

Luonnos 23.5.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaisesta etusijamenettelystä aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023—2025 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023—2027

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia väliaikaisesti niin, että tietyille vihreää siirtymää tukevia investointeja koskeville ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisille lupahakemuksille säädettäisiin väliaikainen menettelyllinen etusija vuosiksi 2023—2025. Vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin väliaikaisesti säännökset siitä, että näitä hankkeita koskevia valitusasioita käsiteltäisiin hallintotuomioistuimissa kiireellisinä vuosina 2023—2027. Myös maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättäisiin väliaikainen säännös uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskevan valituksen ja tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan valituksen käsittelystä kiireellisenä vuosina 2023—2027.

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 kiertotalouteen ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin. Esityksen mukaisella menettelyllisellä 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. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2025 saakka. Vesilain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain, ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ja maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2027 saakka.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	11
4.2.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	11
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	11
4.2.3 Ympäristövaikutukset	12
4.2.4 Vaikutukset luvanhakijalle.....	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	13
6 Lausuntopalaute.....	14
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	14
7.1 Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa	14
7.2 Vesilaki	18
7.3 Ympäristönsuojelulaki	18
7.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki	18
8 Lakia alemman asteinen sääntely	19
9 Voimaantulo	19
10 Toimeenpano ja seuranta	19
11 Suhde muihin esityksiin.....	20
11.1 Suhde talousarvioesitykseen	20
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20
LAKIEHDOTUKSET	23
Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	23
Laki vesilain väliaikaisesta muuttamisesta	24
Laki ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta	24
Laki maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta.....	25

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen taustalla on pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma ja muun muassa hallituksen strateginen tavoite hiilineutraalista Suomesta vuoteen 2035 mennessä. Esityksellä edistetään myös hallitusohjelman tavoitetta Suomen pyrkimyksestä ensimmäiseksi fossiilivapaaksi hyvinvointiyhteiskunnaksi. Sähkön ja lämmön päästöttömyystavoitetta tukee muun muassa pyrkimys uusiutuvan sähköntuotannon, kuten tuulivoiman, osuuden kasvattamiseen Suomen energiantuotannossa. Esityksellä on myös kytkentä hallitusohjelman tavoitteeseen kiertotalouden lisäämisestä sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämisestä. Esitys myös huomioi vähähiilisen tuotannon vaikutukset kestäväan talouskasvuun.

Hallituksen 5.4.2022 pitämässä neuvottelussa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026 (jäljempänä kehysriihi) päätettiin seuraavasti: Suunnitelma sisälsi linjauksia tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan edistämiseksi ja tulevaisuuden kestäväan kasvun vahvistamiseksi. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy pöytäkirjamerkintä vihreästä siirtymästä ja investointien vauhdittamisesta — omavaraisuuden vahvistamisesta ja huoltovarmuuden varmistamisesta tilapäisin toimenpitein. Tähän esitykseen sisältyvä muutosehdotus ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettuun lakiin toteuttaa seuraavaa kirjausta: Vihreän siirtymän investointeja vauhditetaan valmistelemalla niitä koskevien investointien väliaikainen etusija lupakäsittelyssä. Yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa viranomaisten kesken tiivistetään lainsäädännön muutoksilla. Voimavaroja lisätään lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin, hallintotuomioistuimille ja digitalisaatioon.

Kehysriihen pöytäkirjan liitteessä kirjausta on tarkennettu vielä seuraavasti: Valmistellaan ehdotus ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain muuttamiseksi siten, että tiettyjä vihreän siirtymän investointeja koskevien ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittely saisi väliaikaisesti 2022—2025 etusijan aluehallintovirastojen lupa-asioiden käsittelyssä. Aluehallintovirasto antaisi etusijan ei merkittävää haittaa -periaatteen (Do no significant harm, DNSH) huomioiville uusiutuvan energian, vähähiilisen vedyn valmistuksen, hiilidioksidin talteenoton ja hyödyntämisen sekä akkuklusterin hankkeille. Samalla valmistellaan säännökset, joilla priorisoidaan samoihin hankkeisiin kohdistuvien valitusasioiden käsittely hallinto-oikeuksissa vuosina 2023—2027. Lisäksi kehysneuvottelun pöytäkirjan liitteessä todetaan, että nopeutetaan asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa lisäämällä niiden voimavaroja 3 miljoonalla eurolla.

Vihreällä siirtymällä tarkoitetaan siirtymää kohti ekologisesti kestäväan taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen vaan nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin. Määritelmällisesti vihreän siirtymän mukaisuus edellyttää ns. DNSH-periaatetta, eli ”ei merkittävää haittaa periaatetta”. Vihreällä siirtymällä pyritään yleisesti muutokseen, jossa talous vahvistuu vihreän teknologian, kestäväan teollisuuden ja liikenteen sekä päästöjen vähentämisen kautta. Useat vihreän siirtymän kannalta tärkeät investoinnit edellyttävät toteutuakseen ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista vesitalouslupaa tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavaratkaisua. Osaan hankkeista voidaan tarvita luvan lisäksi myös kaava. Hankkeeseen sovellettava erityislainsäädäntö ja ympäristölliset lupamenettelyt ovat siten keskeisiä vihreän siirtymän tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Eduskunnan ympäristövaliokunta on lausunnossaan (YmVL 21/2022 vp—VNS 2/2022 vp) valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026 todennut, että se on käsitellyt mainittua suunnitelmaa vihreän siirtymän edistämisen näkökulmasta. Ympäristövaliokunta korostaa tarvetta hyödyntää mahdollisuutta siten, että aidosti kiihdytetään vihreän siirtymän toimia. Siirtymässä hiilineutraaliin hyvinvointiyhteiskuntaan on tärkeää varmistaa hyvät edellytykset kestäväälle kasvulle ja kilpailukyvyille. Valiokunta korostaa myös, että hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää myös lisäpanostuksia vähäpäästöisiin teknologioihin ja ratkaisuihin. Lisäksi valiokunta toteaa, että fossiilisista polttoaineista irtautuminen sodan johdosta suunniteltua nopeammin edellyttää toteutuakseen lupamenettelyjen merkittävää vauhdittamista. Hallinnollisten menettelyjen vauhdittamisen osalta valiokunta pitää erinomaisena, että julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi määrärahalisäyksiä lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin ja digitalisaatioon.

Eduskunnan ympäristövaliokunta lausuu, että sen saaman selvityksen mukaan ympäristöministeriössä valmistellaan ehdotus ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain muuttamiseksi siten, että tiettyjä vihreän siirtymän investointeja koskevien ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittely saa etusijan aluehallintovirastojen lupa-asioiden käsittelyssä. Lupakäsittelyn priorisointi olisi mahdollista määräaikaikaisesti vuosina 2022—2025. Aluehallintovirasto antaisi etusijan DNSH-periaatteen mukaisille uusiutuvan energian, vähähiilisen vedyn valmistuksen, hiilidioksidin talteenoton ja hyödyntämisen sekä akkuklusterin hankkeille. Tavoitteeksi asetetaan, että etusijalla olevien investointien lupakäsittely kestäisi enintään 12 kuukautta. Valiokunta kiirehtii hallituksen esityksen valmistelua. Lisäksi valiokunta pitää välttämättömänä tavoitteen saavuttamisen kannalta, että samalla valmistellaan säännökset, joilla priorisoidaan samoihin hankkeisiin kohdistuvien valitusasioiden käsittely hallinto-oikeuksissa vuosina 2023—2027.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on tehty yhteistyötä oikeusministeriön kanssa. Esitys on ollut lausuntokierroksella 23.5.2022—7.6.2022. *[Täydennetään]*

2 Nykytila ja sen arviointi

Eräiden vihreän siirtymän investointien etusija lupakäsittelyssä

Ympäristöä koskevassa lainsäädännössä ei ole aiemmin säädetty tiettyjen hankkeiden lupahakemusten menettelyllisestä etusijasta suhteessa muihin lupahakemuksiin. Sekä ympäristönsuojelulaissa että vesilaisissa on aineellisten säännösten lisäksi runsaasti menettelyllisiä säännöksiä. Ympäristönsuojelulaissa lupamenettelyyn liittyvät säännökset on pääosin sijoitettu lain 5 lukuun ja niitä tarkentavat ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014) säännökset. Vesilaisissa (587/2011) hakemusmenettelyä koskevat säännökset ovat 11 luvussa, joita tarkennetaan vesitalousasioista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1560/2011). Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettu laki (898/2009) täydentää osaltaan näitä menettelyllisiä säännöksiä. Kun lupahakemusta käsitellään lupaviranomaisessa, noudatetaan mainittujen lakien lisäksi muun muassa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia (898/2009) ja hallintolakia (434/2003). Jos erityislainsäädännössä on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain sijaan.

