

Vihreän siirtymän hankkeiden sujuvoittamissääntely & ympäristöhaittojen ehkäisy

SYS:n syyspäivät, 12.9.2024, Helsinki
Prof. Ismo Pölönen
Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos



Relief

Resilience of complex legal systems
in sustainability transformation

Esityksen sisällöstä & luonteesta

- Vihreän siirtymän hankkeiden ympäristömenettelyjen nopeuttamisen tausta
- Esimerkkejä uuden & valmisteilla olevan sujuvoittamissääntelyn muodoista ja mekanismeista
- Kiihdytetyn vihreän siirtymän haittavaikutukset ja niiden oikeudellinen hallinta
- Tutkijan arvioita ja pohdintoja ”isosta kuvasta”

Miksi vihreällä siirtymällä on kiire ja ympäristömenettelyjen jouduttaminen tarpeen?

- Kestävyyuskriisi ilmastonmuutoksena
- Uusi turvallisuus- ja kauppapolitiikka (Venäjä / Kiinariippuvuus / EU:n omavaraisuustavoitteet)
- Kestävyyuskriisi valtiontaloudessa
 - Taloudellinen kestävyys hyvinvointivaltion, useiden perustuslailla turvattujen oikeuksien toteutumisen sekä ympäristöhallinnon & -hallinnan edellytyksenä
- Globaali kilpailuympäristö: investoinnit muuttuvat kannattamattomiksi tai muualla ratkaisevasti kannattavimmiksi, jos ympäristömenettelyjen kokonaiskesto liian pitkä
 - Hitaat prosessit vaarantavat talous- ja ilmastopolitiikan tavoitteiston toteutumisen

Sujuvoittamissäätelyn muotoja

1) Kiristetyt määräajat lupamenettelyille, esimerkkejä

- RED III (2023/2413) : pääsääntöisesti 12 kk lupamenettelylle nopean kehittämisen alueilla
- CRMA (2024/1252): Pääsääntöisesti 27 kk louhinnan lupamenettelylle, 45 vrk YVA:n arviointiohjelmalausunnolle
- Valmisteilla (HE syksyllä 24) oleva korjaussarja (rakentamislaki): pääsääntöisesti 3 kk rakentamisluvulle, 6 kk puhtaan siirtymän sijoittamisluvulle

2) Menettelyistä vapauttaminen

- RED III: (pääsääntöinen YVA:sta vapauttaminen nopean kehittämisen alueilla)
- Korjaussarja: yleis- ja asemakaavoista vapauttaminen tietyissä vihreän siirtymän hankkeissa (puhtaan siirtymän hankkeiden sijoituslupa)

Sujuvoittamissääntelyn muotoja

3) Käsittelyjen priorisoinnit lupa- ja valitusmenettelyissä

- Väliaikaiset etusijalait 1144/2022, 1147/2022
 - ”Aluehallintoviraston on käsittelyssä annettava etusija [...] lupahakemukselle suhteessa muihin vireille tulleisiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin lupahakemuksiin.”
 - ”Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus ja 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä...”

4) Viranomaisjärjestelmän uudistukset & koordinoituvuus

- Valtion aluehallinnon uudistus (lupa- ja valvontavirasto)
- RED III ja CRMA: mm. yhteyspisteet / keskitetyt asiointipisteet

5) Poikkeamisten helpottaminen

- HE (vko 39?) laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta
 - vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen helpottaminen
- RED III ja CRMA (erittäin tärkeän yleisen edun mukaisuus)

Vaikutuksista oikeusjärjestykselle

- Järjestelmän fragmentoituminen & monimutkaistuminen
- Järjestelmien systematiikkaa horjuttavia vaikutuksia, esimerkki:
 - RED III (16 a artikla): YVA:n tarveharkinnassa tehtävä päätös ja YVA (määräaika 6 kk), jos ”hankkeella on *erittäin todennäköisesti merkittäviä ennakoimattomia haittavaikutuksia*, joita ei voida lieventää toimenpiteillä, jotka on yksilöity nopean kehittämisen alueita koskevissa suunnitelmissa tai joita hankkeen toteuttaja on ehdottanut.”
Tuulivoima- ja aurinkosähköhankkeet ei tarvitse ”perustelluissa olosuhteissa” suorittaa ympäristövaikutusten arviointia, vaikka hankkeilla olisi erittäin todennäköisesti merkittäviä ennakoimattomia haittavaikutuksia. Vapautettaessa YVA:sta toiminnanharjoittajan on toteutettava oikeasuhteisia lieventäviä toimenpiteitä tai, jos tällaisia lieventäviä toimenpiteitä ei ole saatavilla, kompensoivia toimenpiteitä.
 - Miten lieventämistoimien ja kompensointien suunnittelu onnistuu, jos YVA-menettelyä ei tehdä? (45 päivä määräaika seulontapäätökselle, suppeat kuulemiset).

Muutoksenhausta nykyistä suurempi hankeriski?

