



Työ- ja elinkeinoministeriö

Ympäristöministeriön lausunto; Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä

1. Yleiset huomiot hallituksen esitys -luonnoksesta

Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta kommentoida lakiehdotusta. Uusiutuvan energian tuotannon edistämistä koskeva RED II –direktiivi edistää osaltaan ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitetta, ja direktiivi on tavoitteiltaan ympäristöministeriön näkökulmasta tarpeellinen ja kannatettava. Työ- ja elinkeinoministeriön vetämässä luvitustyöryhmässä työstettiin direktiivin toimeenpanon linjauksia, ja työryhmän työn kautta laadittiin uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyjä koskeva hallituksen esitys.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi keinoista, joilla uusiutuvan energian tuotantoa edistetään asettamalla lupamenettelyille sitova määräaika, ja parantamalla neuvontaa sekä viranomaisyhteistyötä. Hallituksen esityksen tavoitteet ovat hyviä, mutta säädösluonnoksen kokonaisuus voi olla osin vaikeasti hahmotettavissa, sillä laki täydentää jo olemassa olevia lupamenettelyjä koskevia säädöksiä tuoden käytännössä viranomaisille lupaprosesseihin uusia velvoitteita. Yhteyspisteen, yhteyspisteviranomaisen sekä neuvonnan käytännön toteutustapoihin liittyy edelleen paljon ratkaisemattomia kysymyksiä, jonka vuoksi lakiehdotuksen vaikutuksia uusiutuvan energian edistämiseen on vaikea arvioida. Ympäristöministeriö katsoo, että yhteyspistettä ja neuvontaa koskevia säännöksiä tulisi vielä selkeyttää. Lisäksi tulevaisuudessa voisi olla tarkoituksenmukaista pohtia edelleen yhteyspisteen ja yhteyspisteviranomaisen sekä neuvonnan kehittämistä selkeämmäksi sekä asiakaslähtöisemmäksi.

Hallituksen esityksessä yhteyspisteen toiminta nojautuu sähköiseen järjestelmään, jota ei vielä lausuntokierroksen aikaan ole käytettävissä. Digitaalisten välineiden hyödyntäminen on positiivista ja tarpeellista, mutta olisi myös huomioitava järjestelmien rakentamiseen liittyvät aikataulu- ja muut haasteet, kun direktiivin toimeenpanon määräaika tulee EU-säätelystä. Lain toimeenpanovaiheessa olisi tärkeää olla tiiviisti mukana valmistelemissa yhteyspisteen sähköistä järjestelmää.

Ympäristöministeriö toteaa, että laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) tuli voimaan 1.9.2020 alkaen. Sen tavoite on



sovittaa yhteen ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Laki sitoo yhteen 13 erilaista ympäristöön vaikuttavaa lupamenettelyä. Lain mukaan aluehallintovirasto (AVI) on yhteensovittava viranomainen, jos yhteen sovitettavana on vesilain mukaisen luvan tai sellaisen ympäristönsuojelulain mukaisen luvan käsittely, jonka AVI ratkaisee. Muussa tapauksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on yhteensovittava viranomainen. Hakijan kannalta olisi tärkeää tehdä selväksi niin tiedottamisessa kuin muussa lain toimeenpanossa, että edellä mainitun lain ”sähköinen luukku” on eri säädökseen perustuva kuin lausunnolla olevan lakiluonnoksen sähköinen yhteyspiste.

Yleisenä huomiona todetaan, että laissa tulisi välttää viittauksia jäljempänä tuleviin pykäliin. Lakiluonnoksen useassa pykälässä on viitattu jäljempänä tuleviin pykäliin esim. 4, 4 a, 5 ja 7 §.

Ympäristöministeriö oli tiiviisti mukana työ- ja elinkeinoministeriön vetämässä luvitustyöryhmässä, jossa tätä hallituksen esitystä valmisteltiin yhdessä sidosryhmien kanssa. Työryhmän aikataulu oli osin melko tiukka: hallituksen esityksen linjausten ja säännösten kommentointi jäi työryhmällä valmistelun viime hetkiin. Ympäristöministeriö haluaa tuoda esille, että tämänkaltaisen kokonaan uuden EU-taustaisen säädöksen valmistelussa olisi tarpeen varata enemmän aikaa varsinaiselle säännösluonnostelulle, ja tärkeitä linjauksia olisi ollut hyödyllistä pohtia taustamateriaaleja enemmän jo työryhmätyön alkuvaiheessa.