Hallintolain säännöksistä ehdotettavan lupahakemusten etusijasäännöksen kannalta keskeisiä ovat lain 2 luvussa säädetty hyvän hallinnon perusteet. Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon

oikeusperiaatteista, joista erityisesti yhdenvertaisuusperiaate on huomioitava suhteessa ehdotettavaan uuteen 2 a §:ään. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Edelleen hallintolain 6 §:ään sisältyvän objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisten toimien on oltava puolueettomia. Lain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen voidaan myös katsoa kytkeytyvän ehdotettaviin säännöksiin. Palveluperiaatteen mukaisesti asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Vaikka ympäristöä koskevassa lainsäädännössä ei tällä hetkellä säädetä tiettyjen hankkeiden priorisoinnista, useassa ympäristönsuojeluun kytkeytyvässä laissa on kuitenkin säännöksiä, joiden tavoitteena on sujuvoittaa menettelyä niiden soveltamisalaan kuuluvien lupahakemusten osalta. Esimerkiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain (1145/2020) tavoitteena on erityisesti jouduttaa uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyitä. Vastaavasti Euroopan unionin lainsäädäntöön pohjautuu Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden käsittelystä annettu laki (684/2014), jonka 2 §:ssä säädetään yhteistä etua koskevaan energiahankkeeseen liittyvien tehtävien käsittelystä viivytyksettä. Myös esimerkiksi ympäristönsuojelulain 47 §:n ja vesilain 11 luvun 12 §:n säännösten vesitalouslupahakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittelystä tavoitteena on lupamenettelyn sujuvoittaminen. Sujuva käsittely on myös tavoitteena ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetussa laissa (764/2019).

Lainsäädäntömuutosten lisäksi aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välisissä vuositaisissa tulossopimuksissa sekä niihin liittyvissä ennakkollisissa tavoitteissa seuraaville vuosille on asetettu lupakäsittelyn toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja sujuvoittamiseen liittyviä tavoitteellisia mediaanikäsittelyaikoja. Tavoitteellisilla käsittelyajoilla on pyritty nopeuttamaan lupakäsittelyä sen laadukkuudesta tinkimättä ja mediaanikäsittelyaikoja koskeviin tavoitteisiin on kaikkien ympäristölupahakemusten osalta vuosina 2018—2020 päästykin, kuten vuonna 2021 julkaistusta [selvityksestä](#)¹ käy ilmi. Nimenomaisia vihreää siirtymää edistäviä säännöksiä ei voimassa olevassa lupamenettelyjä koskevassa lainsäädännössä nykyisellään ole.

Seuraavaan on kerätty ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupahakemuksia ja päätöksiä koskevia yleisiä tietoja. Näitä ovat tiedot vireille tulleiden hakemusten määrästä aluehallintovirastoissa vuosina 2020 ja 2021. Myös tiedot ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten päätösten määrästä ovat vuosilta 2020 ja 2021. Vireille tulleita hakemuksia tai tehtyjä päätöksiä ei ole tarkasteltu tämän hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitettujen hankkeiden osalta, vaan tiedot määrästä kattavat kaikki ympäristönsuojelulain ja vesilain lupa- ja päätöasiat.

¹ Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018-2020, Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35.

Ympäristönsuojelulain mukaisia hakemuksia vireille

	2020	2021
	kpl	kpl
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	283	245
Itä-Suomen aluehallintovirasto	60	29
Lounais- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	205	112
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	140	122
	688	508

Vesilain mukaisia hakemuksia vireille

	2020	2021
	kpl	kpl
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	176	137
Itä-Suomen aluehallintovirasto	71	67
Lounais- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	85	85
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	60	49
	392	338

Ympäristönsuojelulain mukaisia päätöksiä

	2020	2021
	kpl	kpl
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	280	255
Itä-Suomen aluehallintovirasto	43	48
Lounais- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	194	176
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	123	149
	640	628

Vesilain mukaisia päätöksiä

	2020	2021
	kpl	kpl
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	199	169
Itä-Suomen aluehallintovirasto	68	79
Lounais- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	107	126
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	54	60
	428	434

Aluehallintovirastojen vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan valtakunnallisesti kaikkien ympäristönsuojelulain mukaisten lupahakemusten käsittelyaika oli 9,9 kuukautta.

Aluehallintovirastojen vuoden 2021 tilinpäätöksen mukaan kiireellisiin investointihankkeisiin liittyvien ympäristölupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt merkittävästi vuodesta 2020. Pääasiassa nämä lupa-asiat on saatu aluehallintovirastoissa ratkaistua siten, että luvan saaneiden hankkeiden toteutuminen ei viivästynyt lupaprosessin keston takia. Lisäksi tilinpäätöksessä 2021 todetaan, että tyypillisesti lupa-asiat koskivat joko täysin uusia toimintoja tai olemassa olevien toimintojen olennaisia muutoksia. Ympäristölupavastuualueet saavuttivat 2021 käsittelyaikatavoitteensa ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa. Valtakunnallisesti kaikkien ympäristönsuojelulain mukaisten lupahakemusten mediaanikäsitteilyaika oli 10,5 kuukautta. Käsittelyaika siten alitti selvästi tavoiteajan 12 kuukautta. Vesilain mukaisissa asioissa mediaanikäsitteilyaika oli 8,4 kuukautta. Asetettu tavoite ylittyi vain 0,4 kuukautta.

Eräiden valitusten käsitteleminen kiireellisenä hallintotuomioistuimessa

Vesitalouslupia ja ympäristölupia koskevat valitusasiat käsitellään keskitetysti Vaasan hallinto-oikeudessa. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavavalituksia käsitellään kaikissa hallinto-oikeuksissa, joita ovat Vaasan hallinto-oikeuden lisäksi Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuden päätöksistä voi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) ei ole säännöksiä siitä, millä perusteella asioita voidaan käsitellä kiireellisenä hallintotuomioistuimissa. Sen sijaan erityislainsäädännössä on runsaasti säännöksiä eri perustein tiettyjen asiaryhmien kiireellisenä käsitteystä hallintotuomioistuimissa.

Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa on erityissäännöksiä valitusten käsittelemisestä hallintotuomioistuimissa. Näitä säännöksiä sovelletaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden hallintotuomioistuinkäsittelyssä ensisijaisesti, ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä sovelletaan täydentävästi. Väliaikainen sääntely eräiden asioiden käsittelemisestä kiireellisesti olisi siten säädettävä vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Sen sijaan ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa ei nykyisin ole säännöksiä siitä, että tietyt asiat olisi käsiteltävä kiireellisenä muutoksenhaussa.

Myös maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy erityissäännöksiä valitusten käsittelemisestä hallintotuomioistuimissa. Lain 188 §:ssä säädetään muutoksenhausta kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen ja sen 2 momentin mukaan asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittävaksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Sääntely on lisätty pykälään lailla 1441/2006 (HE 81/2006 vp). Uusien asiaryhmien käsitteystä kiireellisenä tulisi siten myös säätää maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Tilastotietoa Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä ympäristö- ja vesitalousasioista

Ympäristöluvut	2020	2021
Saapunut	177	178
Ratkaistu	224	175

Vesitalous	2020	2021
Saapunut	118	88
Ratkaistu	40	99

Ympäristönsuojelulaissa ja vesiläissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat	2020	2021
Saapunut	38	33
Ratkaistu	32	14

Vaasan hallinto-oikeudessa tuli vuonna 2021 vireille 177 ympäristölupaa ja 88 vesitalousasioita koskevaa valitusta. Edeltävänä vuonna 2020 vireille tuli 178 ympäristölupaa ja 118 vesitalousasiaakoskevaa valitusta. Keskimääräinen käsittelyaika kaikissa ympäristönsuojeluasioissa oli vuonna 2021 noin 21 kuukautta ja vuonna 2020 noin 24 kuukautta. Vesitalousasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2021 noin 23 kuukautta ja vuonna 2020 noin 18 kuukautta.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuli vireille vuonna 2021 arviolta 29 ympäristölupaa ja 9 vesilupaa koskevaa valituslupa-asiaa. Edeltävänä vuonna 2020 vireille tuli lähes 50 ympäristölupaa ja 8 vesilupaa koskevaa valituslupa-asiaa. Näihin lukumääriin sisältyvät kaikki ympäristölupia ja vesilupia koskevat valituslupa-asiat mukaan lukien ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluvia lupa-asioita sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluvat lupa-asioita koskevat valituslupa-asiat. Keskimääräinen käsittelyaika kaikissa ympäristönsuojelua koskevissa valituslupa-asioissa oli molempina vuosina noin 12 kuukautta ja kaikissa vesitalousasioita koskevissa lupa-asioissa noin 11 kuukautta. Arviot pohjautuvat korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksissa esitettyihin tilastoihin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien tuulivoimayleiskaavoja koskevat päätökset

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien tekemät päätökset tuulivoimayleiskaavoista 2016-2022, lkm

vuosi	KHO	HaO:det	yhteensä
2022	2	0	2
2021	5	7	12
2020	7	12	19
2019	8	11	19
2018	9	20	29
2017	13	26	39
2016	17	31	48

Vireillä olevat tuulivoimayleiskaavat ja –asemakaavat

Tuulivoimayleiskaavoja ja –asemakaavoja oli maaliskuussa 2022 vireillä yhteensä noin 110 kappaletta koko maassa. Valtaosa näistä oli tuulivoimayleiskaavoja.

