Pohjois-Suomi
Aluehallintovirasto
Ympäristöluvat

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

4.4.2022

Ympäristövaliokunta

Viite Lausunto- ja kuulemispyyntö 24.3.2022

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

Teema Ympäristöluvituksen sujuvuus investoinneissa vihreään siirtymään; Lupamenettelyjen kokonaiskäsittelyajat ja mahdollisuudet niiden lyhentämiseen.

LAUSUNTO KOMISSION TIEDOANNOSTA JA SUJUVAN YMPÄRISTÖLUPAPROSESSIEN VARMISTAMISESTA VIHREÄN SIIRTYMÄN HANKKEISSA

Komission tiedonannon mukaan EU:n tavoitteena on kaasutoimitusten monipuolistaminen ja pyrkiminen nopeammin riippumattomaksi fossiilisista polttoaineista. Keinoina on mainittu mm. vetytalouteen siirtymisen nopeuttaminen, nesteytetyn maakaasun varastoinnin tehostaminen, aurinkosähkön, tuulivoiman ja lämpöpumppujen lisääminen, teollisuuden hiilestä irtautuminen ja näihin liittyvien lupamenettelyjen nopeuttaminen.

Työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleman perustelumuistion mukaan Suomi kannattaa esitettyjä menettelyjä, mutta toteaa, että EU-tasoista yksityiskohtaisempaa säätelyä lupamenettelyistä tulisi välttää. Hankkeiden vaikutukset on edelleen arvioitava asianmukaisesti, mikä edesauttaa hankkeiden yleistä hyväksyttävyyttä. Tietyn tyyppisille hankkeille kohdistettavia ohituskaistoja tulisi välttää.

Lupamenettelyjen kokonaiskäsittelyajat ja mahdollisuudet niiden lyhentämiseen

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet saavuttavat valtakunnallisesti tarkasteltuna tulossopimuksessa tavoitteiksi asetetut mediaanikäsittelyajat, jotka ovat uutta toimintaa koskevissa ympäristölupa-asioissa 10 kk, muissa ympäristölupa-asioissa 12 kk ja vesitalousasioissa 8 kk. Mediaanikäsittelyaikana tapahtuva tarkastelu tarkoittaa, että puolessa hakemusasioista mainitut tavoiteajat ylittyvät.

Yleisesti ottaen lupakäsittelyjen viivästymisen syyt ovat hyvin tiedossa ympäristölupavastuualueilla. Näitä asioita on tarkasteltu usein myös ulkopuolisen tahon toimesta. Viimeksi Suomen ympäristökeskus on 29.11.2021 julkaissut ympäristöministeriön teettämän selvityksen, jossa on tutkittu syitä yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020. Raportissa on tunnistettu keskeiset hakemusten käsittelyn viivästymiseen vaikuttavat syyt, joita ovat puutteelliset

POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO
puh. 0295 017 500 kirjaamo.pohjois@avi.fi Linnankatu 1-3, Oulu
www.avi.fi/pohjois PL 6, 13035 AVI

hakemukset ja lupaviranomaisten resurssit. Ympäristölupavastuualueiden johtajien arvion mukaan raportin havainnot ovat oikeita.

Aluehallintovirastoilla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa edellä mainittuihin syihin.

Toteutetut toimet käsittelyaikojen lyhentämiseksi

Suomessa on viimeisen kymmenen vuoden aikana poistettu kokonaan lupavelvollisuuden piiristä tai siirretty rekisteröintiin tai ilmoitusmenettelyyn useita aiemmin ympäristölupaa edellyttäneitä toimintoja. Myös aiemmin säännönmukaisesta lupamääräysten tarkistamisesta määräämisestä on luovuttu. Muutoksilla on pyritty keventämään lupaprosesseista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja toisaalta vapauttamaan lupaviranomaisten resursseja ympäristön pilaantumisen kannalta merkittävimpien toimintojen lupahakemusten käsittelyyn. Samalla tapahtuneen lainsäädännön muun tarkentumisen ja toimintaa ohjaavan oikeuskäytännön myötä lupaprosessiin kohdistuva vaatimustaso on edelleen noussut, eikä ajateltuja lupaviranomaiselle kohdistuvia tuottavuushyötyjä ehkä ole kaikilta osin saavutettu.