Lisäksi hallituksen esitykseen voisi lisätä kohdan ”Riippuvuus muista esityksistä”, Sillä RED II 15 artiklan toimeenpano edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain 117 g §:n muutosta, josta ympäristöministeriö on valmistelemassa erillistä hallituksen esitystä.

2. Lain tavoite, soveltamisala, suhde muuhun lainsäädäntöön ja määritelmät (1, 2 ja 3 §:t)

Lain 1 §:ssä säädetään lain tavoitteesta. Säännös on melko pitkä, joten ympäristöministeriö esittää, että säännöstä vielä selkeytetään esimerkiksi jakamalla säännös kahteen osaan. Vastaavasti ehdotettu 2 § tulisi jakaa kahteen eri säännökseen, sillä lain soveltamisala sekä lain suhde muuhun lainsäädäntöön tulisi olla omina säännöksinään, koska ne ovat eri asioita. Lain 2 §:n 2 momentissa tulisi olla viittaus painelaitelakiin (1144/2016), joka on mainittu 4 b §:n kohdassa 10. Pykälässä 3 on lain termien määritelmät. Kohdassa 4 olevaa uusiutuvan energian määritelmää olisi lain soveltamisalan selkeyden varmistamiseksi tarpeen tarkentaa siltä osin, kattaako määritelmä pykälän kohdissa 8 ja 9 mainitut biopolttoaineet ja bionesteet. Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että pykälän kohdissa 8 ja 9 määriteltyjä termejä biopolttoaine ja bioneste ei ole käytetty missään lakiehdotuksen kohdassa, vaan ainoastaan perusteluissa.



3. Lain soveltamisalaan kuuluvat menettelyt (4, 4a ja 4b §:t)

Lakiluonnoksen pykälissä 4, 4a ja 4 b säädetään niistä menettelyistä, jotka kuuluvat siihen kansalliseen ratkaisuun, jolla RED II 16 artiklan edellyttämä yhteyspiste toteutettaisiin. Ensin 4 §:ssä määritellään sähköiseen asiointiin sisältyvistä menettelyistä, eli menettelyistä jotka kuuluvat yhteyspisteen kautta toteutettavaan sähköiseen asiointiin. Seuraavassa säännöksessä 4 a §:ssä määritellään ne menettelyt, joiden osalta sovelletaan RED II –direktiivin edellyttämiä määräaikoja lupaprosessien läpiviennille. Vielä 4 b §:ssä säädetään niistä menettelyistä, jotka kuuluvat yhteyspisteviranomaisen neuvontavelvollisuuteen.

Osa edellä mainituista menettelyistä kuuluu yhteyspisteen neuvontavelvollisuuteen, osaa menettelyistä koskee määräaikojen laskeminen, ja osaa menettelyistä on mahdollista hakea yhteyspisteen sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Säännöksiä lukemalla tämä kokonaisuus ei hahmotu selkeästi, sillä yhteyspisteen, yhteyspisteviranomaisen ja sähköisen järjestelmän kokonaisuus ei ole selkeästi säädetty lakiluonnoksessa. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tätä sääntelyratkaisua olisi syytä vielä pohtia selkeyden ja loogisuuden näkökulmasta esimerkiksi siten, että ensin säädettäisiin ns. laajimmasta menettelystä (yhteyspisteen neuvontavelvollisuus, jossa eniten menettelyjä), toisena seuraavaksi laajimmasta (sähköiseen yhteyspisteeseen kuuluvat menettelyt) ja viimeisenä suppeimmasta määrästä menettelyjä (määräaikojen laskentaan kuuluvat menettelyt), tai tämä kokonaisuus voitaisiin sisällyttää yhteen säännökseen mainitsemalla menettelyt vain kertaalleen ja viittaamalla seuraavissa momenteissa mitkä menettelyt kuuluvat mihinkin RED II toteuttamistapaan (neuvontavelvollisuus, sähköinen yhteyspiste, määräajat). Hallituksen esityksen perusteluissa olisi tarpeen graafisesti tai muulla tavalla selkeästi esittää millainen kokonaisuus eri menettelyistä rakentuu tämän lakiehdotuksen perusteella. Ympäristöministeriö kiinnittää myös huomiota, että uudessa lakiehdotuksessa ei ole tarkoituksenmukaista käyttää a- ja b-pykäliä pykälien numeroinnissa.