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on vauhdittaa vihreää siirtymää tukevien investointihankkeiden toteutumista. Tavoitteen taustalla vaikuttaa Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, jolla pyritään tekemään Euroopasta ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa. Ohjelmaan kytkeytyvät komission tavoitteet nostaa uusiutuvien energianlähteiden osuus 40 prosenttiin kaikista energialähteistä laskettuna vuoteen 2030 mennessä, vauhdittaa taloutta vihreän teknologian avulla, luoda kestävä teollisuutta ja liikennettä sekä vähentää kasvihuonekaasupäästöjä sekä muuta ympäristökuormitusta.

Maailmanpoliittisen tilanteen muututtua merkittävä tavalla helmikuussa 2022, Suomessakin katsottiin tarpeelliseksi edelleen nopeuttaa irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Myös energiaomavaraisuuden kasvattaminen suhteessa tuontiin perustuvaan energiaan on merkittävä yhteiskunnallinen tavoite ehdotettavan säännöksen taustalla.

Myös Suomen kestävä kasvun ohjelmaan (Recovery and Resilience Facility, RRF) perustuvaa rahoitusta saavien hankkeiden edistämiseksi niille annetussa aikataulussa on tärkeää, jotta määrällisesti käytettävissä olevat EU-varat saadaan hyödynnetyksi.

Ehdotuksen tavoitteisiin kuuluu tiettyjen vihreää siirtymää tukevien ja edistävien ympäristölupahakemusten ja vesitalouslupahakemusten käsittelyn nopeuttaminen. Mainittujen lupahakemusten käsittelyn määräaikoihin on kiinnitetty huomiota, ja esitetty erilaisia vaateita lupakäsit-

telylle varattavan määräajan rajaamiseksi. 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 lupa-asioiden käsittelyn nopeuttamiseen, on nämä hankkeet tarkoituksenmukaista saada käsiteltyksi nopeutetussa aikataulussa myös mahdollisen muutoksenhaun osalta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Eräiden vihreän siirtymän investointien etusija lupakäsittelyssä

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia muutettaisiin lisäämällä lakiin väliaikaisesti voimassa olevat kaksi pykälää. Ehdotuksella mahdollistetaan lupahakemuksen nopeampi käsittely aluehallintovirastossa, jos hanke edistää vihreää siirtymää ja ottaa huomioon ei merkittävää haittaa –periaatteen.

Aluehallintovirastoa koskevat säännökset olisivat uudessa 2 a pykälässä, jossa säädettäisiin menettelyllisestä etusijasta käsiteltäessä vihreän siirtymän investointeja koskevia lupahakemuksia. Etusijaa sovellettaisiin niihin käsiteltäviksi tuleviin ympäristölupahakemuksiin ja vesilain mukaista lupaa koskeviin lupahakemuksiin, joissa otettaisiin huomioon ei merkittävää haittaa –periaatteen. Tällaisten hankkeiden lupahakemukset saisivat menettelyllisen etusijan suhteessa muihin vastaaviin ympäristölupahakemuksiin ja vesilain mukaisiin lupahakemuksiin, jotka eivät täyttäisi pykälässä ehdotettuja edellytyksiä.

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, sekä akkumateriaalien valmistus, uudelleenkierto ja kierrätys sekä akkutehtaat.

Pykälässä säädettäisiin myös menettelyllisen etusijan soveltamisesta niihin hankekokonaisuuksiin, jotka täyttäisivät pykälässä säädetyt edellytykset. Muut lupahakemukset käsiteltäisiin aluehallintovirastossa tavanomaisesti.

Luvanhakijaan sovellettavat säännökset olisivat omassa pykälässään, jossa säädettäisiin menettelyllisestä etusijasta. Hakijan tulisi osoittaa riittävällä selvityksellä, että toiminnassa otettaisiin huomioon ei merkittävää haittaa –periaate. Tarkemmat säännökset vaadittavasta selvityksestä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

Eräiden valitusten käsitteleminen kiireellisenä hallintotuomioistuimessa

Eräiden valitusten käsittelemisestä kiireellisenä ehdotetaan säädettävän erityislaeissa. Vesilakia ja ympäristönsuojelulakia muutettaisiin väliaikaisesti siten, että niihin lisättäisiin uusi pykälä eräiden valitusasioiden käsittelystä kiireellisenä. Pykälässä viitattaisiin ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain ehdotettuun 2 a §:ään, jonka nojalla etusijamenettelyssä käsiteltyihin lupahakemuksiin annettuihin päätöksiin kohdistuvat valitukset käsiteltäisiin myös muutoksenhaussa kiireellisenä.

Myös maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättäisiin uusi väliaikaisesti voimassa oleva pykälä, jossa säädettäisiin uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskevan valituksen ja lain 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan valituksen käsittelystä kiireellisenä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Vihreän siirtymän edistämiseen liittyvän ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun väliaikaisen lainmuutoksen arvioidaan lisäävän aluehallintovirastojen työtaakkaa. Esityksen mukainen priorisointi aiheuttaisi tarpeen käsitellä näitä lupahakemuksia nopeutetusti.

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain ehdotettu väliaikainen säännös tiettyjen hankkeiden priorisoinnista lupakäsittelyssä merkitsisi osin uudenlaista menettelytapaa eräiden ympäristö- ja vesilupahakemusten käsittelyyn. Käytännössä muutos edellyttäisi lisää käsittelijöitä aluehallintovirastoon, jotta osaa lupahakemuksista voitaisiin aikataulullisesti priorisoida hakemuksen käsittelyn eri vaiheissa hidastamatta merkittävästi muiden hankkeiden lupakäsittelyä. Lupakäsittelijöiden työkuorman olleessa jo ennestään huomattava, tämä edellyttää onnistuakseen uusien lupakäsittelijöiden rekrytoimista. Myös lakiin ehdotettu siirtymäsäännös, jolla vireillä olevat pykälässä tarkoitettut lupahakemukset otettaisiin pyynnöstä menettelylliseen etusijaan, lisääisivät osaltaan aluehallintovirastojen voimavaratarpeita. Ympäristö- ja vesitalousasioiden lupakäsittely on vaativaa asiantuntijatyötä. Vihreää siirtymää edistävien hankkeiden käsittely nopeutetusti saattaa edellyttää lupaviranomaisessa myös muun muassa teknisen ja luonnontieteellisen erityisosaamisen lisäämistä.

Ehdotettujen vesilain ja ympäristönsuojelulain muutosten vaikutukset kohdistuisivat Vaasan hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen osalta kaikkiin hallintotuomioistuimiin. Esityksen mukainen priorisointi lisäisi myös hallintotuomioistuinten voimavaratarpeita. Säännökset eräitä hankkeita koskevien valitusten käsittelemisestä kiireellisenä suhteessa muihin asiaryhmän asioihin edellyttäisivät hallintotuomioistuinten resurssien lisäämistä siten, että nämä valitukset olisi mahdollista käsitellä kiireellisenä hidastamatta merkittävästi muiden saman asiaryhmän valitusten käsittelyä.

Määräraha-vaikutuksia arvioidaan tarkemmin seuraavassa luvussa 4.2.2 Taloudelliset vaikutukset.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Lupakäsittelyn vauhdittaminen vihreää siirtymää edistävien hankkeiden etusijalle asettamisen johdosta aiheuttaisi aluehallintovirastoissa voimavaratarpeen. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy 2,5 miljoonan euron vuosittainen lisärahoitus vuosille 2023 ja 2024, 1,5 miljoonan euron lisärahoitus vuodelle 2025 ja 1 miljoonan euron lisärahoitus vuodelle 2026.

