



Lausunto

27.05.2022

H 00086/22

Asia: VN/13663/2022

Luonnokset: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaisesta etusijamenettelystä aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023—2025 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023-2027 ja asetus selvityksen sisällöstä

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne AVI-käsittelylain pykäläluonnoksesta, uusi 2 a ja 2 b ja niiden perustelut

-

Lausuntonne vesilain pykäläluonnoksesta, uusi 15 luvun 4 a ja sen perustelut

-

Lausuntonne ympäristönsuojelulain pykäläluonnoksesta, uusi 197 a ja sen perustelut

-

Lausuntonne maankäyttö- ja rakennuslain pykäläluonnoksesta, uusi 188 a ja sen perustelut

Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto

Itä-Suomen hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan ehdotettuun muutokseen, jossa maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättäisiin uusi määräajan voimassa oleva 188 a §. Ehdotetussa uudessa säännöksessä on kysymys uusiutuvan energiatuotannon kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittelystä kiireellisenä.

Esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristösuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia (989/2009) väliaikaisesti niin, että eräille vihreää siirtymää tukevia investointeja koskeville ympäristösuojelulain (527/2014) ja vesilain (587/2011) mukaisille lupahakemuksille säädettäisiin väliaikainen menettelyllinen etusija vuosiksi 2023–2025. Vesilakiin ja ympäristösuojelulakiin lisättäisiin väliaikaisesti säännökset siitä, että näitä hankkeita koskevia valitusasioita käsiteltäisiin hallintotuomioistuimissa kiireellisinä vuosina 2023–2027. Myös maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) lisättäisiin uusi väliaikaisesti voimassa oleva pykälä, jossa säädettäisiin uusiutuvan energiatuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskevan valituksen ja lain 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan valituksen käsittelystä kiireellisenä vuosina 2023–2027.

Vesitalouslupia ja esitysluonnoksen mukaan myös ympäristölupia koskevat valitusasiat käsitellään keskitetysti Vaasan hallinto-oikeudessa. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavavalituksia käsitellään kaikissa hallinto-oikeuksissa, joita ovat Vaasan hallinto-oikeuden lisäksi Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuden päätöksistä voi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tämän vuoksi Itä-Suomen hallinto-oikeus lausuu ainoastaan muutosehdotuksesta maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Ehdotettu uusi maankäyttö- ja rakennuslain 188 a §:n 1 momentti

Ehdotetun uuden määräajan voimassa olevan 188 a §:n 1 momentin mukaan uusiutuvan energiatuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus ja 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä hallintotuomioistuimessa.

Esitysluonnoksen mukaan uusiutuvalla energiatuotannolla tarkoitettaisiin esimerkiksi tuuli- ja aurinkovoimaloiden energiatuotantoa sekä uusiutuvilla biopolttoaineilla tuotettua energiaa. Uusiutuvan energiatuotannon kannalta merkittävänä asemakaavana pidettäisiin lähtökohtaisesti sellaista asemakaavaa, jossa osoitettujen uusiutuvan energian voimalan tai voimalakokonaisuuksien teho olisi suurempi kuin kaksi megavolttiampeeria. Esitysluonnoksen mukaan sähkömarkkina- (588/2013) edellä mainittua tehoa pidetään pienimuotoisen sähköntuotannon rajana. Mikäli ehdotettu laissa säädettävä merkittävyys määriteltäisiin yksinomaan tehokkuuden perusteella, tästä olisi hyvä olla esitysluonnoksessa tarkennus. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan kysymys on kuitenkin lähtökohdasta, joten siinäkin mielessä perusteluja ”merkittäväksi katsottavaa” osalta olisi tarpeen lisätä.

Rakentamislupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan 77 a §:n mukaan myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä

rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tällöin rakentamisluvan myöntäminen ei edellytä suunnittelutarveratkaisua tai asemakaavaa.

Esitysluonnoksen mukaan myös kaava-asioissa kiireelliseen käsittelyyn kuuluvat hankkeet arvioitaisiin viran puolesta ehdotettua maankäyttö- ja rakennuslain pykälää soveltaen. Itä-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että uusituvilla biopolttoaineilla tuotettua energiaa olisi tarpeen pyrkiä esimerkein avaamaan enemmän hallituksen esityksessä. Valitusten ohjautuessa hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi ja hallinto-oikeuden kootessa oikeudenkäyntimateriaalin, viranomaisen asiakirjoista olisi myös tarpeen ilmetä yksiselitteisesti, onko kyseessä voimalasta tai voimalakokonaisuudesta, jonka teho ylittää, alittaa tai on kaksi megavolttiampeeria.

Ehdotettu uusi maankäyttö- ja rakennuslain 188 a §:n 2 momentti

Ehdotetun uuden säännöksen 2 momentin mukaan lakia sovelletaan myös lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olleisiin tässä laissa tarkoitettuihin valituksiin. Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää hyvänä, että ehdotettuun uuteen 188 a §:n 2 momenttiin oltaisiin säätämässä kyseinen asioiden käsittelyä selkeyttävä siirtymäsäännös.

