

Asia: VN/8745/2019

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

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Viite Lausuntopyyntö Dnro VN/8745/2019

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

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden yhteinen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä.

Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet esittävät yhteisenä lausuntonaan seuraavaa.

Esitys on RED II -direktiivin mukainen energian tuotantolaitosten ympäristölupamenettelyn organisoimiseksi ja kestoja koskeva sääntelyksi. Aluehallintovirasto katsoo, että erityisesti direktiivin artiklan 16 mukaiset määräajat ja määräaikaisten pidentämisen perusteet (1,2,3) lupamenettelyille on pidettävä direktiivissä esitetyn mukaisena. Lupamenettelylle asetettuja määräaikoja ei myöskään saa lähteä laajentamaan direktiivin soveltamisalasta.

(1) Artikla 16, kohta 4.: "...lupamenettely ei saa kestää yli kahta vuotta voimalaitosten osalta, mukaan luettuina kaikki toimivaltaisten viranomaisten asiaankuuluvat menettelyt. Kyseistä kahden vuoden määräaika voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella, kun se on poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella asianmukaisesti perusteltua."

(2) Artikla 16, kohta 5.: "...lupamenettely ei saa kestää yli vuotta niiden laitosten osalta, joiden sähköntuotantokapasiteetti on alle 150 kW. Kyseistä yhden vuoden määräaika voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella, kun se on poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella asianmukaisesti perusteltua."

(3) Artikla 16, kohta 6.: "...laitosten päivittämistä takaamalla yksinkertaistettu ja nopea lupamenettely. Menettely ei saa kestää yli vuotta. Kyseistä yhden vuoden määräaika voidaan jatkaa yhdellä vuodella, kun se on poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella asianmukaisesti perusteltua, kuten ensisijaisten turvallisuussyiden perusteella silloin, kun voimalaitoksen päivittämishanke vaikuttaa merkittävästi verkkoon tai laitoksen alkuperäiseen kapasiteettiin, kokoon tai toimintaan.

Lakiehdotuksen menettelykäsikirjaa koskeva 4 luku on direktiivin mukainen ja merkittävä seikka, joka toteutuessaan palvelee sekä uusiutuvan energian tuotantolaitosten hankekehittäjiä että ympäristölupaviranomaisten neuvontaa. Käsikirjan käyttöönoton vaikutuksista saadaan myös tietoa, jota voidaan myöhemmin hyödyntää yleisesti lupamenettelyjen kehittämisessä.

Lisäksi lakiehdotuksessa ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi ottaa huomioon seuraavat pykäläkohtaiset huomiot:

3 §

RED II-direktiivin 2 artiklan määritelmässä ei ole määritelty voimalaitosta. Hallintomenettelyn sujuvoittamiseksi, yhteispisteviranomaisen lupamenettelyä koskevan harkinnan perusteeksi ja ympäristöluvan hakemisen selkeyttämiseksi sekä lakiehdotuksen 8 §:n soveltamisen kannalta pykälän kohdan 11) voimalaitos tulisi määritellä mahdollisimman yksikäsitteisesti tai vaihtoehtoisesti selkeyttää määrittelyä tai lupamenettelyä pykälien yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Direktiivin lähtökohtana on edistää uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotantoa erityisesti sähkönjakeluun. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että voimalaitoksen määritelmää tai yksityiskohtaisia perusteluja täsmennettäisiin muun muassa siten, että voimalaitoksella tarkoitetaan tuotantolaitosta, jonka tuottamasta energiasta vähintään osa on verkkoon syötettävää sähköä. Lisäksi ympäristöluvanvaraisia, lakiehdotuksen määritelmän mukaisia voimalaitoksia, joiden sähköntuotanto on pelkästään yrityksen omaan toimintaan tai ympäristönsuojelulain 41 §:n (4) mukaiseen samalla toiminta-alueella sijaitsevaan toimintaan, ei tule sisällyttää esityksen lupamenettelyihin. Voimalaitoksen ollessa osa ympäristöluvanvaraista toimintakokonaisuutta on lupamenettelyä selkiytettävä tältä osin ottaen huomioon muun muassa ympäristönsuojelulain 46 §:n (5) vaatimukset eri toimintojen lupa-asioiden samanaikaisesta

käsittelystä. Kyseisten toimintojen lupamenettelyt tulisi toteuttaa nykyisten lupamenettelyjen mukaisesti.

(4) YSL 41 §: ” Jos samalla toiminta-alueella sijaitsevalla usealla luvanvaraisella toiminnalla on sellainen tekninen ja toiminnallinen yhteys, että niiden ympäristövaikutuksia tai jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä, toimintoihin on haettava lupaa samanaikaisesti eri lupahakemuksilla tai yhteisesti yhdellä lupahakemuksella...”