Lisävoimavarojen merkitys on keskeinen siihen, että etusijan saavien hankkeiden nopeaan käsittelyyn voidaan rekrytoida lisää käsittelijöitä ja pyrkiä samalla myös varmistamaan, että muut lupahakemusasiat eivät viivästyisi nykyisistä käsittelyajoista.

Säännökset valituksen käsittelemisestä kiireellisenä aiheuttavat voimavaratarpeen myös hallintotuomioistuimissa. Julkisen talouden suunnitelmaehdotukseen [tarkentuu] sisältyy vuosittainen 3 miljoonan euron määrärahalisäys muiden tuomioistuinten toimintamenoihin.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotetulla sääntelyllä ei olisi suoria ympäristövaikutuksia, koska ehdotuksen mukaisessa käsittelyjärjestyksessä sovellettaisiin samoja ympäristönsuojelulain ja vesilain aineellisia säännöksiä kuin muihinkin ympäristönsuojelulain ja vesitalousasian käsittelyssä. Ehdotettu menettelyllinen etusija tarkoittaisi näitä hankkeita koskevan lupa-asian käsittelyä muita vesitalouslupahakemuksia ja ympäristölupahakemuksia kiireellisemmin.

Koska ehdotuksen taustalla vaikuttavat kuitenkin vihreän siirtymän tavoitteet ja tavoitteisiin pyritään nopeutetusti muun muassa hallituksen kehysriihen selkeillä kirjauksilla ja lisätalousarviossa investointien vauhdittamiseen varatuilla määrärahoilla, vähintään epäsuoria myönteisiä ympäristövaikutuksia säännöksillä voidaan arvioida olevan, jos irtautuminen fossiilista polttoaineista nopeutuu ehdotetulla sääntelyllä ja siihen varatuilla lisävoimavaroilla. Välillisiä myönteisiä vaikutuksia arvioidaan aiheutuvan ympäristölle, kun vihreää siirtymää toteuttavien hankkeiden lupa-asiat ratkaistaan lupaviranomaisessa ja/tai hallintotuomioistuimessa aikaisempaa nopeammin ja tämä osaltaan mahdollistaa hankkeiden toteutumisen nopeutetusti. Ei merkittävää haittaa -periaatteen huomioon ottavilla vihreän siirtymän hankkeilla, joita ehdotuksella pyritään vauhdittamaan, olisi toteutuessaan positiivisia vaikutuksia ilmaston kannalta sekä kiertotalouden edistämiseen sekä puhtaan teknologian käyttöönottoon.

Ei merkittävää haittaa -periaatetta huomioon ottavissa hankkeissa tulee ottaa huomioon kestävä sijoittamista helpottavasta kehuksesta ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklan 1 kohdan vaatimukset myös hakijalta edellytettävän selvityksen sisällön kautta.

4.2.4 Vaikutukset luvanhakijalle

Vihreän siirtymän investointien menettelyllinen etusija lupakäsittelyssä edellyttäisi ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen luvan hakijalta oma-aloitteisuutta sekä selvitystä siitä, että hakemuksen mukaisessa toiminnassa otettaisiin huomioon ei merkittävää haittaa -periaate. Nämä hakijaan kohdistuvat vaikutukset lupakäsittelyn nopeutuessa olisivat myönteisiä.

Hakijalla aiheutuvan hallinnollisen taakan arvioidaan olevan vähäistä. Hakija voisi hyödyntää suunnitellun hankkeen osalta muuta menettelyä varten laadittua selvitystä tai hakijan tulisi laatia uusi selvitys. Menettelyllisen etusijan pyytäminen on kuitenkin hakijalle vapaaehtoista ja hakijan päätettävissä.

Tiettyjen asioiden kiireellisenä käsittelemisestä säättäminen hallintotuomioistuinten osalta nopeuttaisi vihreän siirtymän investointien lupahakemusten käsittelyaikaa kokonaisuudessaan. Asiat valikoituisivat ympäristölupa- ja vesitalousasioissa kiireelliseen käsittelyyn viran puolesta sillä perusteella, että niihin olisi sovellettu aluehallintovirastossa menettelyllistä etusijaa.

Myös kaava-asioissa kiireelliseen käsittelyyn kuuluvat hankkeet arvioitaisiin viran puolesta ehdotettua maankäyttö- ja rakennuslain pykälää soveltaen.

Luvanhakijan osalta valitusasian käsittely kiireellisenä tarkoittaa, että hallintotuomioistuimet käsittelevät valituksen kiireellisenä noudattaen muutoin, mitä valitukseen sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain ja sovellettavan aineellisen lainsäädännön mukaisesti.

Ehdotetun siirtymäsäännöksen vaikutus olisi, että luvanhakija voisi pyytää aluehallintovirastolta menettelyllisen etusijan soveltamista jo vireillä olevaan lupahakemukseensa. Soveltamista

ei ehdoteta rajattavan vireillä olevan lupa-asian käsittelyn osalta mihinkään käsittelyn vaiheeseen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Tulosohjaksella toteutettava eräiden vihreän siirtymän investointien etusija lupakäsittelyssä

Vihreän siirtymän investointien priorisointi voisi olla mahdollista toteuttaa myös aluehallintovirastojen ja hallintotuomioistuinten tulosohjauksella. Kyseessä on lisärahoitukseen perustuva panostus aluehallintovirastojen ja tuomioistuinten voimavaroihin, ja tarkoitus on luoda edellytyksien täytyessä mahdollisuus nopeutettuun käsittelyyn. Tämä toteuttamisvaihtoehto ei kuitenkaan perustuisi lainsäädäntöön vaan hallinnolliseen ohjaukseen.

Tulosohjaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille sekä samalla kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden kustannustehokas toteuttaminen. Tulosohjausmallille on keskeistä, että se pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin. Se on merkittävä osa laajaa resurssi- tai budjettiohjauksen kokonaisuutta. Tulosohjaus käsitteenä voidaan valtion kontekstissa ymmärtää laajemmassa merkityksessä yleisenä järjestelmänä, pyrkimyksenä ja ohjauksena kohti toiminnan tuloksellisuutta tai rajatummassa merkityksessä ministeriöiden alaisen hallinnon eli virastojen ohjaamisena tulostavoitteita asettamalla ja resursseja niiden toteuttamiseksi osoittamalla.

Tulosohjaus ei kuitenkaan ole samalla tavalla läpinäkyvää kuin lainsäädäntö. Lisäksi luvanhakijan näkökulmasta tulosohjauksella ei voida asettaa hakijalle menettelyllisen etusijan pyyntöön ja ei merkittävää haittaa –periaatteen selvittämiseen liittyviä velvoitteita. Tulosohjauksessa hallinnollinen taakka kohdistuisi aluehallintovirastoon, joka viran puolesta joutuisi seulomaan hakemuksista tulostavoitteiden mukaiset hakemukset.

Eräiden vihreän siirtymän investointien menettelyllisestä etusijasta säättäminen yhdellä pykälällä

Vaihtoehtona on selvitetty myös sitä, että säännökset aluehallintoviraston lupakäsittelyn menettelyllisestä etusijasta olisivat yhdessä pykälässä. Tällöin sekä aluehallintovirastoa että hakijaa koskevat säännökset sisältyisivät hieman yleisemmällä tasolla ilmaistuna samaan pykälään. Tässä vaihtoehdossa hakijaa koskeva sääntely jäisi epämääräisemmäksi. Vaihtoehto on sisällöltään muutoin hyvin samankaltainen kuin tähän hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus. Sääntelyn tavoitteiden kannalta ei ole olennaista eroa ei tämän ja valitun vaihtoehdon välillä. Hakijan ja muiden luvanhakijoiden kannalta selkeys ja sääntelyn kattavuus kuitenkin puoltavat valittua kahden pykälän vaihtoehtoa. Myös hakijalta edellytettävästä selvityksestä ei säädettäisi, vaan sen osalta ohjaus perustuisi laadittavaan ohjeeseen. Selvityksen sisältöä koskevia tarkempia säännöksiä ei annettaisi asetuksella. Perustuslain näkökulmasta 80 §:n vaatimukset eivät toteutuisi riittävästi tässä vaihtoehdossa.

Eräiden valitusten kiireellisenä käsittelemisestä säättäminen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki on hallintolainkäyttöä koskeva yleislaki. Muuhun lainsäädäntöön voidaan sisällyttää erityisiä menettelysäännöksiä myös muutoksenhausta. Esimerkiksi vesilaissa (15 luvun 4 §), ympäristönsuojelulaissa (197 §) ja maankäyttö- ja raken-

nuslaissa (188 §) on yleislakia täsmentäviä menettelysäännöksiä muutoksenhausta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei sisälly yleisiä säännöksiä joidenkin tiettyjen asiar ryhmien valitusten kiireellisenä käsittelemisestä. Sen sijaan tällaisia säännöksiä on runsaasti eri hallinnonalojen erityislaeissa. Myös tässä yhteydessä ehdotettavat säännökset kiireellisenä käsittelemisestä sopivat parhaiten näitä asioita koskeviin erityislakeihin, joissa on jo entuudestaan sääntelyä myös muutoksenhaussa noudatettavasta menettelystä.

