OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

4.4.2022

Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Ympäristövaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle valtioneuvoston selvityksestä E30/2022, joka koskee komission tiedonantoa: REPowerEU: Kohtuuhintaisempaa, varmempaa ja kestävämpää energiaa koskevat yhteiset eurooppalaiset toimet

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selvityksestä E30/2022, joka koskee komission tiedonantoa: REPowerEU: Kohtuuhintaisempaa, varmempaa ja kestävämpää energiaa koskevat yhteiset eurooppalaiset toimet. Lausunnossa on pyydetty arviota erityisesti siitä näkökulmasta, mikä on ympäristöluvituksen sujuvuus investointien vihreään siirtymään ja mitkä ovat lupamenettelyjen kokonaiskäsittelyajat ja mahdollisuudet niiden lyhentämiseen.

Komission tiedonannossa on vihreän siirtymän osalta painotettu uusiutuvaan energiaan liittyvien lupamenettelyjen nopeuttamista, jotta päästäisiin mahdollisuuksien mukaan eroon fossiilisista polttoaineista ja hyödynnettäisiin enenevässä määrin aurinkosähköä, tuulivoimaa ja lämpöpumppuja. Kuten valtioneuvoston selvityksessä on todettu, niin myös muut kuin komission tiedonannossa mainitut uusiutuvan energian lähteet tulisi ottaa mukaan tarkasteluun. Toimivat ja uusiutuvan energian tuotannon vaikutukset riittävällä tasolla huomioon ottavat lupamenettelyt edesauttavat hankkeiden yleistä hyväksyttävyyttä. On myös otettava huomioon, ettei lupamenettelyjen nopeuttaminen saa johtaa asianmukaisen vaikutusten arvioinnin vaarantumiseen. Valtioneuvoston selvityksessä on myös todettu, että lupamenettelyssä tulisi välttää erilaisia ohituskaistoja tietyntyyppisille hankkeille.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

On suositeltavaa, että kuten valtioneuvoston selvityksessä Suomen kantaa koskevassa osiossa on todettu, tarkastelussa luvituksen sujuvuudessa vihreään siirtymään otettaisiin huomioon myös muiden kuin komission tiedonannossa mainittujen uusiutuvien energialähteiden tarkastelu. Vesivoiman hyväksikäyttöä koskevat lupa-asiat ratkaistaan vesilain mukaisessa menettelyssä, joten tarkastelun tulisi koskea tältä osin sekä ympäristö- että vesitalousluvitusta.

Ympäristö- ja vesitalouslupa-asioiden käsittelyyn vaikuttaa muu EU-sääntely ja kansainvälisistä sopimuksista tuleva sääntely, kuten esimerkiksi tietyn suuruisissa hankkeissa tarvittava ympäristövaikutusten arviointimenettely pakollisena esivaiheena ennen varsinaista lupamenettelyä. Lisäksi asianosaisten piiri on hyvin laaja asioiden luonteen ja hankkeiden laajalle ulottuvien vaikutusten vuoksi. Asianosaisten ja ympäristöjärjestöjen osallistumis-, vaikuttamis- ja valitusmahdollisuuksia turvataan Århusin yleissopimuksessa ja ympäristönkäyttöön liittyvässä lainsäädännössä. Laaja asianosaisten piiri saattaa toisinaan hidastuttaa asioiden käsittelyä.

Ympäristöasioihin liittyviä lupaprosesseja on pyritty nopeuttamaan ja yksinkertaistamaan viime aikoina. Aiheesta on tehty selvityksiä (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 53/2017: Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen. Lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen.; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 29/2016: Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa.; Ympäristöministeriön raportteja 13/2015: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen.). Selvitysten pohjalta laadittu eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu laki (764/2019) on varsin tuore. Tällä lailla lupamenettelyjen sujuvoittamista ja yhtenäistämistä on toteutettu eri ympäristönkäyttöön liittyvien lupamenettelyjen yhteensovittamisella ja tiettyjen eri lakien mukaisten hankkeiden yhteiskäsittelyillä (ns. yhden luukun periaate). Myös sähköisten menettelyjen käyttöönottaminen sujuvoittaa ja nopeuttaa menettelyjä.

Ongelmallista lupaprosessien sujuvuuden ja kokonaiskäsittelyaikojen lyhentämisen kannalta on, että kaavoitusasioita ei ole voitu yhteensovittaa muiden ympäristöllisten lupa-asioiden käsittelyn kanssa. Esimerkiksi tuulivoimapuiston rakentaminen edellyttää usein myös kaavaratkaisuja, jotka käsitellään omana maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena asiana ennen varsinaista ympäristölupaprosessia. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaava-asioiden painopiste on erilainen kuin ympäristölupa-asioissa. Kaavoitus suuntautuu ennakollisena maankäytön suunnitteluratkaisuna ajallisesti varhaisempaan vaiheeseen kuin ympäristöluvitus, joten menettelyiden eriaikaisuuden vuoksi yhteensovittamisesta ei olisi

saatavissa vastaavaa hyötyä kuin muiden ympäristöllisten lupien yhteensovittamisen osalta. Kaavoitus poikkeaa menettelynä ja käsittelyvaiheiden sekä muutoksenhaun osalta ympäristöllisistä lupa-asioista merkittävästi, joten prosessien yhdistäminen ei vaikuta olevan tarkoituksenmukaista.