Lupaviranomaiset antavat hakijoille ennakkoneuvontaa hakemusten sisältövaatimuksista aina hakijoiden tätä pyytäessä. Pidettyjen ennakkoneuvottelujen määrä on kasvanut viime vuosina. Osaltaan tällä on parannettu hakemusten laatua. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ovat myös lisänneet ennestäänkin aktiivista yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Tätä kautta muun muassa luvanvaraisten toimintojen valvontaviranomaisen, YVA-yhteysviranomaisen ja luonnonsuojelulain mukaisen lupaviranomaisen osaamista ja tietoja voidaan tehokkaasti hyödyntää luparosessin sujuvoittamisessa.

Ympäristölupavastuualueet ovat parhaillaan ottamassa kokonaisuudessaan käyttöön sähköistä asiointipalvelua. Järjestelmä ohjaa hakijoita tekemään laadukkaampia ja yhtenäisempiä hakemuksia, parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua elinympäristöön vaikuttavaan päätöksentekoon ja nopeuttaa ja yhtenäistää ratkaisutoimintaa. Järjestelmän kautta on saatavissa useiden toimialojen lupahakemusten käsittelyssä merkittäviä tuottavuushyötyjä lähivuosina.

Mahdollisuudet ja keinot käsittelyaikojen yleiseksi lyhentämiseksi

Keskeinen tekijä kaikkien hakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi on varmistaa lupaviranomaisen riittävät resurssit. Ympäristö- ja vesitalouslupien käsittely on vaativaa asiantuntijatyötä, jossa edellytetään erikoisosaamista luonnontalouden, tekniikan ja juridiikan alueilta. Nykyisten asiantuntijoiden henkilöresurssia ei voi jakaa ratkaisutoiminnan laadun kärsimättä tai käsittelyaikoja pidentämättä enempään määrään lupa-asioita kuin jo nyt tehdään. Tyypillisesti yhdellä asiantuntijalla on saman aikaisesti käsittelyssä 10–20 eri hakemusasiaa. Näin ollen käsittelyaikojen lyhentäminen ja samalla riittävän asiantuntemuksen ja päätösten laadun varmistaminen edellyttävät lisäresursseja.

Joissain tilanteissa ja yksittäisissä asioissa kokoonpanojen asiantuntemusta voidaan vahvistaa myös toisen AVIn henkilöstöllä aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:n mukaisessa menettelyssä. Tämä ei kuitenkaan edesauta käsittelyaikojen lyhentämistä tilanteessa, joissa kaikki Avit ovat kuormitettuja.

Myös lupien hakijoiden etu on, että ensimmäisen asteen lupaviranomaisen työ on mahdollisimman korkealaatuista. Tämä varmistaa päätösten hyvän pysyvyyden valitusasteissa ja luo lupien saajille mahdollisuuden viedä hankkeen suunnittelua eteenpäin valitusprosessien aikana. Laadukkaalla lupaviranomaisen toiminnalla vähennetään toiminnoista aiheutuvaa pilaantumista ja sen vaaraa sekä turvataan ympäristön hyvän tilan

säilyminen. Näin ollen laadukas lupakäsittely on myös päästöistä haittaa kärsivien tahojen etu.

Hakemusten laatua on edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi todennäköisesti mahdollista parantaa säätämällä ympäristönsuojelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin hakemuksen sisältövaatimuksista. Nykyinen hyvin yleistasoinen asetus ohjaa asiaan perehtymättömiä hakijoita tekemään hakemuksia, jotka edellyttävät hakemuksen vireilletulon jälkeen niiden laajaa täydentämistä. Tämä venyttää käsittelyaikoja huomattavasti. Vertailuna voi todeta, että vesitalousasioista annetussa valtioneuvoston asetuksessa on säädetty hyvin yksityiskohtaisesti siitä, mitä vesitalouslupahakemuksessa on esitettävä. Nämä hakemukset ovatkin pääsääntöisesti laadukkaampia kuin ympäristölupahakemukset.