6 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla xx.5.2022 – xx.6.2022. Lausuntopyyntö julkaisiin Lausuntopalvelussa ja toimitettiin seuraaville tahoille: xxx, Lausuntopyyntössä mainittiin, että lausunnon saavat antaa myös muut kuin jakelussa mainitut.

[Täydennetään myöhemmin]

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa

2 a §. *Eräiden ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittelyjärjestyksestä.* Pykälässä säädettäisiin väliaikaisesta menettelyllisestä lupahakemusten käsittelyyn liittyvästä etusijasta. Etusija liittyy vihreää siirtymää tukeville investoinneille valtion budjetista myönnettyihin määräaikaisiin lisävoimavaroihin. Menettelyllinen etusija tarkoittaisi käytännössä nopeutettua lupahakemuksen käsittelyä lupaviranomaisessa kaikissa menettelyn vaiheissa. Pykälä sisältäisi säännöksiä aluehallintovirastoa koskien. Pykälä jakaantuisi 4 momenttiin.

Pykälän 1 momentin mukaan käsittelyjärjestystä koskeva etusijaa sovellettaisiin aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluviin ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla käsiteltäviin lupahakemuksiin. Kysymys voisi olla uuden hankkeen lupa-asiasta tai jo olemassa olevan luvan muuttamisesta.

Pykälän soveltamisalaa määrittäisi osaltaan momentissa mainittu ei merkittävää haittaa –periaate (Do no significant harm, DNSH) sekä 2 momentin tyhjentävä luettelo niistä vihreään siirtymään luettavista investointihankkeista, joille voitaisiin myöntää menettelyllinen etusija suhteessa muihin ympäristölupahakemuksiin tai vesilain mukaisiin lupahakemuksiin, edellyttäen että ne täyttävät lupakäsittelylle ympäristö- ja vesilaissa säädetyt edellytykset. Muutoin lupaharkinnassa sovellettaisiin aineellisten säännösten osalta ympäristönsuojelulakia (527/2004) ja vesilakia (587/2011) kuten vastaavissa lupamenettelyissä näiden lakien mukaisesti. Momenttiin sisältyisi nimenomainen säännös ei merkittävää haittaa –periaatteen huomioon ottamisesta.

Monelle vihreää siirtymää tukevalle hankkeelle on haettu tai ollaan hakemassa Suomen kestävä kasvun ohjelmaan liittyvää EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen² (Recovery and Resilience Facility, RRF) liittyvää rahoitusta. Rahoituksen ehtona on ei merkittävää haittaa –periaatteen noudattaminen. Ei merkittävää haittaa –periaatteen mukaisella arvioinnilla (DNSH -arvioinnilla) varmistetaan, ettei hanke aiheuta merkittävää haittaa seuraaville ympäristötavoitteille: ilmastonmuutoksen hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, vesivarojen ja merten

² Valtiovarainministeriö, Elpymis- ja palautumistukiväline, <https://vm.fi/elpymis-ja-palautumistukiväline>.

luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojelu, siirtyminen kiertotalouteen, ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen sekä biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että menettelyllinen etusija annettaisiin luettelossa mainittuja hankkeita koskeville hakemuksille. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että lupakäsittelyyn otetaan ja siinä käsitellään lupahakemus nopeutetusti, kun hakemus selvityksineen olisi riittävä. Tällöin aluehallintovirastossa sekä lupahakemuksen alkutarkastus että ei merkittävää haittaa –periaatteen mukaisuuden tarkastelu tehtäisiin nopeutetusti. Vastaava nopeutettu käsittely tapahtuisi myös lupahakemuksen myöhemmissä vaiheissa niiden hakemusten osalta, joille myönnettäisiin etusija. Lupahakemus voisi koskea sekä uudelle toiminnalle tarvittavaa lupaa että olemassa olevan toiminnan muuttamista.

Momenttiin sisältyvässä tyhjentävässä viisikohtaisessa luettelossa tarkennettaisiin, mitkä vihreää siirtymää tukevien investointihankkeiden lupahakemuksista kuuluisivat menettelyllisen etusijan soveltamisalaan. Näitä olisivat hankkeet uusiutuvaan energiaan, teollisuuden sähköistämiseen, vedyn valmistukseen ja hyödyntämiseen, hiilidioksidin talteenottoon, hyödyntämiseen ja varastointiin liittyen sekä lupahakemukset, jotka koskevat akkutehdasta, akkumateriaalien valmistusta ja uudelleenkäyttöä. Momentin hankeluetteloa sovellettaisiin vain menettelyllistä etusijaa koskevassa harkinnassa. Hankeluettelolla ei muutettaisi vesilain tai ympäristönsuojelulain luvanvaraisuutta koskevaa sääntelyä miltään osin.

Hakija voisi harkintansa mukaan käyttää rahoituksen hakumenettelyn yhteydessä laatimaansa DNSH-arviointia tämän pykälän mukaisena selvityksenä, jos selvitys vastaa ehdotettua 2 b §:ää ja sitä tarkentavan [annettavan] valtioneuvoston asetuksen sääntelyä.

Momentin luettelon 1 kohdassa hanketyyppinä olisivat uusiutuvan energian hanke vesiympäristössä tai uusiutuvan energian tuotantolaitos. Uusiutuvalla energialla tarkoitettaisiin tuuli- ja aurinkoenergiaa, geotermistä energiaa, ympäristön energiaa, vuorovesi- ja aaltoenergiaa ja muuta valtamerienergiaa, vesivoimaa ja biomassaa sekä kaatopaikoilla ja jätevedenpuhdistamoissa syntyvää kaasua ja biokaasua, joka ei ole peräisin fossiilisista lähteistä. Uusiutuvan energian tuotantolaitoksella puolestaan tarkoitettaisiin energiaa tuottavaa laitosta, jonka tuottama energia on täysin tai osittain uusiutuvaa sekä muita vastaavia laitoksia. Kyseessä voisi olla myös muun tyyppinen vihreää siirtymää toteuttava hanke vesiympäristössä kuten esimerkiksi erillinen meri- tai vesialueella sijoitettava siirtokaapeli tai muu hankkeeseen liittyvä toimi.

Uusiutuva energia määritellään uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetussa laissa (1145/2020, jäljempänä RED II laki). RED II lain 3 § sisältää useita määritelmiä, joita voidaan käyttää apuna tulkinnessa.

Luettelon kohtaan 2 sisältyisivät polttoaineiden tai fossiilisten raaka-aineiden käyttöä korvaavat teollisuuden sähköistämishankkeet. Teollisuusprosessien sähköistämisen avulla on mahdollista vähentää prosessien kasvihuonekaasupäästöjä ja muita päästöjä, edistää uusien innovaatioiden käyttöönottoa sekä parantaa prosessien energiatehokkuutta. Käytännössä sähköistämishankkeilla korvattaisiin esimerkiksi polttoaineiden käyttöä lämpökäsittelyuuneissa muuttamalla lämmönlähde sähköiseksi ja tällainen muutos voi edellyttää laitoksen ympäristöluvan muuttamista.

Seuraava momentin kohdan 3 soveltamisalaan kuuluva hanketyyppi olisi vedyn valmistus ja hyödyntäminen. Käytännössä kyse olisi vähähiilisen vedyn valmistuksesta, jossa valmistustapa olisi tyypillisesti elektrolyyttinen menetelmä eli elektrolyysi. Valmistettua vetyä voidaan hyö-

dyntää edelleen erilaisissa teollisissa prosesseissa korvaamaan fossiilisista polttoaineista valmistettua vetyä tai siitä voidaan valmistaa uusia tuotteita ja tällaisten hanketyyppien mukainen toiminta kuuluisi alakohdan soveltamisalaan. Myös toiminnan muuttaminen vetyä hyödyntäväksi kuuluisi tämän kohdan soveltamisalaan.

Momentin 4 kohdassa soveltamisalaan kuuluvana hanketyyppinä olisi hiilidioksidin talteenotto, hyödyntäminen ja varastointi. Hanketyyppiin lukeutuvan toiminnan tavoitteena on ilmastonmuutoksen torjuminen vähentämällä ilmakehään joutuvan hiilidioksidin määrää ja toiminta liittyy lisäksi Euroopan unionin päästökauppaan. Hanketyypin mukainen toiminta on määritelty tarkemmin hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista annetussa laissa (416/2012). Lain 2 §:n mukaan hiilidioksidin geologisella varastoinnilla tarkoitetaan hiilidioksidivirtojen injektointia ja siihen liittyvää varastointia maanalaisiin geologisiin muodostumiin. Suomessa ei varastoida pysyvästi hiilidioksidia, koska Suomessa ei ole pysyvään varastointiin soveltuvia alueita. Hiilidioksidia voidaan myös välivarastoida ennen sen siirtämistä pysyvästi geologisesti varastoitavaksi. Hiilidioksidin hyödyntämiseen liittyy myös kaasun kuljettaminen nestemäiseksi puristettuna putkistojen, säiliöalusten tai muiden kuljetusvälineiden avulla varastointiin. Hiilidioksidin hyödyntäminen voi tapahtua ottamalla talteen hiilidioksidia teollisuuden ja energiantuotannon päästökaasuista ja laitosalueella valmistetun vedyn avulla siitä valmistetaan biometaania. Hiilidioksidin talteenotto geologista varastointia varten edellyttää ympäristölupaa ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 kohdan 3 b) perusteella.

Viimeisenä momentissa mainittuna hanketyyppinä kohdassa 5 olisi akkutehdas, akkumateriaalien valmistus ja uudelleenkäyttö. Pykälän mukainen menettelyllinen etusija myönnettäisiin akkuteollisuudelle, jossa pyritään edistämään kiertotalouden mukaista akkumateriaalitaloutta. Akkuteollisuuden edistämistarve kytkeytyy kasvavaan kysyntään. Akkuteollisuudella on lisäksi vaikutuksia ilmastonmuutoksen torjuntaan, koska sillä edistetään siirtymää kohti sähköistä liikennettä. Hanketyyppiin ei siten voitaisi lukea kaivostoimintaa, jossa on kyse maaperän mineraalien louhimisesta ja rikastamisesta. Kaivostoiminnan tuotteet voivat olla raaka-aineena myös akkumateriaalien valmistuksessa, mutta kaivostoiminnassa itsessään ei valmisteta akkumateriaaleja.

Akkutehdas edellyttää ympäristölupaa ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 kohdan 2 i) perusteella. Akkumateriaalien valmistus ja uudelleen käyttö edellyttää materiaalista riippuen ympäristölupaa liitteen 1 taulukon 1 tai 2 eri alakohtien perusteella.

Kaikissa momentissa mainituissa hanketyypeissä voi olla tarpeen ympäristönsuojelulain mukainen lupa.

Vesilain mukaisesti lupamenettelyä edellyttäviä hankkeita tai vesilupaa edellyttäviä hankkeen osia voidaan arvioida myös sisältyvän kaikkiin viiteen hanketyyppiin. Erityisesti vesilain mukaista lupaa vaikuttaisivat edellyttävän uusiutuvan energian hankkeet, kuten esimerkiksi merituulivoimalat. Vastaavasti vesilain mukaista lupaa edellyttäisivät esimerkiksi mainitut vihreää siirtymää tukevat hankkeet, joissa vesialueelle tehtäisiin vesilaissa lupaa edellyttäviä rakennelmia. Vesitalouslupa voi olla myös tarpeen, jos hankkeisiin sisältyy vedenottoa esimerkiksi prosessissa käytettäväksi tai jäähdytykseen.

Vesilain mukaisen luvan tarve voi perustua 3 luvun 3 §:ään, jossa säädetään aina luvanvaraisista hankkeista. Sen lisäksi vesilain yleinen luvantarvesääntely sisältyy 3 luvun 2 §:ään.

Joissakin hankkeissa tarvitaan sekä ympäristönsuojelulain ympäristölupa että vesilain vesitalouslupa. Tällöin sovellettavaksi tulevat ympäristönsuojelulain 47 § ja vesilain 11 luvun 12 §, jotka sisältävät yhteiskäsittelyä koskevat säännökset.

Ehdotetun pykälän 3 momentti sisältäisi säännökset siitä, jos lupahakemus koskee hankekokoaisuutta. Tällöin voitaisiin menettelyllistä etusijaa soveltaa sellaiseen hankekokoaisuuteen, joka lupahakemuksen pääasiallisen lupaperusteen osalta täyttää 1 ja 2 momentin mukaiset edellytykset. Viittauksella 1 momenttiin varmistettaisiin, että hankekokoaisuuden tulee toteuttaa ei merkittävää haittaa -periaatetta. Viittauksella 2 momenttiin tarkoitettaisiin sitä, että pääasiallisen lupaperusteen tulisi sisältyä pykälän hankeluetteloon. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun kyse on ympäristönsuojelulain 41 §:n soveltamisalaan kuuluvasta toimintokokoaisuudesta. Vesilain näkökulmasta kyseessä voisi tällöin olla 11 luvun 13 §:n yhdessä käsittelemistä koskevan sääntelyn soveltaminen. Aluehallintoviraston arviointi perustuisi hakijan selvityksiin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että menettelyllisestä etusijasta päätettäisiin käsittelyratkaisuna osana aluehallintoviraston lupapäätöstä. Näin lupahakemusten käsittelyjärjestyksestä ei tehtäisi aluehallintovirastoissa erillistä päätöstä, vaan asia kävisi ilmi pääasiaa koskevasta ratkaisusta. Tästä syystä siihen ei saisi myöskään erikseen hakea muutosta, mutta siitä saisi kuitenkin valittaa osana luparatkaisua. Kyseessä olisi siten lupa-asian käsittelyyn kuuluva asia, josta valitettaisiin pääasian yhteydessä.

Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, että hakija voisi pyytää uudelleen menettelyllistä etusijaa sekä täydentää ei merkittävää haittaa ympäristölle –periaatteen huomioon ottamista koskevaa selvitystään perustuen hallintolain 22 §:n asiakirjan täydentämistä koskeviin säännöksiin. Jos hakemuksen käsittelyn kuluessa hanke muuttuisi niin merkittävässä määrin, ettei olisi enää edellytyksiä arvioida sen edistävän vihreää siirtymää, hakemusta voitaisiin käsitellä kuten muitakin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia hakemuksia tavanomaisessa menettelyssä.

2 b §. Menettelyllinen etusija. Pykälä sisältäisi säännökset siitä, miten hakijan tulisi toimia menettelyllisen etusijan pyytämässä. Pykälään sisältyisi myös valtioneuvostolle osoitettu asetuk-senantovaltuus.

Pykälän 1 momentin mukaan hakija voisi pyytää, että hakemukseen annettaisiin 2 a §:ssä tarkoitettu menettelyllinen etusija. Hakijalta edellytettäisiin siten oma-aloitteisuutta. Pyyntö voisi olla vapaamuotoinen. Aluehallintoviraston ei olisi näin ollen tarvetta tutkia viran puolesta kaikkia sille saapuvia hakemuksia, tulisiko niihin soveltaa menettelyllistä etusijaa. Aluehallintovirasto tarkastelisi menettelyllisen etusijan täyttämistä vain hakijan pyynnöstä.

Lisäksi säädettäisiin siitä, että hakijan olisi esitettävä riittävä selvitys siitä, että hakemuksen mukaisessa toiminnassa otetaan huomioon ei merkittävää haittaa -periaate. Tämän erillisen selvityksen perusteella aluehallintovirasto voisi arvioida mainitun periaatteen mukaisuutta. Jos näin olisi, hakemukseen voitaisiin soveltaa menettelyllistä etusijaa ja ottaa tämä huomioon lupamenettelyn kaikissa vaiheissa.

Käytännössä aluehallintovirasto ilmoittaisi hakijalle siitä, sovelletaanko hakemukseen menettelyllistä etusijaa. Jos hakemukseen ei sovellettaisi menettelyllistä etusijaa, hakemus käsiteltäisiin tavanomaisessa menettelyssä. Hakija voisi esittää pyynnön menettelyllisen etusijan soveltamisesta uudelleen tarkistettuun selvitykseen perustuen. Tästä ei kuitenkaan olisi tarpeen säätää pykälässä, vaan sovellettavaksi tulisivat hallintolain (434/2003) asiakirjan täydentämistä koskevat säännökset (22 §).

Jos hakemuksen käsittelyn kuluessa hanke muuttuisi niin merkittävässä määrin, ettei olisi enää edellytyksiä arvioida sen edistävän vihreää siirtymää, hakemuksen käsittelyä voitaisiin jatkaa tavanomaisessa menettelyssä.

Pykälän 2 *momentti* sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun selvityksen sisällöstä.