Kokonaiskäsittelyaika lasketaan hakemuksen vireilletulosta siihen, kunnes lupapäätös on lainvoimainen. Sen vuoksi tarkastelun kohteena tulee lupaviranomaisten toiminnan lisäksi olla myös hallintotuomioistuinten toiminta.

Kokonaiskäsittelyaikojen lyhentäminen onnistuu ainakin lisäämällä resursseja sekä ympäristöllisiä lupia käsitteleville viranomaisille että myös niitä käsitteleville hallintotuomioistuimille. Resurssien lisäämisessä tulisi ottaa huomioon paitsi henkilötyövuosien lisääminen, niin myös koulutuksen lisääminen, koska näiden asioiden käsittely edellyttää usein erityisasiantuntemusta. Mikäli vihreään siirtymään kohdistetaan lisärahoitusta, voitaisiin kyseisen määrärahan käyttöä tehostaa myös priorisoimalla määräaikaisesti tietyn tyyppisten ympäristö- ja vesitalouslupa-asioiden käsittelyä verrattuna muihin ympäristö- ja vesitalouslupa-asioihin. Se, että priorisointi tapahtuisi vain tämän asiaryhmän sisällä viranomaisessa ja hallintotuomioistuimessa, edesauttaisi sen hyväksyttävyyttä. Viranomaistasolla ja hallintotuomioistuimissa on jo nyt erittäin runsaasti lain nojalla kiireellisenä käsiteltäviä asiaryhmiä. Tämän komission tiedonannon perusteella ei ole esitettävissä riittävän painavia perusteita sille, että jotkut ympäristölliset lupa-asiat säädettäisiin kiireellisenä käsiteltäväksi kaikkiin muihin asiaryhmiin verrattuna, joissa on eri perustein runsaasti muita kiireellisenä käsiteltäviä asioita.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain (HOL) 107 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tämä valituslupamenettely jatkomuutoksenhaussa on ollut ympäristöasioissa voimassa jo vuodesta 2018. Tämä nopeuttaa ja sujuvoittaa lopullisen päätöksen saamista korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Lupamenettelyn nopeuttamisen kannalta olennaista on myös se, milloin luvan mukainen toiminta on aloitettavissa. Pääsääntöisesti toiminta on aloitettavissa, kun siihen oikeuttava lupa on lainvoimainen (HOL 122 §:n 1 momentti). Valituksella on siten päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Tästä on kuitenkin erityissääntelyä sekä ympäristönsuojelu- että vesilaissa. Täytäntöönpanosäännösten uudelleen tarkastelu voisi

edesauttaa ympäristöllisten lupien toteuttamiskelpoisuutta lainvoimaa vailla olevina. Tämä voisi nopeuttaa vihreää siirtymää ja uusiutuvia energialähteitä koskevien ympäristölupien täytäntöönpanoa muutoksenhausta huolimatta.

Ympäristönsuojelu- ja vesilaissa on yleislaista poikkeavia säännöksiä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana. Ympäristönsuojelulain 199 §:ssä säädetään lupaviranomaisen mahdollisuudesta myöntää luvanvaraiselle toiminnalle toiminnan aloittamislupa ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemista luvan saajan hakemuksesta tietyin reunaehdoin. Sen sijaan vesilain 3 luvun 16 §:n mukaan lupaviranomainen voi ainoastaan oikeuttaa hakijan ryhtymään jo ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemista hankkeen toteuttamista valmisteleviin toimenpiteisiin edellytysten täyttyessä (valmistelulupa). Toisaalta kuitenkin vesilain 15 luvun 7 §:n mukaan hallinto-oikeus voi tietyin edellytyksin hakijan pyynnöstä määrätä, että hanke voidaan aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Vastaavaa säännöstä hallinto-oikeuden toimivallasta ei ole ympäristönsuojelulaissa.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. On tulkinnanvaraista, katsotaanko hallinto-oikeudella olevan toimivaltaa ympäristölupa-asioiden osalta ympäristönsuojelulaissa säädetyn lisäksi täydentävästi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n nojalla myös täytäntöönpanoluvan antamiseen. Jos hallinto-oikeudella katsotaan olevan tällaista toimivaltaa yleislain perusteella, nousee ongelmaksi, että tällöin hallinto-oikeus voisi määrätä päätöksen täytäntöönpantavaksi valitusvaiheessa esimerkiksi ilman hyväksyttävän vakuuden asettamista. Tältä osin lainsäädäntöä on mahdollista selkeyttää esimerkiksi vastaavanlaisella kirjauksella kuin vesilain 15 luvun 7 §:ssä.