Lausuntonne luonnoksen sisältyvistä siirtymäsäännöksistä (ns. AVI-käsittelylaki ja MRL)

-

Lausuntonne hallituksen esitysluonnoksesta muilta osin

Hallinto-oikeuksien lisäresursointi kiireellisen käsittelyn toteuttamiseksi

Esitysluonnoksessa on todettu, että tuulivoimayleiskaavoja ja -asemakaavoja oli maaliskuussa 2022 vireillä yhteensä noin 110 kappaletta koko maassa. Aurinkovoimaloiden energiatuotannon sekä uusiutuvien biopolttoaineilla tuotetun energian osalta ei ole olemassa vireillä olevia kaavamääriä. Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että näidenkin osalta olisi olemassa lukumääriä tai arvioita sekä mahdollisia ennusteita. Hallinto-oikeuksien olisi oleellista kyetä valmistautumaan edes arvionvaraisin luvuin. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että asemakaava- ja yleiskaavaa koskevat asiat saattavat työmäärältään vaihdella tapauskohtaisesti paljonkin. Oman lisätyönsä voi aiheuttaa myös se, että vesi- ja ympäristölupaa koskevia asioita voidaan käsitellä sekä perättäin että yhtä aikaa kaava-asioiden kanssa. Tällöin kaava-asioissakin oikeudenkäyntimateriaali voi kasvaa entisestään kyseisistä toisista prosesseista johtuen sekä aiheuttaa prosessien erillisyydestä huolimatta erilaisia kaava-asiaa koskevia tulkinnallisia kysymyksiä. Jotta esityksen mukaiset kiireellisenä käsiteltävät asiat saataisiin konkreettisesti käsiteltyä myös kiireellisesti, hallinto-oikeuksille tulisi näiden osalta turvata etupainotteisesti riittävät resurssit.

Esitysluonnoksessa on todettu, että ehdotetut uudistukset valitusten käsittelemisestä kiireellisinä suhteessa muihin asiaryhmän asioihin edellyttäisivät hallintotuomioistuinten resurssien lisäämistä siten, että nämä valitukset olisi mahdollista käsitellä kiireellisenä hidastamatta merkittävästi muiden saman asiaryhmän valitusten käsittelyä. Itä-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuden näkökulmasta kysymys ei ole pelkästään muiden saman asiaryhmän valitusten käsittelyn viivästyksen estämisestä. Hallinto-oikeuksien käsittelemistä asioista ylipäänsä on jo nyt noin puolet kiireellisesti käsiteltäviä. Hallinto-oikeuksien perusrahoitus ei ole riittävä. Lisäresursseissa tulisi uudistuksessa ehdotetun pitkän määräajan vuoksi suosia virkoja määräaikaisten virkojen sijaan. Tarvittaessa määräajan jälkeen hallinto-oikeuksille voitaisiin asettaa eläköitymisten myötä täyttökieltoja.

Hallinto-oikeuksilla on huonoja kokemuksia turvapaikka-asioiden resursoinnista määräaikaisten työntekijöillä useiksi vuosiksi. Vuonna 2015 alkanutta ruuhkaa puretaan vieläkin ja edelleen merkittävästi osin määräaikaisten työntekijöillä. Työntekijöiden vaihtuvuus, jatkuva resursseja syövä uusien työntekijöiden perehdyttäminen sekä osaavien tekijöiden rekrytoinnin hankaluus määräaikaisten tehtäviin aiheuttavat tehokkuusongelmia. Määräaikaisten työntekijöiden sitoutuminen tehtäviin ei myöskään ole samalla tasolla kuin vakituisilla henkilöillä. Tällä on vaikutusta työntekijöiden motivaatioonkin. Lisäksi riippumattoman tuomioistuimen legitimitetti edellyttää oikeudenkäyntien hoitamista vakituisilla työntekijöillä, jolloin määräaikaisten työntekijät ovat ainoastaan poikkeuksia.

Esitysluonnoksessa on todettu, että valmistautumismääräraha ja tulohajautuksen kautta voidaan varmistaa jo 2022 aikana, että lakiehdotuksen toimeenpano käynnistyy mahdollisimman nopeasti. Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää erityisen tärkeänä edellä mainittua lisäresurssien lisäämistä ja varautumista. Tämän tulee koskea myös hallinto-oikeuksia. Resurssien lisääminen pitäisi siis aloittaa jo hyvissä ajoin vuonna 2022 ja käytännössä välittömästi. Resurssien lisääminen edellyttää hallinto-oikeuksien kykyä valmistautua ajoissa sisäisiin työn järjestelyin uudistukseen. Rekrytoinnit olisi myös saatava käyntiin pikaisesti. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita hallitsevia ja lainkäyttötyöhön pätevästi kykeneviä ei ole yksinkertaista löytää lyhyellä aikataululla.

Lausuntonne asetusluonnoksesta ja perustelumistiosta

-

Leskinen Sinikka
Itä-Suomen hallinto-oikeus - Itä-Suomen hallinto-oikeus, ylituomari Petri
Saukko