

Asia: VN/8745/2019

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kuntaliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu seuraavaa:

Yleistä

Kuntaliitto pitää uusiutuvan energian edistämisen tavoitetta kannatettavana. Kannatettavaa on myös kunnan ja valtion viranomaisten yhteistyön helpottamiseen pyrkiminen mukaan lukien siihen liittyvä asiakasnäkökulman huomioiminen.

Kuntaliitto pitää myös tärkeänä, että kun pohditaan menettelyjen sujuvuutta, huomioidaan kansalaisten osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet sekä ympäristöllisen lainsäädännön asettamat tavoitteet ja vaatimukset eikä sujuvoittamista haeta edellä mainittujen kustannuksella. Tämän lähtökohdan voidaan nähdä sisältyvän lakiluonnoksen tavoitetta koskevaan säännökseen.

Lakimuutoksella ei ole tarkoitus muuttaa eri viranomaisille säädettyä toimivaltoja eikä siten viranomaisten välistä tehtävänjakoa. Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, ettei yhteyspisteviranomaiselle säädetä valvontatehtävää muihin toimivaltaisiin viranomaisiin nähden, vaan yhteyspisteviranomaisen tehtävänä on seurata lupakokonaisuuden käsittelyaikaa.

Yhteyspisteen neuvontavelvollisuus olisi ehdotuksen mukaan jossain määrin laajempi kuin direktiivi edellyttää. Neuvonnan osalta kansallista laajennusta voidaan pitää perusteltuna huomioiden, että kyse on lähinnä menettelyllisestä neuvonnasta. Tarkempi sisällöllinen neuvonta olisi edelleen

toimivaltaisen viranomaisen tehtävä. Yhteyspisteen yleistasoinen ja kokoava neuvonta voi edistää hankkeen edellyttämien lupien kokonaisuuden parempaa hahmottumista hakijan näkökulmasta. Kuntaliitto kuitenkin painottaa, että direktiivin täytäntöönpanon kansallinen laajentaminen muilta osin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavoitukseen ja siihen kiinteästi kytkeytyviin maankäytöllistä harkintaa sisältäviin menettelyihin ei ole perusteltua. Kuntaliitto on tyytyväinen, että tähän tulokseen on päädytty myös lainvalmistelussa. Tuulivoiman osalta edistämisen keinoja selvitetään parhaillaan erillisessä VNTEAS-hankkeessa.

## Sähköisestä asioinnista ja täytäntöönpanosta

Luonnokseen liittyvät uudet tehtävät linkittyvät sähköisen asioinnin kanavaan (nk. palvelukerros), jonka toteutustavasta ja toimivuudesta riippuu, miten työllistäväksi lakimuutoksen mukanaan tuomat toiminnan muutokset ovat kunnille.

Sähköisen asioinnin mahdollisuus koskee kuntien osalta keskeisesti maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisia lupia, ympäristölupaa ja kemikaaliturvallisuusilmoitusta. Hakija päättää, asioiko hän yhteyspisteen kautta vai suoraan toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Oletettavaa on, että jos hakijan hanke edellyttää vain kunnan lupaa tai lupia, asiointi olisi edelleen helpointa suoraan kunnan kanssa ilman välikäsiä. Niissä hankkeissa, joissa tarvitaan sekä kunnan viranomaisten että valtion viranomaisten lupia, saattaa hakija asioida yhteyspisteen kautta. Näissä tilanteissa sähköinen asiointi voi helpottaa eri viranomaisten yhteistyötä ja eri lupien käsittelyn koordinoitua. Toimivaltaista viranomaista työllistävän manuaalisen työn määrä riippuu suuresti integraatioratkaisun onnistumisesta.

Lakivalmistelussa sähköinen asiointi on perustettu Luvat ja valvonta -hankkeessa kehitettävänä olevan palvelukerroksen varaan, jota on ollut tarkoitus hyödyntää jo 1.9.2020 voimaan tulleen ympäristöllisten lupien yhden luukun lain mukaisessa menettelyssä. Palvelukerros on tuotannossa 1.9.2020 ja sen kehitystä jatketaan hankkeessa vuoden 2023 loppuun. Palvelukerroksen kehitys on niin varhaisessa vaiheessa, että ei ole tiedossa, mitä haasteita on edessä ja saadaanko ne ratkaistua hankekaudella. Haasteita voi ilmetä tietovarantojen ja järjestelmien integroinneissa, tietovirtojen tietosisältöjen laadussa sekä kustannuksien hallinnassa. Järjestelmän jatkokehitys ja sen aiheuttamat kustannukset ja integraatioratkaisujen ylläpitokustannukset tulisi selvittää etukäteen.

