

Ympäristöministeriö

Viite Lausuntopyyntö 20.6.2024, VN/10783/2024

Asia Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteestä ja strategisten hankkeiden etusijasta

POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTON YMPÄRISTÖLUPAVASTUUALUEEN LAUSUNTO ASIASSA

Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksikin on todettu, ehdotetut säännökset voivat vaikuttaa muun muassa yhteyspisteviranomaiseksi nimettävän Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ja strategisten hankkeiden aseman saaneiden hankkeiden lupaviranomaisina toimivien aluehallintovirastojen ja muiden viranomaisten voimavaroihin.

Kansallisesti on tarkoituksena säätää ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettuun lakiin strategisille hankkeille etusija suhteessa muihin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin hakemuksiin. Lisäksi näille lupamenettelyille on säädetty noudatettavat enimmäiskäsittelymääräajat kriittisten raaka-aineiden asetuksessa. Sääntely tulee vaikuttamaan aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden toimintaan.

Kaivoshankkeita koskevat ympäristö- ja vesitalouslupa-asiat ovat tyypillisesti kokoluokaltaan suuria hakemusasioita, ja niihin liittyvä lupaharkinta on keskimääräisiä hankkeita selvästi vaativampaa. Lupa-asioiden käsittely etusijamenettelyssä ja asetetuissa määräajoissa edellyttää aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilta merkittävää resursien kohdentamista näihin lupa-asioihin. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että kyseisiä hankkeita käsittelevien aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden lisäresurssit on varmistettava. Strategisen hankkeen aseman saaneet hakemukset on voitava käsitellä niin, ettei niiden etusijamenettelyssä ja säädetyissä käsittelyajoissa tapahtuva käsittely hidasta muiden hakemusten käsittelyä. Esimerkiksi etusijamenettelyssä myös olevien vihreän siirtymän hankkeiden käsittelyn tueksi on myönnetty henkilöstön palkkaamiseen lisämäärärahaa ympäristölupavastuualueille.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston saamien tietojen mukaan jo ainakin kaksi kaivos-hanketta on hakemassa strategisen hankkeen asemaa komissiolta ensimmäisellä hakukierroksella.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on todettu strategisten hankkeiden lupamenettelyä koskevia määräaikoja -otsikon alla aluehallintovirastojen tilinpäätöksissä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden keskimääräisten käsittelyaikojen olleen vuonna 2023 11,6 kuukautta. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kuitenkin toteaa, että

kun kyseessä on esimerkiksi louhintaa koskeva kaivosohjelma, keskimääräinen käsittely-aika on tavanomaisesti edellä mainittua enemmän muun muassa hakemusten puutteellisuudesta ja asioiden laajuudesta johtuen. Kansallisesti säädettävä lupamenettelyjen määräaikaisten pidentämisen mahdollisuus nähdään tarkoituksenmukaisena viranomaisen toiminnan joustavuuden ja toimintaedellytysten varmistamisen näkökulmasta.

Asetuksen mukaan lupamenettelyllä tarkoitetaan koko menettelyä, johon sisältyvät kaikki kriittisiä raaka-aineita koskevan hankkeen rakentamista ja toteuttamista koskevat asiaankuuluvat luvat, mukaan lukien rakennus-, kemikaali- ja liitännäsluvat sekä tarvittava ympäristöarvioinnit ja -luvut. Asetuksen mukaan lupamenettelyn määräajan kuluminen alkaa siitä, kun keskitetty yhteyspiste on vahvistanut hakemuksen täydellisyyden. Jää kuitenkin avoimeksi, mikä on vahvistamispäivä tilanteessa, missä keskitetyn yhteyspisteen on täytynyt pyytää hakemukseen täydennystä yhden tai useammankin kerran. Nyt kysymyksessä olevan tyyppisissä hankkeissa on yleistä, että vireille tulevia hakemuksia täytyy pyytää täydentämään. Täydennykset ovat yleensä myös keskimääräistä laajempia ja niiden täydellisyyden tarkistamiseen menee myös viranomaiselta aikaa. Vahvistamispäivällä on oleellinen merkitys sekä lupamenettelyn kokonaiskeston määräajan laskennan että myös esimerkiksi lupamenettelyn yksityiskohtaisen aikataulun laadinnan ajankohdan suhteen. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää, että vahvistamispäivän ajankohta hakemuksen täydennystilanteissa täsmennettäisiin kansallisessa lainsäädännössä.