- Lupahakemusten riittävyyden arvioimiselle asetetut määräajat ja lisätietopyyntökielto näyttäisivät lisäävän riskiä siitä, että lupapäätös kumoutuu riittämättömien selvitysten perusteella muutoksenhaussa.
 - Erit. kaivoshankkeissa kyse voi olla huomattavan laajoista hakemusasiakirja-aineistoista.
- CRMA (11 artiklan 6 kohta): ”Viimeistään 45 päivän kuluttua strategista hanketta koskevan lupahakemuksen vastaanottamisesta asianomaisen keskitetyn asiointipisteen on vahvistettava, että hakemus on täydellinen, tai, jos hankkeen toteuttaja ei ole toimittanut kaikkia hakemuksen käsittelyyn tarvittavia tietoja, pyydettävä hankkeen toteuttajaa ilman aiheetonta viivytystä toimittamaan täydellinen hakemus ja ilmoitettava, mitkä tiedot puuttuvat. Jos toimitettu hakemus katsotaan toisen kerran puutteelliseksi, asianomainen keskitetty asiointipiste ei saa pyytää tietoja aihepiireistä, joita ensimmäinen lisätietopyyntö ei kata, ja sillä on oikeus pyytää ainoastaan lisänäyttöä puuttuviksi

Ympäristöllisistä ongelmista

- Vähemmän aikaa monipuolisille arvioinneille, lupaharkinnalle, tietopohjaa laajentaville ja hyväksyttävyyttä parantaville vuorovaikutteisille menettelyille
- Todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavien hankkeiden (YVA-kynnys) määrän kasvu (ilmenee jo nyt tilastoissa)
 - Samanaikaisesti kynnyksen ylittävien hankkeiden kokojen kasvu
- Kasvavat paineet toteuttaa uusia hankkeita herkillä alueilla, joissa ehdottomat esteet puuttuvat (Natura-alueet, saamelaisalue, erämaa-alueet, useiden vaikutuksille herkkien vesien valuma-alueet)
 - Ympäristövahinkoriskien kasvaminen
 - Kompensointimahdollisuuksilla rajansa
- Voimistaa yhtenäisten luontoalueiden pirstaloitumista (hankealueet, tiet, voimajohdot), samanaikaisesti kumulatiivisten vaikutusten arviointi ja hallinta aukollista.

=> Viimeaikaisilla sääntelyuudistuksilla ja -ehdotuksilla tavoiteltu vihreä siirtymä näyttäisi johtavan alueidenkäytölle ja ympäristölle merkittävään lisäpaineeseen kasvattaen ympäristöhaittoja ja -riskejä erit. paikallisella tasolla.

Tarve kokonaisvaltaiselle arvioinnille ja toimille vihreän siirtymän haittavaikutusten hallitsemiseksi

- Kiihdytetyn siirtymän kumulatiivisten vaikutusten hallinta
- Yhtenäisinä säilyneiden luontoalueiden ja herkimpien kohteiden oikeudellinen suoja ja sen vahvistamistarpeet (erit. kaivosbuumiin varautuminen), esimerkkejä:
 - Kieltoalueiden maltilliset laajennukset
 - Poikkeamissäännösten soveltamisalojen ja -kynnysten uudelleenarviointi (mm. pienvedet & erämaa-alueet)
- Hyväksyttävyyys (reilun siirtymän oikeudelliset mekanismit)
- Sääntelytoimet, jotka transponoivat samanaikaisesti kustannustehokkaasti ylikansallisia sitoumuksia: EU:n biodiversiteettistrategia, ennallistamisasetus, ilmastonmuutokseen hillintä (esim. hiilinielut) ja sopeutuminen (suojavaikuteet).

Sujuvoittamistoimien jatkaminen

- Sujuvoittamisen & ympäristönsuojelun samanaikaisen vahvistamisen malli
- Polkuriippuvuuksista irrottautuminen (säädösten perusratkaisujen ja ajattelumallien uudelleenarviointi)
 - YVA:n ja luvituksen syvällisempi integrointi (YSL, VL, MAL)
 - Kaivosten ymp.vaikutusten yhtenäinen hallinta yhdessä lupamenettelyssä + vakuusjärjestelmien integrointi
 - Hallinnon siilojen poistaminen (YVA-, lupa-, valvontaviranomaistehtävät)
- Muutoksenhakuvaihe olennaisena hidaste (erit. hanketyypit, joissa aloituslupamenettelyn käyttö vain rajallisesti mahdollista)
 - Yhteiskunnallisesti tärkeimpien hankkeiden osalta valitus suoraan ensiasteen lupapäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen?
 - Tärkeimmät hankkeet: YVAL:n soveltamiskynnys määrittäjäksi?

Esityksen yhteydet viimeaikaisiin selvityksiin

- [Vihreän siirtymän vauhti ja ympäristömenettelyjen laatu: miten sujuvoittaminen, hyväksyttävyyys ja ympäristönsuojelu yhdistetään?](#) Akordi Oy julkaisuja (maaliskuu 2024).
- Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevat erityiskysymykset yhden luukun palvelut -hankkeessa. Muistio ympäristöministeriölle (12.3.2024).
- Pölönen, I., Heinilä, A., Salonen H.. Kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäissuhteet ja prosessien sujuvoittamismahdollisuudet keskitetyillä teollisuusalueilla. Selvitys ympäristöministeriölle 15.1.2024.

Kiitokset!



Kuva: I. Pölönen
Ilomantsi, lokakuu
2023