Sähköisen asioinnin ratkaisua on lain valmistelussa esitelty lähinnä konseptitasolla, eikä siten ole ollut mahdollista arvioida, mitä sähköiseen asiointiin liittyvät ehdotukset käytännössä kuntakentälle tarkoittavat. Tarkkaa tietoa, miten esimerkiksi integraation toteutus tulee tapahtumaan ja mitä kustannuksia siitä mahdollisesti aiheutuu kunnille niiden toimivaltaisten viranomaisten osalta, ei ole. Tiedossa ei ole myöskään, miten kustannukset (kehittäminen, ylläpito) pitkällä aikavälillä kehittyvät ja kuka niistä tulisi vastaamaan. Käytännössä tässä lakivalmistelussa perustetaan täytäntöönpanoratkaisua tällä hetkellä keskeneräisille ja epäselville perustuksille.

Luvat ja valvonta -hanke päättyy vuonna 2023, minkä jälkeen palvelukerroksen ylläpitotahosta ja sen rahoituksesta ei ole tällä hetkellä tietoa tai päätöstä. Vaikka toteutusta kaavaillaan kansallisesti yhteiseksi ratkaisuksi, ei se takaa, että palvelun siirto ylläpitoon tapahtuisi mutkattomasti. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että yhteyspisteviranomaisen tulisi jatkossa todennäköisesti vastaamaan myös tietystä osasta palvelukerroksen ylläpitokustannuksia. Kuntien osalta asia jää epäselväksi.

Hanke tähtää valtakunnallisen tiedonhallinnan kehittämiseen sekä nykyistä parempaan yhteistyöhön eri organisaatioiden välillä. Kyse ei siis ole kuntien omien järjestelmien kehittämisestä, vaan liittymisestä valtakunnalliseen järjestelmään. Hankkeen tulee sisältää kaikkien olemassa olevien lupajärjestelmien integroimisen palvelukerrokseen. Kun integraatiot on testattu ja todettu toimiviksi, voivat kunnat liittyä valtakunnalliseen järjestelmään. Kuntakohtaisesti tehtäviin integrointeihin tulee osoittaa rahallista tukea. Kunnille ei saa aiheutua erillisiä kustannuksia valtakunnalliseen järjestelmään liittymisestä.

Jotta sähköisen asioinnin ratkaisua ja sen vaikutuksia voitaisiin tosiasiaassa arvioida kuntien näkökulmasta, edellytyksenä on, että:

- Käytettävissä on eri lupalajien osalta prosessikuvaus, jossa määritellään, miten lupa-asia kulkee palvelukerroksen ja kunnan viranomaisen järjestelmän välillä.
- Hallituksen esityksessä tulisi täsmällisemmin määritellä, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan sähköisellä asioinnilla.
- Lisäksi tulisi kuvata tietovirta (sisältäen käytettävät tietovarannot) yhteyspisteestä kunnan viranomaiselle ja muille asiaan liittyville viranomaisille koko luvan elinkaaren ajan luvan hakemisesta lupaa koskevaan päätökseen saakka. Tulisi siis tehdä osapuolten välisten tietovirroissa liikkuvien tietojen kuvaus lain soveltamisalaan kuuluvien eri lupatyyppeiden osalta sekä huomioiden kuntien erilaiset järjestelmät (Lupapiste, Trimble, CGI:n järjestelmät, mahdolliset kuntakohtaiset järjestelmät).
- Kaikille yhteiset tietomääritykset ja rajapinnoissa liikkuvat tiedot tulisi kuvata metatietotasolla Digi- ja väestötietoviraston (DVV) ylläpitämälle Yhteentoimivuusalustalle yhteentoimivuusmenetelmän mukaisesti. Kunnat voi ohjata omat järjestelmätoimittajat käyttämään Yhteentoimivuusalustalle kuvattuja metatietoja. Sitä kautta mahdollistetaan myös järjestelmissä liikkuvien tietojen yhteentoimivuus.

Tiedossa on, että jo kevyimmässä integrointitavassa edellytetään kunnan edustajalta tunnistautumista palvelukerrokseen, mikä puolestaan edellyttää, että kunnalla on vahva tunnistoratkaisu. Kunta ei voi edellyttää, että sen henkilöstö käyttäisi omia henkilökohtaisia verkkopankkitunnuksiaan, vaan kunnassa pitäisi olla käytössä varmennekortti tai mobiilivarmenne. Näiden hankkimisesta aiheutuu kunnille myös kustannuksia. Tulisi selvittää, onko kunnilla käytössään tai mahdollista ottaa käyttöön varmennekortti tai mobiilivarmenne palvelukerroksen käyttöä varten.

Tulee myös huomioida, että parhaillaan on meneillään sähköisen luvituksen kilpailutus rakennusvalvonnan lupien ja kunnan ympäristölupien osalta. Kuntien Tiera Oy on kilpailuttamassa puitejärjestelyä sähköisen lupa-asioinnin ja arkistopalvelun mm. rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun tarpeisiin, koska Kuntien Tiera Oy:n ja KL-Kuntahankintojen puitejärjestely (Sähköinen lupajärjestelmä 2016-2020) on päättymässä. Nykyinen palvelu tunnetaan nimellä Lupapiste.fi. Vasta tämän kilpailutuksen jälkeen on mahdollista arvioida integraatoratkaisuja siltä osin kuin ne koskevat kilpailutuksessa olevia sähköisiä palveluita.