Yhtenä mahdollisuutena käsittelyaikojen lyhentämiseen olisi myös selvittää, onko ympäristönsuojelulakia perusteltua muuttaa kuulemisen osalta. Asianosaisten kuuleminen on tärkeä ja keskeinen osa ympäristö- ja vesitalouslupaprosesseja, eikä siitä tule luopua. Sen sijaa olisi tutkittava, onko lainsäädäntöä mahdollista täsmentää siltä osin, että millaiset hakemuksen täydennykset johtavat uudelleen kuulemiseen hakemusasian käsittelyssä. Etenkin uutta toimintaa koskevissa hakemusasioissa toiminnan ja sen päästöjen tiedot voivat tarkentua lupaprosessin aikana. Mikäli nämä uudet tiedot johtavat aina hakemuksen uudelleen kuuluttamiseen, aiheuttaa se jokaisella kerralla 2–3 kuukauden viivästymisen lupaprosessiin. Hakemusten uudelleen kuuluttamisen tarvetta on käsitelty muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO:2022:38.

Ympäristöluvituksen sujuvuus investoinneissa vihreään siirtymään

Lähtökohtaisesti hakemuksia käsitellään aluehallintovirastoissa vireilletulojärjestyksessä. Hakemusten täydennystarpeen ja käsittelyn aikana tulleet muutokset voivat muuttaa tätä järjestystä.

Vastuualueen johtajilla on mahdollisuus priorisoida henkilöresursseja tiettyjen lupa-asioiden käsittelyyn. Tyypillisesti tällaista priorisointia on tehty yksittäisten hankkeiden osalta, jotka ovat ennalta ja käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioiden merkittäviä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tai joista aiheutuu selviä ja akuutteja päästöistä aiheutuvia haittoja. Hankkeiden priorisointi tarkoittaa resurssien pysyessä samana aina jonkun muun lupahakemuksen käsittelyn viivästymistä lupaviranomaisessa. Tämän vuoksi priorisointia tehdään vain yksittäistapauksissa.

Aluehallintovirastot tunnistavat vihreän siirtymän hankkeiden sujuvan lupaprosessin merkityksen tärkeänä sekä kansallisella että globaalilla tasolla. Ilmastonmuutoksen estäminen ja sen tukemiseksi tehtävä fossiilisista polttoaineista asteittain luopuminen on yksi keskeisistä asioista tulevaisuudessa. Tämän vihreän siirtymän toteutuminen edellyttää runsaasti uusia raaka-aineita, uudenlaista teollisuutta ja toimintaa sekä nykyisten teollisuuslaitosten prosessien muuttamista. Ennalta arvioiden näiden hankkeiden määrä tulee olemaan lähitulevaisuudessa suuri. Kaikkien näiden hankkeiden priorisointi ilman lisäresursseja ei ole mahdollista. Se johtaisi siihen, että vihreän siirtymän hankkeiden ulkopuolelle jäävien lupahakemusten käsittely viivästyisi kohtuuttomasti. Tällöin ympäristölupavastuualueet eivät pystyisi hoitamaan hakemusten käsittelyä hallintolain edellyttämällä tavalla tasapuolisesti ja viivytyksettä.

Lopuksi

Luotettavasti, riippumattomasti ja laadukkaasti toimiva lupaviranomainen on edelleen yksi tekijä, joka lisää Suomen houkuttelevuutta kansainvälisten sijoittajien investointikohteena. Riittävillä resursseilla myös vihreän siirtymän läpiviennin edellyttämät ympäristö- ja vesitalouslupa-asiat saadaan käsiteltyä joutuisasti, eikä hankkeiden toteutuminen

viivästy lupaprosessin keston takia. Lupaviranomaisen toiminnalla mahdollistetaan nyt ja jatkossa teollisen, päästöjä aiheuttavan toiminnan sijoittuminen kestävästi Suomeen ja samalla turvataan ympäristön hyvän tilan säilyminen.

johtaja Sami Koivula

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Ympäristölupavastuualue

POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO
puh. 0295 017 500 kirjaamo.pohjois@avi.fi Linnankatu 1-3, Oulu
www.avi.fi/pohjois PL 6, 13035 AVI