi RRF-rahoituksen saamista ja siinä yhteydessä tehtyä DNSH-arviointia ei pidetä riittävänä selvityksenä. Luvanhakijoiden oikeusturvan ja prosessien ennakoitavuuden näkökulmasta saattaa olla ongelmallista, jos hanketta suunnitteleva toimija toimittaa rahoitushaun yhteydessä ensimmäisen DNSH-arvion ja lupahakemusta varten toisen DNSH-arvion. Erityisen ongelmalliseksi tilanne muodostuu, jos lupaviranomainen tulkitsee DNSH-arviointia lopputuloksen osalta toisin. ELY-keskus pyytääkin tarkastelemaan, toteuttaako DNSH-arvion ottaminen lupamenettelyn osaksi tavoitetta lupamenettelyjen sujuvuudesta ja nopeasta käsittelystä. Riskiksi voi muodostua, että eri menettelyissä varmistetaan hanke-kohtaisesti kahteen kertaan se, että DNSH-arvio on tehty, mutta nämä arviot voivat poiketa toisistaan. Tämä saattaa aiheuttaa luvanhakijoille merkittävääkin lisätyötä, mikä tulisi huomioida arvioitaessa esityksen vaikutuksia luvanhakijan kannalta.

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

-

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

-

Lausuntonne hallituksen esitysluonnoksesta muilta osin

Käsittelyajat lupaviranomaisessa ovat nykyisin pitkiä korostuen erityisesti vaativissa hankkeissa. Mikäli etusijan saavia ja nopeutetusti käsiteltäviä lupahakemuksia tulee vireille runsaasti, on olemassa riski siitä, että muiden lupahakemusten käsittelyajat pitkittyvät entisestään. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että myös muiden luvanhakijoiden kuin etusijamenettelyyn pääsevien oikeusturva ja yhdenvertaisuus toteutuvat. Näin ollen aluehallin-tovirastojen ja hallinto-oikeuksien resurssien varmistaminen on erittäin tärkeää. Uudistuksen yhteydessä olisi näiden ohella tarkasteltava myös ELY-keskusten resurssien riittävyttä. Jotta nopeutettu lupakäsittely tosiasiaassa toteutuu säädetyssä määräajassa, ELY-keskuksilla tulee olla riittävät voimavarat esimerkiksi lupahakemuksista annettavien lausuntojen ja hallinto-oikeudelle toimitettavien selvitysten valmisteluun. Lausunnot, selvitykset ja vastineet annetaan muun virkatyön ohessa, ja jotta ne voidaan antaa viivytyksettä, tulee myös ympäristövastuualueen eri sektoreille osoittaa riittävät resurssit. Lupakäsittelyyn päätyvistä hankkeista riippuen ELY-keskusten Y-vastuualueilta tarvitaan

substanssiosaamista mm. alueidenkäytön, ympäristövaikutusten arvioinnin, luonnonsuojelun ja ympäristönsuojelun valvonnan asiantuntijoilta.

Käsittelyaikatavoitteiden osalta tulee ottaa huomioon myös se, että useat esityksen tarkoittamat hankkeet edellyttävät ympäristövaikutusten arviointi-menettelystä annetun lain (252/2017, YVA-laki) mukaista YVA-menettelyä. Tämä vaikuttaa suoraan lupahakemusten käsittelyaikatauluihin, koska ympäristölupaa hankkeelle ei voida myöntää ennen kuin YVA-selostus ja yhteysviranomaisena toimivan ELY-keskuksen perusteltu päätelmä ovat lupa-viranomaisen käytössä. Tämän vaikutuksia tulisi tarkastella esityksessä. Myös tämän osalta tulee varmistaa ELY-keskusten riittävät resurssit tehtävien hoitamiseksi.