Täytäntöönpanoon liittyvien haasteiden vuoksi Kuntaliitto pitää tärkeänä, että täytäntöönpanon liittyvien kysymysten osalta perustetaan toimeenpanoa seuraava ryhmä, johon kutsutaan jäseniksi myös kuntakentän edustajia mukaan lukien Kuntaliiton edustaja.

### Määräaikojen seuranta

Määräaikojen seurantaan liittyvä käsittelytietojen välittäminen yhteyspisteviranomaiselle koskee kaikkia soveltamisalaan kuuluvia sähköä tuottavia hankkeita. Tältä osin ei ole merkitystä sillä, asioiko hakija suoraan toimivaltaisen viranomaisen kanssa vai yhteyspisteen kautta. Kuntien viranomaisten sekä yhteyspisteviranomaisen kannalta tilanne voi muodostua haasteelliseksi silloin, jos toimivaltaisella viranomaisella on suuri määrä lupa-asioita, joista sen pitäisi ilmoittaa yhteyspisteviranomaiselle syöttämällä tietoja manuaalisesti. Tällainen tilanne ei ole toivottava. Tämän osalta esitetäänkin harkittavaksi, että tilanteissa, joissa integraatoratkaisua ei ole, hakija asioi suoraan kunnan viranomaisen kanssa ja hanke edellyttää vain yhtä kunnan viranomaisen lupaa, jonka käsittelyaika on tyypillisesti selkeästi alle laissa säädettävän määräajan (esimerkiksi aurinkopaneeleiden toimenpideluvat), ilmoitus käsittelyajasta yhteyspisteviranomaiselle voitaisiin tehdä muutoinkin kuin ilmoittamalla jokaisen lupa-asian osalta erikseen manuaalisesti tiedot viipymättä. Ilmoitus käsittelyajasta tulisi voida esimerkiksi tehdä kootusti sovittuina ajankohtina. Jos hanke edellyttää vain yhtä kunnan viranomaisen lupaa, käsittelylle asetetut määräajat eivät juuri koskaan ylity. Tältä osin tietojen ilmoittaminen lupa-asiakohtaisesti viipymättä ei myöskään ole tarpeen määräajan seurannan vuoksi. Myös yhteyspisteviranomaisen työtaakan kannalta on olennaista, että tältä osin mahdollistetaan tarkoituksenmukainen toimintatapa.

### Menettelykäsikirjan laatiminen

Lakiluonnoksen mukaan toimivaltaisten viranomaisten tulisi osallistua menettelykäsikirjan laatimiseen. Toimivaltaisten viranomaisten osallistuminen menettelykäsikirjan laatimiseen on vielä tarkemmin määrittämättä. Kunnan viranomaisten prosessien osalta Kuntaliitto toteaa, että tulisi olla riittävää, että kuvataan soveltamisalaan kuuluvat kunnalliset lupamenettelyt yleisesti ja tarvittaessa kerrotaan, missä kohdin voi olla kunnan paikallisista olosuhteista ja kunnallisista määräyksistä johtuvia eroavuuksia (esim. rakennusjärjestys, ympäristönsuojelumääräykset, pohjavesiolosuhteet, suojellut kohteet ym.). Palveluiden ja niitä koskevien yhteystietojen osalta tulee hyödyntää jo

olemassa olevaa tietoa, esimerkiksi kuntien omia verkkosivuja ja Suomi.fi-sivustolla olevia palvelukuvauksia. Kuntien viranomaisten ei tule joutua päivittämään verkossa jo saatavilla olevia tietoja erikseen menettelykäsikirjaan. Myös yhteyspisteviranomaisen työtaakan kannalta on olennaista, että tämä kysymys ratkaistaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Muuta

Muutoksenhakumenettelyt eivät tässä valmistelussa ole olleet kohteena eivätkä ne kuulu direktiivin mukaiseen soveltamisalaan, mutta Kuntaliitto haluaa kuitenkin tuoda esiin huolen hallintotuomioistuinten resursseista. Kuntien päätöksiä koskevat muutoksenhaut vievät usein moninkertaisesti sen ajan, mikä varsinaiseen lupa-asian käsittelyyn kuluu. Hallintotuomioistuinten resursseja tulisi vahvistaa, jotta muutoksenhakuajoja saataisiin lyhyemmiksi oikeusturvaa heikentämättä.

Huovinen Jarkko  
Suomen Kuntaliitto

Mättö Minna  
Suomen Kuntaliitto ry - Alueet ja yhdyskunnat