4. Yhteyspiste ja yhteyspisteviranomainen sekä neuvonta (5, 6, 7 §)

Lakiluonnoksessa on säädetty kahdesta eri tasoisesta neuvontavelvollisuudesta. Ehdotetun 5 §:n 3 momentin mukaan yhteyspisteviranomaisen on neuvottava hankekehittäjän pyynnöstä 4 ja 4 b §:issä mainittuihin menettelyihin liittyvissä menettelyllisissä kysymyksissä. Lisäksi ehdotetun 7 §:n mukaan hakijalle tulee antaa tämän pyynnöstä hallintolain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua neuvontaa sähköisen yhteyspisteen kautta 4 §:ssä mainituista lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä.

Ehdotetun 5 §:n 3 momentin mukaisella neuvonnalla halutaan tarjota menettelyllistä neuvontaa hankekehittäjille sellaisissa asioissa, jotka eivät välttämättä edellytä ehdotetussa laissa tarkoitettua määräaikojen laskemiseen



kuuluvaa menettelyä. Lakiluonnoksen 5 §:n 3 momentin mukainen neuvonta on hallintolain yleissäännöstä rajatumpaa neuvontaa. Säännöksen perusteluista ei käy esille, onko tässä säännöksessä kyse hallintolain 8 §:n toimivaltaisen viranomaisen yleisestä neuvontavelvollisuudesta vai siitä, että hallintolan 8 §:n mukaista toimivaltaisen viranomaisen neuvontaa antaisi myös yhteyspisteviranomainen, joka ei ole ao. menettelyjen mukainen toimivaltainen viranomainen. Asia tulisi selkeyttää säännöksen perusteluissa. Lisäksi 5 § 3 momentin perusteluissa todetaan, että neuvontaa saisi puhelimitse, sähköpostitse tai sähköisesti sähköisen yhteyspisteen kautta. Tämän perusteella neuvontaa ei siis saisi henkilökohtaisesti tapaamalla yhteyspisteessä työskenteleviä virkamiehiä.

Lakiluonnoksen 7 §:n säännöksellä pyritään ohjaamaan hakijaa kysymään neuvoa uuden sähköisen yhteyspisteen kautta. Hallintolain 8 §:n nojalla tulee pohdittavaksi, voiko viranomaisen neuvontavelvollisuutta rajata vain tietyn sähköisen järjestelmän kautta saatavaksi. Lisäksi ympäristöministeriö kiinnittää huomiota, että yleislakeihin viittaamiseen tulisi suhtautua pidättyvästi.

Edellä mainituissa neuvontaa koskeissa säännöksissä säädetään neuvonnan sisällöllisestä ulottuvuudesta sekä neuvojen saamisen välineestä (sähköisen yhteyspisteen kautta). Hallintolain 2 luvun 8 §:ssä ei rajata neuvonnan saatavuutta sisällöllisesti tai teknisten järjestelmien kautta. Hallintolain hallituksen esityksen mukaan hallintolain 2 luvun sääntely hyvän hallinnon perusteista asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. Lisäksi neuvontavelvollisuuden osalta kysymyksiin ja tiedusteluihin on vastattava henkilökohtaisesti virastossa, kirjeellä, puhelimitse tai sähköpostilla (teoksessa Hallintolaki, s. 119). Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota hallintolain 8 §:n sisällölliseen rajaamiseen, sekä neuvonnan antamisen välineeseen tässä lakiluonnoksessa. Mikäli tämä on tarpeellista, tulisi neuvontavelvollisuutta tarkastella näistä eri näkökulmista, sekä selkeyttää että perustella hallituksen esityksessä perusteellisemmin. Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun lain mukainen neuvontakokonaisuus on hankalasti hahmotettavissa, joten tämän sääntelyn selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen olisi omiaan edistämään lakiehdotuksen selkeyttä sekä toimeenpanoa.

5. Määräajat ja määräaikojen laskenta (8, 9, 10, 11, 12 §)

Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan voimalaitoksen päivittämistä koskevien 4 a §:ssä mainittujen lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyiden kesto yhteensä ei saa ylittää yhtä vuotta. Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota, että ei ole aivan selkeää, mitä voimalaitoksen päivittämisellä tarkoitetaan. Laitoksen päivittämistä voisi avata säännöksen perusteluissa tarkemmin, esittämällä esimerkkejä voimalaitoksen päivittämisilanteista.

Lakiehdotuksen luvussa 3 säädetään määräajoista. Luvanvaraisten toimintojen lupaharkinnan ajallinen rajaaminen on melko uusi asia ympäristölainsäädännön



sektorilla, ja tässä hallituksen esityksessä se liittyy EU-velvoitteisiin. Koska kyseessä on uusi velvoite useimmille lupaviranomaisille, voi säännösten soveltamisesta johtua sellaisia käytännön haasteita, joita ei lakiehdotuksen laatimisen yhteydessä ole ehditty pohtia. Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota, että määräaikoja koskevien säännösten tarkoituksenmukaisuutta olisi seurattava lain toimeenpanon yhteydessä, sekä kuultava lupaviranomaisia säännösten soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä.

6. Muut säännökset (13, 14 §)

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota, että menettelykäsikirjan laatimiseen voisi olla tarkoituksenmukaisempaa muut ohjauskeinot, kuin lakisääteinen velvoite menettelykäsikirjan sisällölle ja sen laatimiselle. Menettelykäsikirjan sisällön päivittämisen tulisi olla joustavaa, esimerkiksi koska sovellettavia menettelyjä on lukuisia, ja niitä koskevat velvoitteet päivittyvät jatkuvasti. Menettelykäsikirjan tulisi olla ajan tasalla, joten sen päivittämisen ohjaaminen säädöstasolla voi olla turhan kankeaa.

7. Yksittäiset muut huomiot hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksessä s. 73, jaksossa suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys todetaan, että määräaikaisääntelyn osalta kyse ei olisi myöskään täysin uudesta tehtävästä. Toimivaltaisen viranomaisen on hallintolain 23 §:n mukaan käsiteltävä hallintoasia ilman aiheetonta viivytystä. Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota, että tällä hallintolain 23 §:llä ei rajata päätöksenteon kestoa tiettyyn määräaikaan, joten tämän hallituksen esityksen määräaikasaäntely (luku 3) sekä hallintolain 23 §:n rinnastaminen tästä näkökulmasta ei ole asianmukaista.

Rakentamisen poikkeaminen on kaavapoikkeamisen lisäksi mahdollista myös rakentamisen teknisistä määräyksistä (siv. 16). Ruotsin "suunnittelu- ja rakennuslakia" (PBL; usein laista on käytetty suomenkielisenä nimenä "kaavoitus- ja rakennuslaki") muutettiin lupahakemuksen määräajan laskemisen osalta vuoden 2019 alusta siten, että määräaika ei enää lasketa siitä, kun "täydellinen" hakemus on jätetty. Kymmenen viikon määräaika lasketaan uuden säännöksen mukaan joko siitä, kun hakemus jätettiin (vaikka epätäydellisenä), tai siitä myöhäisemmästä ajankohdasta, jolloin hakijan itsensä toimittamaa lisäaineistoa hakemukseen toimitettiin. Viranomaisella on kolme viikkoa aikaa laskettuna hakemuksen saapumisesta pyytää erikseen asetettavassa määräajassa täydennystä. Silloin kun tällainen täydennyspyyntö on viranomaisen toimesta tehty, lasketaan käsittelyaika alkamaan siitä ajankohdasta, jolloin hakijan toimesta on pyydetty täydennys toimitettu. (siv. 52).



Ympäristöministeriö kiinnittää vielä huomiota lain pönten sanamuotoon. Hallituksen esitysten laatimisoheissa on ohjeistettu kirjoittamaan lain pönsi seuraavasti: *Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:*

Juhani Damski
Kansliapäällikkö

Teppo Lehtinen
Ylijohtaja