7.2 Vesilaki

15 luku Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

4 a §. *Eräiden valitusasioiden käsittely kiireellisenä.* Vesilain 15 luvun uudessa 4 a §:ssä säädettäisiin eräiden valitusasioiden käsittelystä kiireellisenä.

Muutoksenhakutuomioistuimessa olisi uuden pykälän mukaan käsiteltävä eräät valitusasiat kiireellisenä vuosina 2023-2027. Näitä olisivat sellaiset lupa-asiat, jotka on ratkaistu ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) 2 a §:ssä tarkoitetussa käsittelyjärjestyksessä menettelyssä. Tietyt hankkeet olisivat kiireellisiä ja muutoksenhakutuomioistuimet soveltaisivat ehdotettua sääntelyä näihin valitusasioihin vuosina 2023-2027.

Hallintotuomioistuimessa säännöstä kiireellisenä käsittelemisestä sovellettaisiin viran puolesta eikä hakemuksesta, niin kuin aluehallintovirastossa. Tämä johtuu siitä, että luvan hakija olisi jo asiaa aluehallintovirastossa käsiteltäessä voinut pyytää hankkeelle menettelyllistä etusijaa, jonka perusteella hankkeen käsittelyä priorisoitaisiin myös muutoksenhaussa ilman erillistä uutta hakemusta. Näin ollen harkinta siitä, mitkä hankkeet täyttävät priorisoinnille asetetut kriteerit, tapahtuisi pääosin aluehallintovirastossa. Sääntelyllä varmistettaisiin, että kiireellisenä käsiteltäväksi tarkoitetut lupa-asiat käsiteltäisiin kiireellisenä myös muutoksenhaun osalta.

7.3 Ympäristönsuojelulaki

197 a §. *Eräiden valitusasioiden käsittely kiireellisenä.* Uudessa ympäristönsuojelulain 197 a §:ssä säädettäisiin eräiden valitusasioiden käsittelystä kiireellisenä samaan tapaan kuin ehdotetussa vesilain uudessa 15 luvun 4 a §:ssä. Myös ympäristönsuojelulakiin perustuen muutoksenhakutuomioistuimessa olisi käsiteltävä eräät valitusasiat kiireellisenä. Näitä olisivat sellaiset lupa-asiat, jotka on ratkaistu ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) 2 a §:ssä tarkoitetussa käsittelyjärjestyksessä.

Tietyt hankkeet olisivat kiireellisiä ja muutoksenhakutuomioistuimet soveltaisivat ehdotettua sääntelyä näihin valitusasioihin vuosina 2023—2027. Hallintotuomioistuimessa säännöstä kiireellisenä käsittelemisestä sovellettaisiin viran puolesta eikä hakemuksesta, niin kuin aluehallintovirastossa. Tämä johtuu siitä, että luvan hakija olisi jo asiaa aluehallintovirastossa käsiteltäessä voinut pyytää hankkeelle etusijajärjestystä, jonka perusteella hankkeen käsittelyä priorisoitaisiin myös muutoksenhaussa ilman erillistä uutta hakemusta. Näin ollen harkinta siitä, mitkä hankkeet täyttävät priorisoinnille asetetut kriteerit, tapahtuisi pääosin aluehallintovirastossa. Sääntelyllä varmistettaisiin, että kiireellisenä käsiteltäväksi tarkoitetut lupa-asiat käsiteltäisiin kiireellisenä myös muutoksenhaun osalta.

7.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki

188 a §. *Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittely kiireellisenä.* Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättäisiin uusi määräajan voimassa oleva 188 a §. Pykälän mukaan uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus ja 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä muutoksenhakutuomioistuimessa kiireellisenä.

Uusiutuvalla energiantuotannolla tarkoitettaisiin esimerkiksi tuuli- ja aurinkovoimaloiden energiantuotantoa sekä uusiutuvilla biopolttoaineilla tuotettua energiaa. Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävänä asemakaavana pidettäisiin lähtökohtaisesti sellaista asemakaavaa, jossa osoitettujen uusiutuvan energian voimalan tai voimalakokonaisuuksien teho on suurempi kuin kaksi megavolttiamppeeria.

Sähkömarkkinalaissa (588/2013) edellä mainittua tehoa pidetään pienimuotoisen sähköntuotannon rajana. Tätä kokoluokkaa suurempien voimalaitosten tai useamman voimalaitoksen muodostamien kokonaisuuksien sähkömarkkinoille tuloa, sähköverkkoon liittämistä ja sähköverkojen käsittelyä koskevat samat säännöt kuin teollisen mittakaavan sähköntuotantoa.

Lain 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä muutoksenhakutuomioistuimessa kiireellisenä. Rakentamislupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan 77 a §:n mukaan myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tällöin rakentamisluvan myöntäminen ei edellytä suunnittelutarveratkaisua tai asemakaavaa.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettuun lakiin sisältyy valtioneuvostolle osoitettava asetuksenantovaltuus 2 b §:ssä. Tarkentavaa sääntelyä pykälässä tarkoitettua ei merkittävää haittaa –selvityksestä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetusluonnos on valmisteltu yhdessä laintasointen säännösten kanssa. Asetus olisi voimassa määräajan.

9 Voimaantulo

Ehdotetut väliaikaiset muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2025 saakka. Lisäksi ehdotetaan, että lakiin sisältyisi myös siirtymäsäännös siitä, että hakija voisi pyytää menettelyllisen etusijan antamista tässä laissa tarkoitettuna jo vireillä olevan lupa-asian käsittelyyn.

Vesilain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain, ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ja maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2027 saakka.

Maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta annettuun lakiin ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka mukaan lakia sovelletaan myös lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olleisiin tässä laissa tarkoitettuihin valituksiin.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain uuden 2 a §:n ja pykälässä tarkoitettua tarkoitusta varten talousarviossa myönnettävien määrärahojen vaikuttavuutta seurattaisiin vuosittain tilannekuvan muodostamiseksi. Käytännössä seuranta toteutetaan valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön ja aluehallintovirastojen yhteistyönä. Valmistautumismäärärahalta ja tulosohjauksen kautta voidaan varmistaa jo 2022 aikana, että lakiehdotuksen toimeenpano käynnistyy mahdollisimman nopeasti. Tavoitteena olisi, että vihreän siirtymän investointeja aloitettaisiin ripeästi ja talousarviosta myönnettyjen määräaikaisten määrärahojen tukemana pykälässä tarkoitettujen lupakäsittelyjen kesto lupaviranomaisessa ei

ylittäisi 12 kuukautta. Vihreän siirtymän vauhdittamista koskevista mittareista sovitaan aluehallintovirastojen tulossopimuksessa. Tavoitteelliseen määräaikaan ei kuitenkaan luettaisi puutteellisen hakemuksen takia hakijan hakemuksen täydentämiseen kuluva aikaa.

Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvan Tuomioistuinviraston tehtävänä on tuomioistuinlain (673/2016) 2 §:n mukaan huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Tuomioistuinviraston tulee erityisesti muun muassa seurata tuomioistuinten toiminnan tuloksellisuutta sekä tehdä sitä koskevia selvityksiä ja arvioita. Tuomioistuinvirasto myös seuraa osaltaan yleisellä tasolla määrärahojen käyttöä ja valitusasioiden käsittelyä hallintotuomioistuimissa.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksestä aiheutuvat voimavaratarpeet sisältyvät vuosia 2023—2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan. Taloudellisia vaikutuksia on kuvattu tarkemmin luvussa 4.2.2.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettuja väliaikaisia lakeja on tarpeen tarkastella perustuslain (713/1999) kannalta. Menettelyllistä etusijaa ja kiireellisenä käsittelyä koskevia säännöksiä on tarpeen arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lisäksi esitystä on arvioitava myös perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden kannalta.

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain pykälää 2 a on tarpeen arvioida perustuslain 80 §:n näkökulmasta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä, ei oikeushenkilöitä (PeVL 37/2010 vp). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 7).

Ehdotettu väliaikainen sääntely on osa kokonaisuutta, johon kuuluu lisäksi aluehallintovirastojen ja hallintotuomioistuinten voimavarojen lisäämiseen muun ohella näiden asioiden käsittelyyn valtion talousarviossa osoitetut määrärahat. Voimavarojen lisäysten on tarkoitus kohdentua sekä lupakäsittelyyn yleisesti että ehdotetun etusijan saavien lupahakemusten käsittelyyn.