Esityksen mukaan valitusasioiden käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa kiireellisenä koskisi vain lupa-asioita, jotka olisi käsitelty AVI-menettelylain 2 a §:n mukaisessa menettelyssä. Esityksen perusteella menettelyllisestä etusijasta päätettäisiin käsittelyratkaisuna osana lupapäätöstä, ja käsittelyratkaisusta voisi valittaa lupapäätöksen yhteydessä. Kuitenkin tilanteessa, jossa aluehallintovirasto ei ole antanut lupahakemukselle etusi-jaa, saattaa hallinto-oikeus päätyä vastakkaiseen lopputulokseen valituksen perusteella. Asiassa olisikin tärkeää ottaa kantaa, käsitelläänkö jatkomuutoksenhaussa tällainen asia nopeutetusti vai tavanomaisessa käsittelyajassa. Etusijamenettely päättyy aluehallintovirastojen osalta 31.12.2025 ja muutoksenhakuasteiden osalta 31.12.2027. Esityksessä olisi syytä täsmentää, käsitelläänkö etusijamenettelyn piirissä olevat, ennen määräaikaisen menettelyn päättymistä vireille tulleet, mutta kesken jäävät asiat kuitenkin kiireellisinä asioina.

Yleisellä tasolla esitetylle sääntelylle vaihtoehtoisia keinoja, kuten tulosohjauksen hyödyntämistä, on esityksessä käsitelty kevyesti. Vihreän siirtymän hankkeissa, kuten RRF-rahoitusta saavissa investointihankkeissa, tarve on toistaiseksi ollut ennen kaikkea rahoitus- ja luvituspuolen tiiviimmälle vuoro-puhelulle ja esimerkiksi ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyölle sen suhteen, että luvitus- ja valvontapuolella osattaisiin ennakoida avautuvia RRF-rahoitushakua ja niiden tuomia luvitustarpeita. Jatko-valmistelussa olisi tarpeen tarkastella, voitaisiinko esityksen tavoitteet saavuttaa esimerkiksi perustamalla vihreän siirtymän rahoitusta, investointi-hankkeiden luvituksen sujuvuutta sekä resurssien kohdentamista seuraava yhteistyöryhmä.

ELY-keskus tuo myös esille, että tässä lausunnossakin esitetyt epäselvyydet ja tulkinnanvaraisuudet lainsäädännössä tuottavat hitautta hallintoprosesseihin. Vihreän siirtymän hankkeille tyypillistä on, että niissä pyritään hakemaan aivan uudentyypisiä ratkaisuja ja teknologioita fossiilitaloudesta irtautumiseen sekä entistä resurssiniukempiin (ml. energia ja materiaalit) tuotantotapoihin. Tämän murroksen aikaansaamiseksi tarvitaan välttämättä myös uudenlaisia demonstraatio- ja pilottilaitoksia. Tämänkaltaisten hank-keiden käsittely lupamenettelyssä ei ole vakiintunutta, mikä jo itsessään helposti ennemminkin hidastaa kuin nopeuttaa asian käsittelyä. Asiaan liittyvän sääntelyn tulisi olla selkeää ja yksiselitteisesti tulkittavissa ja sovellettavissa, jotta tavoitellut muutokset saataisiin toteutettua. Lisäksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että tarvitaan tiivistä vuoropuhelua toiminnanharjoittajien ja viranomaisten välillä niin DNSH-arvioinnista kuin

soveltamisalaan kuuluvista uudentyyppisistä hankkeista. Koulutus- ja osaamis-tarpeita ei ole esityksessä tunnistettu.

Lausuntonne asetusluonnoksesta ja perustelumuistiosta

Asetuksessa käytetään laajasti samaa terminologiaa kuin YVA-lainsäädännössä. DNSH-asetuksen mukaisessa selvityksessä tulisi ELY-keskuksen näkemyksen mukaan välttää samojen termien käyttämistä asiassa, jossa selvitys ei pohjautu jo tehtyyn YVA-menettelyyn. Asiassa saat-taa muutoin syntyä käsitys, että arvio perustuu vastaavan laajuisiin selvityksiin, mitä YVA-menettelyssä edellytetään. Toiminnanharjoittajan itsensä tekemä, asetusliitteen taulukossa esitetty selvitys ei ole laajuudessaan verrannollinen varsinaiseen YVA-menettelyyn.

Ehdotuksen mukaan asetus on tarkoitus antaa sen jälkeen, ”jos lainmuutos hyväksytään eduskunnassa syksyllä 2023.” Asetusehdotuksen on kuitenkin tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023. Kyseessä lienee kirjoitusvirhe eduskunnan hyväksyntäaikataulun osalta.

Karppela Maria-Pia
Pirkanmaan ELY-keskus - Lausunto on valmisteltu Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella.