

7.10.2022

Ympäristöluvut

Ympäristövaliokunta
Eduskunta

Viite: Lausunto- ja kuulemispyyntö 21.9.2022

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaista etusijaa aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023–2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023–2028 koskevaksi lainsäädännöksi HE 128/2022

Hallituksen esityksen taustalla on hallitusohjelma ja muun muassa hallituksen strateginen tavoite hiilineutraalista Suomesta vuoteen 2035 mennessä. Hallituksen kehysriihen 5.4.2022 pöytäkirjassa on merkintä vihreästä siirtymästä ja investointien vauhdittamisesta sekä omavaraisuuden vahvistamisesta ja huoltovarmuuden varmistamisesta tilapäisin toimenpitein. Nyt esitetty muutos ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettuun lakiin (*AVI-käsittelylaki*) toteuttaa tätä kirjausta. Muutos tarkoittaa, että ns. vihreän siirtymän hankkeet saavat etusijan lupakäsittelyssä aluehallintovirastoissa määrääjän, vuosien 2023–2026 aikana.

Varsinaisesti aluehallintovirastoja koskeva muutos sisältyy AVI-käsittelylakiin lisättävään uuteen 2 a pykälään. Siinä säädettäisiin, että aluehallintovirastoissa on lupakäsittelyssä annettava etusija pykälän 2 momentissa luetelluille hankkeille, jotka toteuttavat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ei merkittävää haittaa -periaatetta.

Etusijamenettelyn toteuttaminen aluehallintovirastoissa

Hakemusasian tultua vireille aluehallintovirastoissa lupakäsittely alkaa hakemuksen alkutarkastuksella. Alkutarkastuksessa muun muassa

ITÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

Postiosoite: PL 2, 13035 AVI | Käyntiosoite: Raatihuoneenkatu 5, Mikkeli

puh. 0295 016 800

kirjaamo.ita@avi.fi

www.avi.fi

Kuopion toimipaikka

Piispankatu 1

Joensuun toimipaikka

Torikatu 36 C

tarkastetaan viranomaisen toimivaltuus. Sen jälkeen asialle määrätään käsittelykokoonpano kunkin vastuualueen työjärjestyksessä määrättyllä tavalla. Tämä on organisoitu eri virastoissa eri tavoin muun muassa vastuualueiden kokoerojen vuoksi.

Nyt esitetty muutos tulisi huomioon otettavaksi tässä alkutarkastusvaiheessa. Hakijan on pykälän mukaisesti esitettävä selvitys ei merkittävää haittaa -periaatteen toteutumisesta toiminnassa. Aluehallintovirastojen näkökulmasta on hyvä, että lainsäädäntö jättää avoimeksi sen, kenen toimesta tai millä menettelyllä kussakin virastossa tämän periaatteen toteutuminen todetaan, jotta kullakin vastuualueella voidaan asiasta joustavasti määrätä työjärjestyksessä. Näin toimien kokoonpanolla on jo asian käsittelyn aloittaessaan tiedossa, että hanke kuuluu etusijamenettelyn piiriin ja se otetaan niin muodoin heti käsittelyyn.

Hallituksen esityksen lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa esitettiin, että etusijamenettelyyn ottamisesta tehtäisiin käsittelyratkaisu osana lupapäätöstä. Aluehallintovirastot vastustivat tällaista menettelyä. Valitus asiasta olisi turha silloin kun lupa-asia on jo ratkaistu ja aiheuttaisi vain lisätyötä. Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä etusijamenettelyyn ottamisesta ei tehdä valituskelpoista päätöstä. Tällöin kullekin virastolle jää mahdollisuus ratkaista etusijamenettelyn käsittelystä työnjohdollisesti määräämällä siitä työjärjestyksessä. Tämä on aluehallintovirastojen toiveen mukaista. Kun ei merkittävää haittaa -periaatteen arvioiminen keskistetään tietyille henkilöille, tulee arvioinnista toiminnanharjoittajia ajatellen tasapuolisempaa, kuin jos jokainen kokoonpano arvioisi itsenäisesti sitä.

Lupaprosessi aluehallintovirastossa, kun asian käsittelykokoonpano on nimetty, sisältää pääpiirteissään seuraavat vaiheet: hakemuksen esitarkastaminen (mahdolliset täydennyspyynnöt, täydennysten tarkastaminen), asian tiedoksiantaminen julkisella kuulutuksella (30 pv) ja erityistiedoksiannoin, lausuntopyynnöt, vastinepyyntö hakijalta, päätösehdotuksen valmistelu ja asian ratkaiseminen esittelystä. Etusijamenettelyyn otetut hakemusasiat on säännöksen mukaan otettava heti käsittelyyn jokaisessa nk. välitoimivaiheessa. Lupaprosessin kannalta hallituksen esitys on selkeä.

Ei merkittävää haittaa -periaate ja selvitys oikeudesta etusijamenettelyyn

Lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksesta aluehallintovirastot katsoivat, että hankeluettelon tulisi olla tarkkaan määritelty ja tyhjentävä siten, että ei merkittävää haittaa -periaatteen toteutumisen arviointia ei olisi tarpeen lupaviranomaisessa tehdä. Nyt hallituksen esitys lähtee kuitenkin siitä, että kyseinen selvitys on esitettävä hakemuksen yhteydessä etusijamenettelyyn pääsemiseksi. Kun ei merkittävää haittaa -periaatteen noudattamisen arviointi katsotaan välttämättömäksi, on, kuten edellä mainittu, hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta nyt esitetyn säännöksen ilmiäsu kannatettava. Näin asian käsittelykokoonpanon lupaharkinta ja luvan myöntämisen edellytysten arviointi noudattaisi tavanomaista ympäristösuojelulain tai vesilain mukaista menettelyä, eikä siinä enää otettaisi ei merkittävää haittaa -periaatetta huomioon.

Ei merkittävää haittaa periaatteen kriteeristöä ei ole määritelty ympäristösuojelulaissa tai vesilaissa. Kriteerit on määritelty EU-lainsäädännössä, joka on esitetyn uuden 2 a §:n mukaan otettava käsittelyssä huomioon. Kriteeristöä on käytetty muun muassa rahoitusasioissa ja rahoitushakemusten käsittelijät ovat arvioineet sen toteutumista. On hyvä, että viittaus EU-lainsäädäntöön, jossa kriteeristö on määritelty, on nostettu lisättävään 2 a pykälään. Vaikka kriteeristöstä on tarkoitus saada yksityiskohtainen ohjeistus, eivät ohjeet ole oikeudellisesti sitovia, joten asiaa tarkastelevan on voitava perustaa kantansa lainsäädäntöön. Toisaalta toiminnanharjoittajia on myös ohjeistettava riittävän yksityiskohtaisesti, jotta kaikki asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut seikat mahdollisesti vaadittavine esikysymyksineen (mm. luontotyypin heikentyminen) on riittävästi selvityksessä huomioitu. Erityistä huomiota ohjeistuksessa olisi kiinnitettävä uuden pykälän 3 momentissa tarkoitettuun toimintojen muodostamaan kokonaisuuteen. Mikäli lupaviranomainen joutuisi pyytämään selvitykseen täydennystä, mitä hallituksen esityksessäkin on pidetty mahdollisena, aiheutuu käsittelyn aloittamiselle viivytystä.

Hankeluettelosta

Hallituksen esityksen mukaan etusijamenettelyn hankeluettelo on tyhjentävä. Lupaviranomaisen kannalta epäselvyyttä voi aiheuttaa siinä esitettyjen hanketyyppien ympäristöluvanvaraisuus, sillä hanketyypit eivät

vastaa suoraan ympäristösuojelulain liitteen 1 laitosluetteloa. Vaikka hallituksen esitys liittyy tavoitteeseen lisätä kiertotaloutta, sisältyy hankeluetteloon kiertotaloushankkeista vain akkumateriaalien kierrätys.

Asioiden joutuisasta käsittelystä

Hallituksen esityksessä on esitetty tavoitteeksi, että etusijamenettelyyn otettavien hakemusasioiden käsittelyaika ei ylittäisi 12 kuukautta. Määräaikaan ei luettaisi mukaan puutteellisen hakemuksen täydennykseen kulunutta aikaa. Ei merkittävää haittaa -periaatteen arviointi ennen kokoonpanon laatimista vaatii selvitykseen tutustumisen lisäksi hakemuksen tarkempaa läpikäyntiä, jotta selvityksen voidaan todeta vastaavan hakemuksessa kuvattua toimintaa. Tämä pidentää luonnollisesti alkutarkastukseen käytettävää aikaa jonkin verran, mahdollisesti päiviä. 12 kuukauden käsittelyaikatavoitteen voi kuitenkin katsoa olevan realistinen, kun asia otetaan jokaisessa välitoimivaiheessa heti käsittelyyn ja kun täydennyksiin kulunut aika vähennetään hakemuksen käsittelyn kestosta.

Aluehallintovirastot ovat tietoisia paineesta käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Pitkistä käsittelyajoista tehdyn selvityksen mukaan (Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35) syyt käsittelyn hitauteen olivat yhtäältä lupahakemusten puutteellisuus (useat täydennyspyynnöt) sekä käsittelijöiden työkuorma. Lupaviranomaisen näkökulmasta nyt esitetty etusijamenettely toimii mielenkiintoisena pilottina käsittelyaikojen lyhentämiseen. Kun resursseista riippumatta käsittelijän on aina otettava etusijamenettelyssä oleva hakemus heti työn alle, voidaan säännöksen soveltamisen myötä saada kuva siitä, miten pitkä käsittelyaika todellisuudessa olisi, jos resurssit eivät asettaisi käsittelylle rajoitusta. Lupamenettelyn kehittämisen kannalta nyt esitetty määräaikainen muutos onkin kannatettava. Huolimatta vihreän siirtymän hankkeiden edistämiseksi ympäristöhallinnolle myönnettyistä lisäresursseista ei muiden hakemusasioiden jonkin asteista viivästymistä etusijamenettelyn vuoksi voitane varmuudella välttää, varsinkin, kun EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen kautta myönnettyä, niin ikään lisäresursseihin tarkoitettua RRF-rahoitusta ei aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla voida täysimääräisesti käyttää.

Johtaja

Johanna Ahonen
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Ympäristölupavastuualue
p. 0295 016 867