On mahdollista, että hanke saa strategisen hankkeen aseman vaiheessa, jossa tarvittava ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä ei ole vielä aloitettu tai se on kesken. Asetuksen mukaan, jos ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin (2011/91/EU) nojalla edellytetään ympäristövaikutusten arviointia, kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan g alakohdan i alakohdassa tarkoitettua arviointivaihetta ei sisällytetä kysymyksessä olevan asetuksessa tarkoitettua lupamenettelyn keston. Asetuksen tarkoittaman lupamenettelyjen käsitteen laajuus (myös ympäristöarviointi) huomioon ottaen Pohjois-Suomen aluehallintovirasto tulkitsee lupamenettelyn keston voineen alkavan siitä, kun hankkeesta vastaava toimittaa yhteysviranomaiselle arviointiselostuksen. Tulokinnon mukaan arviointiselostuksesta kuulemiseen ja yhteysviranomaisen perustellun päätelmän antamiseen kuluva aika olisi osa asetuksen tarkoittamaa lupamenettelyn määräaikaista. Mikäli kuitenkin arviointiselostusta olisi tarpeen täydentää sen puutteellisuuden vuoksi, ei tätä täydentämiseen kuluva aikaa luettaisi osaksi lupamenettelyn määräaikaista. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että selvytyksen vuoksi kansallisessa lainsäädännössä tai sen perusteluissa on hyvä tuoda selkeästi ja täsmällisesti esille, mistä asetuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohtien määräajat alkavat kulumaan ja mitä vaiheita määräaikaisten laskentaan ei kuulu, kun strategisella hankkeella on meneillään myös ympäristövaikutusten arviointivaihe.

Aluehallintoviraston kokemuksen mukaan tavallinen käytäntö toiminnanharjoittajilla on ollut, että eri lakien mukaiset lupamenettelyt ovat menneet omien aikataulujensa mukaan niin, että esimerkiksi kuntien rakennusvalvontaviranomaisten myöntämiä rakennuslupia on haettu vasta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupamenettelyjen ja jopa niiden lupien lainvoimaistumisen jälkeen. Tämä johtunee osittain investointipäätöksistä ja suunnitelmien vaiheittaisesta tarkentumisesta ja tarkkuustason yksityiskohtaistumisesta. Mahdollista käytännössä on, että strategisen hankkeen aseman omaava hanke ei edes hae kaikkia määräaikaistamiseen sisältyviä lupia niin, että kaikki hanketta koskevat luvat on mahdollista käsitellä säädettyjen lupamenettelyjen enimmäismääräaikaisten sisällä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää tärkeänä yhteyspisteviranomaisen toiminnan ja sen ennakkoidun suunnittelun kannalta, että yhteyspisteviranomainen saa tiedon strategisen hankkeen statusta koskevasta hakemuksesta heti jo sen vireille tullessa komissioon sekä sittemmin viivytyksettä myös hakemusta koskevasta komission päätöksestä, vaikka yksikään lupahakemus ei olisi vielä tullut vireille kansalliseen toimivaltaiseen viranomaiseen. Yhteyspisteviranomaisen tehtävien hoitamisen edellytyksenä on, että myös statuksen omaavien hankkeiden eri lupamenettelyjen vireille tulosta toimivaltaiseen lupaviranomaiseen saadaan tieto välittömästi asian vireille tullessa. Myös lupamenettelyjen piiriin kuuluvista annetuista päätöksistä on hyvä saada tieto.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää, että ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain 2 a §:ään ehdotettuun uuteen 4 momenttiin lisättäisiin velvoite hakijalle esittää hakemuksen liitteenä komission päätös strategisen hankkeen statuksesta tai mikäli strategisen hankkeen statusta on vasta haettu, tieto myös siitä. Hakijan on tulkinnanvaraisissa tilanteissa perusteltava, että aluehallintovirastoon vireille laitetussa hakemuksessa tarkoitettu hanke on juuri se hanke, jolle komissio on myöntänyt strategisen hankkeen statuksen. Tavanomaisesti esimerkiksi kaivoshankkeissa toiminta kehittyy ja muuttuu koko toiminnan elinkaaren ajan, mistä johtuen toiminnanharjoittajalla on pitkin toimintaa tarve hakea useita erilaisia lupia, usein hyvin tiiviissäkin aikataulussa. Ennakolta arvioidaan, että aluehallintovirastolle voi tulla eteen sellaisia tulkintatilanteita, joissa joudutaan pohtimaan, onko hakijan hakemuksessa kyse juuri siitä hankkeesta, mille on myönnetty strategisen hankkeen status.

Ympäristöministeriö on 18.6.2024 antamallaan päätöksellä (dnro VN/18421/2024) osoittanut Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle määrärahan kriittisten raaka-aineiden ase-tuksen tarkoittaman yhteyspisteviranomaisen tehtävien valmisteluun ja pilotointiin ajalle 1.9.–31.12.2024. Päätöksessä todetaan, että vuodelle 2025 tehdään myöhemmin erillinen määrärahapäätös (määrärahaesitys 74 000 euroa). Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että vuodelle 2025 osoitettava määräraha on yhteyspisteviranomaisen tehtävien hoitamisen ja pilotoinnin onnistumisen edellytyksenä ennen siirtymistä uuteen Lupa- ja valvontavirastoon vuoden 2026 alussa.

Ympäristöneuvos Laura Lindström

Johtaja Sami Koivula