Nämä seikat tulee ottaa huomioon arvioitaessa säännösehdotusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Ympäristölupia ja vesilain mukaisia lupia hakevat sekä luonnolliset ja oikeudelliset henkilöt. Tästä syystä perustuslain yhdenvertaisuussäntelyllä on merkitystä ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Menettelyllistä etusijaa koskeva säännösehdotus sisältää luettelon niistä vihreän siirtymän hanketyypeistä, jotka edellytysten täytyessä voitaisiin ottaa nopeutettuun lupakäsittelyyn. Muita kuin pykäläehdotuksessa mainittuja hankkeita koskevia lupahakemuksia ei voitaisi sisällyttää menettelyllisen etusijan piiriin. Ehdotetun hankeluettelon mukaisia hankkeita toteuttavat yleensä eri kokoiset yhtiöt. Hankkeen lupahakemuksesta ei voitaisi käsitellä ehdotetussa käsittelyjärjestyksessä aluehallintovirastossa, jos se ei täyttäisi nopeutetun käsittelyn edellytyksiä tai jos hanke ei kuuluisi ehdotettuun hankeluetteloon. Tällöin hakemus käsiteltäisiin tavanomaisessa käsittelyjärjestyksessä.

Lisävoimavarojen merkitys on keskeinen siihen nähden, että etusijan saavien hankkeiden nopeaan käsittelyyn voidaan palkata lisää henkilöitä ja siten pyrkiä samalla myös estämään muiden lupahakemusasioiden viivästyminen nykyisistä käsittelyajoista. Lupahakemusten käsittelyaika tavanomaisessa käsittelyjärjestyksessä ei siten kokonaisuutena arvioiden olisi merkittävästi erilainen kuin niiden vihreän siirtymän hankkeiden, joiden lupahakemukset ovat päässeet nopeutettuun menettelyyn.

Hallintotuomioistuimissa kiireellisinä käsiteltäisiin niiden ympäristölupa- ja vesitalousasioiden päätöksiin kohdistuvat valitukset, joiden lupahakemukset on aluehallintoviraston käsittelyssä ratkaistu menettelyllistä etusijaa noudattaen. Myös kaava-asiat, jotka hallintotuomioistuimissa ehdotetaan käsiteltäväksi kiireellisenä, on määritelty vihreää siirtymää tukeviksi investoinneiksi siten, että kyseessä on uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävät kaava-asiat.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on vauhdittaa vihreää siirtymää tukevia investointeja suhteessa muihin ympäristövaikutuksia aiheuttaviin hankkeisiin. Tavoitteen taustalla vaikuttaa Euroopan vihreän kehityksen ohjelma sekä tarve nopeuttaa irtautumista fossiilisesta energiasta ja tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Energiaomavaraisuuden kasvattaminen suhteessa tuontiin perustuvaan energiaan on myös merkittävä taustalla vaikuttava yhteiskunnallinen tavoite. Tavoitteisiin kuuluu myös lupakäsittelyn yleinen sujuvoittaminen ja aluehallintovirastoissa käsiteltävien ympäristölupahakemusten ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittelyn nopeuttaminen.

Ehdotetulla väliaikaisesti voimassa olevalla sääntelyllä on siten katsottava olevan yhteiskunnallisesti hyväksyttävät perusteet. Sääntelyehdotuksella pyritään yhteiskuntakehityksen turvaamiseen vihreiden investointien osalta. Kun otetaan huomioon sääntelyn väliaikainen voimassaolo ja sen kohdistuminen rajoitettuun joukkoon lupahakemuksia ja kaava-asioita sekä voimavarojen lisäys aluehallintovirastojen ja hallintotuomioistuinten näiden asioiden käsittelyyn, on ehdotetun sääntelyn katsottava olevan sopusoinnussa perustuslain 6 §:n kanssa.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 § sisältää ympäristöä koskevan perusoikeussäntelyn. Pykälässä säädetään ympäristöön kohdistuvasta vastuusta (1 momentti) sekä asetetaan julkisen vallan oikeutta ympäristöön koskevat perustuslailliset velvollisuudet (2 momentti). Perustuslain 20 §:n 2 momentin on

katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I).

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikankohdan jälkeen vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa (KHO 2002:86) myös korkein hallinto-oikeus on todennut, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

Ehdotetun väliaikaisen sääntelyn tavoitteena on muun muassa vauhdittaa vihreää siirtymää tukvien investointien lupakäsittelyä suhteessa muihin ympäristövaikutuksia omaaviin hankkeisiin nähden. Suomessakin on tarve irtautua fossiilisesta energiasta ja tukea uuden teknologian käyttöä. Ympäristön kannalta myönteiset ympäristövaikutukset ilmenevät nopeutetusti, kun vihreän siirtymän hankkeiden lupakäsittely nopeutuisi. Ehdotettujen vesilain ja ympäristönsuojelulain ympäristölupia ja vesitalouslupia koskevien valitusten sekä maankäyttö- ja rakennuslain eräitä kaavaratkaisuja koskevien valitusten käsittely kiireellisinä hallintotuomioistuimissa osaltaan nopeuttaisi niiden käsittelyä.

Ympäristöperusoikeuden lähtökohdista ehdotettu sääntely on perusteltu ja toteuttaa osaltaan sitä.

Perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksenantovaltuuksiin kohdistetaan vaatimuksia täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 45/2016 vp, s. 4).

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain pykälä 2 b sisältäisi perussäännökset hakijan osalta. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että ehdotetun 2 b §:n mukainen pyyntö olisi hakijan harkittavissa. Menettelyllistä etusijaa voisi hakea, mutta siihen ei olisi velvollisuutta. Lisäksi 2 b §:n 2 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan voidaan antaa tarkempia säännöksiä selvityksen sisällöstä. Ehdotettu asetuksenantovaltuus on myös riittävän selkeä ja tarkkarajainen. Ehdotetut säännökset täyttävät siten myös perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Edellä esitetyn perusteella ehdotukset laeiksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, vesilain väliaikaisesta muuttamisesta, ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta ja maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettuun lakiin (898/2009) väliaikaisesti uusi 2 a § ja 2 b § seuraavasti:

2 a §

Eräiden ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten käsittelyjärjestyksestä

Tässä pykälässä lueteltuihin, vihreän siirtymän investointeja edistäviin lupahakemuksiin, jotka ottavat huomioon ei merkittävää haittaa –periaatteen, annetaan menettelyllinen etusija suhteessa muihin aluehallintoviraston ratkaistaviksi saapuneisiin ympäristölupahakemuksiin ja vesilain mukaisiin lupahakemuksiin.

Menettelyllinen etusija annetaan seuraaville hankkeita koskeville hakemuksille:

- 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.

Menettelyllistä etusijaa voidaan soveltaa myös hankekokonaisuuteen, joka lupahakemuksen pääasiallisen lupaperusteen osalta täyttää 1 ja 2 momentin mukaiset edellytykset.

Menettelyllisestä etusijasta päätetään käsittelyratkaisuna osana aluehallintoviraston lupapäätöstä.

2 b §

Menettelyllinen etusija

Hakija voi pyytää, että hakemukselle annetaan 2 a §:ssä tarkoitettu menettelyllinen etusija. Hakijan on esitettävä riittävä selvitys siitä, että hakemuksen mukaisessa toiminnassa otetaan huomioon ei merkittävää haittaa –periaate.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettun selvityksen sisällöstä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2025.

Hakija voi pyytää menettelyllisen etusijan antamista tässä laissa tarkoitettun jo vireillä olevan lupa-asian käsittelyyn.

2.

Laki

vesilain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään vesilain (587/2011) 15 lukuun väliaikaisesti uusi 4 a § seuraavasti:

15 luku

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

4 a §

Eräiden valitusasioiden käsittely kiireellisenä

Lupa-asia, jonka lupaviranomainen on ratkaissut ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) 2 a §:ssä tarkoitetussa käsittelyjärjestyksessä, on muutoksenhakutuomioistuimessa käsiteltävä kiireellisenä suhteessa muihin lupa-asioihin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.

3.

Laki

ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ympäristönsuojelulakiin (527/2014) väliaikaisesti uusi 197 a § seuraavasti:

197 a §

Eräiden valitusasioiden käsittely kiireellisenä

Lupa-asia, jonka valtion ympäristölupaviranomainen on ratkaissut ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) 2 a §:ssä tarkoitetussa käsittelyjärjestyksessä, on muutoksenhakutuomioistuimessa käsiteltävä kiireellisenä suhteessa muihin ympäristölupa-asioihin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.

4.

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) väliaikaisesti uusi 188 a § seuraavasti:

188 a §

Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittely kiireellisenä

Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus ja 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä hallintotuomioistuimessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.

Tätä lakia sovelletaan myös lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olleisiin tässä laissa tarkoitettuihin valituksiin.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi