VAASAN HALLINTO-OIKEUS ASIANTUNTIJALAUSUNTO

4.4.2022

EDUSKUNNAN YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

ASIA: E 30/2022 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: REPowerEU: Kohtuuhintaisempaa, varmempaa ja kestävämpää energiaa koskevat yhteiset eurooppalaiset toimet

Johdanto

Komissio on tiedonannossa 8.3.2022 asettanut tavoitetta tulla riippumattomaksi Venäjän energianlähteistä. Keinoiksi pyrkiä nopeammin riippumattomaksi fossiilisista polttoaineista komissio on esittänyt aurinkosähkön, tuulivoiman ja lämpöpumppujen lisäämistä, teollisuuden hiilestä irtautumista ja lupamenettelyjen nopeuttamista. Tiedonannon mukaan uusiutuvaa energiaa koskevien hankkeiden toteuttamisen nopeuttaminen edellyttää lupamenettelyjen yksinkertaistamista ja lyhentämistä.

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt Vaasan hallinto-oikeudelta asiantuntijalausuntoa edellä mainitussa asiassa. Asiantuntijalausuntoa on pyydetty erityisesti ympäristöluvituksen sujuvuudesta investoinneissa vihreään siirtymään sekä lupamenettelyjen kokonaiskäsittelyajoista ja mahdollisuuksista niiden lyhentämiseen.

Lausunto

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa komission tiedonannossa asetettua tavoitetta. Vastaavasti hallinto-oikeus kannattaa uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyiden nopeuttamista.

Hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että asiassa ei ole kyse vain toiminnanharjoittajien näkökulmasta, vaan myös haitankärsijöiden oikeusturvasta ja heidän oikeuksistaan. Hallinto-oikeuden tulee tuomioistuimena huolehtia kaikkien asianosaisten yhdenvertaisuudesta ja samalla varmistua erilaisille toiminnoille asetettujen lupaedellytysten täyttymisestä. Valitusoikeus on vahva perusoikeus, jonka olemassaolo tulee aina ottaa huomioon. Uusiutuvan energian tuotannon erilaiset

vaikutukset riittävällä tasolla huomioon ottavat lupamenettelyt toki edesauttavat hankkeiden yleistä hyväksyttävyyttä, mutta tämä ei poista yksittäisten valitusten mahdollisuutta.

Hallinto-oikeus katsoo, että kokonaan uusien lupamenettelyiden luomista on syytä välttää. Mikäli näin menetellään, erityisesti alkuvaiheessa epätietoisuus aiheuttaa merkittävää tehottomuutta niin hallinnossa kuin tuomioistuintasolla. Hallinto-oikeus ei myöskään pidä perusteltuna, että vain joillekin tietyn tyyppisille hankkeille mahdollistettaisiin nopeutetut lupamenettelyt.

Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 10 a luvun mukainen ilmoitusmenettely on osittain työllistänyt erityisesti Vaasan hallinto-oikeutta merkittävästi, vaikka alkuperäinen ajatus on varmasti ollut toisenlainen. Esimerkkinä voidaan mainita eläinsuojien ilmoitusmenettelyyn liittyvä eläinsuoja-asetuksen 2 §:n mukainen poikkeamismahdollisuus suojaetäisyyksiin liittyen, joka on lisännyt näihin asioihin sisältyvää tulkinnanvaraisuutta erityisesti toiminnan aiheuttaman hajuun ja siitä aiheutuvan kohtuuttomaan rasitukseen liittyvään ympäristölupavelvollisuuteen. Asia ilmenee Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä (https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/index/60163/vaasanhao.html).

Komission tiedoksiannossa mainituista biokaasun ja tuulivoiman lisäämisen liittyvä ympäristöluvanvaraisuus on riippuvainen toiminnan laajuudesta ja vaikutuksista sekä biokaasun osalta toiminnan liittymisestä eläinsuojan toimintaan tai käsiteltävien jätteiden luokituksesta tai mahdollisen polttotehon määrästä. Biokaasulaitosten naapurihaittojen osalta ongelma on toiminnasta etenkin häiriötilanteissa mahdollisesti aiheutuva haju eli sama haitta kuin eläinsuojissa, joka voi myös aiheuttaa ympäristölupavelvollisuuden mahdollisen kohtuuttoman rasituksen takia. Tuulivoimalalta ei edellytetä ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaisen laitosluettelon perusteella ympäristölupaa. Sen sijaan tuulivoimalalta voidaan kuitenkin edellyttää ympäristölupaa, mikäli toiminnasta saattaa aiheutua naapuruussuhdelaissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta melu- tai välkevaikutuksista johtuen lähialueen asukkaalle. Koska molempiin toimintoihin voi liittyä kohtuuttoman rasituksen arviointia voi mahdollinen ilmoitusmenettelyn lisääminen näissä asioissa ympäristöluvan sijaan aiheuttaa edellä mainitun esimerkin takia tulkinnanvaraisuutta, joka lisää valitusasioiden määrää, joka voi osaltaan hidastaa näiden hankkeiden etenemistä. Molempiin asiaryhmiin liittyy myös hyvin paljon teknistä vaikutusten arviointia, joka soveltuu huonosti ilmoitusmenettelyyn, jonka tulisi olla suhteellisen helppoa arviointia riittäviin etäisyyksiin ja tunnettuihin haittavaikutuksiin perustuen.

Komission tiedoksiannossa mainittu vedyn valmistaminen kuuluu teollisessa mittakaavassa ympäristönsuojelulain liitteen 1 mukaisiin direktiivilaitoksiin, joka tarkoittaa ympäristöluvanvaraisuutta sekä 7 luvun mukaista lupaharkintaa. Lisäksi vedyn tuotantoon liittyvän energian tuotannon lisääminen vaikuttaa uusien ympäristölupien määrään. Asuntokohtaisten lämpöpumppujen ja kattoaurinkosähkön lisääminen kuuluu lähinnä maa- ja rakennuslain mukaiseen menettelyyn. Mahdollisten lämpöpumppujen meluhaittojen osalta kyseeseen voi kuitenkin tulla myös ympäristönsuojelulain mukaiset valvonta- ja hallintopakkotoimet. Uusiutuvan vedyn käyttöönotto vanhassa teollisuudessa lisää tarvetta olemassa olevien ympäristölupien muuttamiseen.

Lisäksi kyseisten uusien toimien merkittävä lisäys suhteellisen lyhyessä ajassa lisää hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden määrää, koska kyse on pääosin uudesta toiminnasta ja siihen liittyvistä lupaprosesseista, joka aikaisemman kokemuksen mukaan lisää muutoksenhaun määrää.

Lisäksi hallinto-oikeus huomauttaa, että ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaiset asiat sekä laajat tuulivoimayleiskaavat eivät ole substanssiltaan ollenkaan yksinkertaisia. Useissa muissakin asiaryhmissä on ollut havaittavissa valitusasioiden vaikeutumista, mutta ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisissa asioissa ja kaava-asioissa tämä korostuu. Kaava-asioita puolestaan esittelevät käytännössä vain useita vuosia hallinto-oikeudessa työskennelleet henkilöt, jotka yleensä ovat jo hallinto-oikeustuomareita. Ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisissa asioissa ratkaisukokoonpanoihin tarvitaan paitsi juridista osaamista myös luonnontieteiden ja/tai tekniikan alan osaamista. Vaikka osaamista olisi kertynyt esimerkiksi ympäristöhallinnosta merkittävästi, osaamisen siirtäminen tuomioistuintasolla hallinto-oikeudessa tehokkuudeksi vaatii aikaa. Lyhytaikaiset lisäresurssit eivät tämän takia tuo merkittävää lisäarvoa.

Lisäksi huolimatta siitä, että joidenkin hankkeiden kaavoitus- ja lupamenettelyt pystyttäisiin hoitamaan ilman tuomioistuinkäsittelyjä, toiminnan aikaiset valvonta- ja hallintopakkoasiat työllistävät hallinto-oikeutta.

Yleisesti ottaen Vaasan hallinto-oikeudessa tavoitellaan ympäristö- ja vesiasioiden käsittelyajojen osalta sitä, vuoden 2022 lopussa ei ole vireillä yli 18 kuukautta vanhempia ympäristö- ja vesiasioita. Suunnitelmallisen työn jatkamisen avulla keskimääräinen käsittelyaika on tarkoitus lyhentää pidemmällä aikavälillä 12 kuukauteen. Hallinto-oikeuden vahvennettujen resurssien säilyttäminen edesauttaisi myös vihreän siirtymän nopeaa toteutusta.

Yksittäisenä tekijänä, jolla on hallinto-oikeudessa havaittu olevan joskus merkittävääkin vaikutusta hallinto-oikeuskäsittelyn sujuvuuteen ja nopeuteen, voidaan mainita luvan hakijan ensiluokkainen hakemus. Jos hakemuksessa on kattavasti käsitelty ja otettu kantaa kaikki kysymyksessä olevaan hankkeeseen liittyviin ympäristövaikutuksiin, joihin erityisesti mahdolliset haitankärsijät voivat vedota käsittely hallinto-oikeudessa helpottuu, kun hallinto-oikeuden ei tarvitse miettiä, missä laajuudessa huonoa hakemusta voidaan paikkailla ja koska se ei enää ole hallinto-oikeuden toimesta mahdollista. Laadukas hakemus helpottaa ja nopeuttaa käsittelyä kaikissa vaiheissa.

Lausunnon ovat valmistelleet hallinto-oikeuden ylituomari Jaakko Kellosalo, hallinto-oikeustuomari, osaston johtaja Riikka Mäki sekä hallinto-oikeustuomari, osaston johtaja Janne Marttila.