(5) YSL 46 §: ” Jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien eri toimintojen yhteisvaikutus on lupaharkinnan kannalta huomattava ja näiden toimintojen ympäristölupa-asiat ovat vireillä samassa lupaviranomaisessa, asiat on käsiteltävä ja ratkaistava samanaikaisesti, jollei sitä ole perustellusta syystä pidettävä tarpeettomana. Jos 41 §:ssä tarkoitettuja toimintoja koskeva lupa-asia on pantu vireille eri lupahakemuksilla, hakemukset on käsiteltävä ja ratkaistava tarvittaessa samanaikaisesti ottaen huomioon toimintojen muodostama kokonaisuus.”

Aluehallintovirasto katsoo, että voimalaitoksen mahdollisimman yksikäsitteisellä määritelmällä ja yksityiskohtaisilla perusteluilla vältetään myös voimalaitoshankkeiden lupamenettelyt, jotka riippuen laitoksen kokoluokasta, edellä mainitusta toimintakokonaisuudesta ja esityksessäkin mainituista seikoista kuten asian käsittelyn laajuudesta saattavat johtaa vakiintuviin määräajan pidentämisiin tai mahdollisesti heikentää ympäristöluvan myöntämisen edellytysten tutkimisen lupaharkinnalle asetettujen vaatimusten mukaisesti. Esimerkkinä voidaan todeta ympäristövaikutuksiltaan merkittävään ja laajaan toimintakokonaisuuteen kuuluva ympäristöluvanvarainen uusiutuvan energian tuotantolaitos, johon kytkettäisiin sähköntuotantoa kapasiteetiltaan alle 150 kilowatin verran, jolloin voimalaitosta koskisi enintään vuoden kestävä lupamenettely, joka vaikuttaisi myös direktiivin soveltamisalaa laajentavasti ympäristönsuojelulain 46 §:ssä tarkoitettuun asian käsittelyyn ja ratkaisuun.

Lisäksi pykälässä todetaan ”Tässä laissa tarkoitetaan:” ja määritellään useita termejä kuten bioneste ja biomassa, mutta termit eivät muutoin esiinny lakiehdotuksen muissa pykälissä. Kyseiset määrittelyt tulisi poistaa tarpeettomana lakiehdotuksesta ja tarvittaessa määritellä termit lain perusteluissa termejä koskeissa yhteyksissä.

4 §

Esityksessä on katsottu sähköisen asiointin soveltamisen osalta (8), että kiinteän omaisuuden käyttöoikeudesta sopimisen tai kiinteän omaisuuden käyttöoikeutta koskevien hallinnollisten menettelyiden ei voida katsoa sisältyvän RED II -direktiivin soveltamisalaan. Aluehallintovirastossa käsiteltävien lupien osalta ympäristöluvan saaminen toimintaan ei ole sidottu alueen hallintaan. Sen sijaan vesilain mukaisen luvan saaminen vesilain 3 luvun 4 §:n 3 momentin nojalla edellyttää joko olemassa olevaa oikeutta hankkeessa tarvittaviin alueisiin, tai että tällainen oikeus voidaan myöntää luvan myöntämisen yhteydessä, tai että hakija esittää luotettavan selvityksen siitä, miten käyttöoikeus alueeseen järjestetään. Vesilain luvan myöntämisen edellytyksenä olevaa

käyttöoikeusvaatimusta ja vesilain 2 luvun 12–14 §:ien käyttöoikeussäännöksiä ei voida jättää RED II -direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

(8) Luonnos, s.49: ”Maankäyttöön liittyvien menettelyiden ei katsota kuuluvan RED II:n 16 artiklan soveltamis-alaan, koska menettelyt palvelevat ensisijaisesti kunnan maankäytön suunnittelun kokonai-suutta eivätkä yksittäisen hankkeen rakentamista, päivittämistä, verkkoon liittämistä tai käyttä-mistä. Näin ollen esityksessä ei sisällytetä maankäyttöön liittyviä menettelyitä sähköisen asi-oinnin soveltamisalaan. Esityksessä kuitenkin esitetään, että kyseiset menettelyt sisällytetään yhteyspisteviranomaisen neuvontavelvollisuuteen.”

#### 4 a §

Pykälän kohdan 1) mukaan määräaikoja sovelletaan ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaiseen ympäristölupaan. Aluehallintovirasto katsoo, että pykälän kohdan 1) yksityiskohtaisia perusteluja tulisi selkeyttää sekä ympäristönsuojelulain 29 §:n (6) luvanvaraisen toiminnan olennaisen muuttamisen osalta että ympäristönsuojelulain 89 §:n (7) osalta, koska lakiehdotuksen 8 §:n määräajat on asetettu erikseen sekä uuden voimalaitoksen että voimalaitoksen päivittämistä koskeville lupamenettelyille.

(6) YSL 29 §: ”Ympäristöluvanvaraisen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun toiminnan olennaiseen muuttamiseen on oltava lupa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa...”

(7) YSL 89 §: ”Toiminnanharjoittaja voi hakea ympäristöluvan muuttamista...”

#### 9 §, 11 § ja 12 §

Ympäristöluvanvaraisten energiantuotantolaitosten investointihankkeen kannalta on tärkeää, että menettelyn kestolle asetetaan enimmäisaika. Lakiehdotuksen mukaisen lupamenettelyn rinnalla tulisi kuitenkin lainsäädännön valmistelussa ottaa huomioon sääntelyn ristikkäisvaikutukset ympäristölupamenettelyn sujuvoittamiseen ja keventämiseen sekä hallinnon resurssit toteuttaa erilaiset lupamenettelyt hallintoa ja hallintoasioiden ratkaisua koskevien periaatteiden ja vaatimusten mukaisesti. Ottaen huomioon RED II-direktiivin artiklan 16 kohdan 7. soveltaminen lakiehdotuksen 11 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin aluehallintovirasto ehdottaa lisättäväksi käsiteltävien lupa-asioiden suuri määrä poikkeuksellisia olosuhteita kuvaavana esimerkkinä. Tällainen tilanne saattaa syntyä, jos ympäristölupaviranomaiseen vireille tulleen investointihanketta koskevan lupa-asian kanssa on samanaikaisesti vireillä suuri määrä lupa-asioita ympäristönsuojelulain 81 §:n mukaisen BAT-tarkistamismenettelyn vuoksi. BAT-tarkistamismenettelyä koskee ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 22 §:n

vaatimus, jonka mukaan BAT-tarkistamista koskeva asia on ratkaistava mahdollisimman pian ja viimeistään kymmenen kuukauden kuluttua sen vireilletulosta, jollei asian laajuus, hakemuksen puutteellisuus, käsiteltävien tarkistamisasioiden suuri määrä tai muu erityinen syy edellytä pidempää käsittelyaikaa.

Ehdotetun lain 9 §:n mukainen käsittelyajan laskentasääntö johtanee tilanteisiin, joissa käsittelyaikavaatimuksen laiminlyönti ei ole riippuvainen viranomaisten toiminnasta. Lisäksi määräaikojen pidentämistä koskevissa 11 §:n säännöksissä ei ole otettu huomioon muutoksenhakuun päätyneen asian mahdollisesta palautumisesta ensiasteen käsittelyyn kuluvaan uuden käsittelyn vaatimaa aikaa. Lakiesityksen mukaan hakijan ei edellytettäisi panevan vireille kaikkia menettelyitä samaan aikaan. Hakemusten yhtäaikaista vireillepanoa ei ole varmasti perusteltua edellyttäkään, mutta mikäli viranomaisille asetetaan määräaika lupahakemusten ym. menettelyiden käsittelylle (kaikkia saman hankkeen eri menettelyjä yhteisesti sitova määräaika), tulisiko harkita jonkinlaisen määräajan asettamista myös hakijapuolelle hakemusten vireille saattamiseksi. Näin voitaisiin välttää tilanteet, joissa viranomaisille asetettu määräaika alkaa olla jo loppumassa ja ns. viime metreillä hakija laittaa hankkeen vaatiman (jonkun uuden) lupaprosessin vielä vireille.

Säädettävän lain seurauksena uusiutuvaa energiaa käyttävien sähköntuotantolaitosten lupakäsittely priorisoidaan määräaikojen saavuttamiseksi. Tämä pidentää muiden laitosten lupakäsittelyaikoja. Tulisikin selvittää mahdollisuutta keskittää sähköntuotantolaitosten lupakäsittely valtakunnalliseksi erikoistumistehtäväksi, jotta vaikutukset muiden ympäristöluvanvaraisten toimintojen lupakäsittelyaikoihin jäisivät vähäisemmiksi. Tämä vähentäisi myös alueellisia eroja ja ruuhkia sähköntuotantolaitosten lupakäsittelyissä.

Ehdotetun lain 11 §:ään sisältyy hakijan mahdollisuus pyytää määräajan laskemisen keskeyttämistä. Epäselväksi jää, missä olosuhteissa hakijalla olisi tarvetta hakea tällaista keskeytystä. Ehdotetun lain 12 §:n perusteluihin sisältyy kuitenkin näkökulma, jonka mukaan määräaikojen soveltamisalaan sisältyvä lupamenettely tai muu hallinnollinen hyväksymismenettely voisi päättyä hakijan kannalta epäsuotuisasti, jos esimerkiksi joltain osin puutteelliseen hakemukseen jouduttaisiin antamaan kielteinen päätös kyseisen puutteen seurauksena. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain lupaharkintaan sisältyy laajaa asiantuntijaharkintaa. Aina ei voida yksiselitteisesti todeta, onko hakemus päätöksenteon kannalta riittävä vaiko puutteellisenä hylättävä. Hakemuksen puutteellisuuden käyttäminen hylkäysperusteena voi osoittautua ristiriitaiseksi oikeuskäytännön kanssa. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisissa lupa-asioissa hakemuksen puutteellisuudesta johtuva kielteinen päätös on voinut palautua valituksen johdosta uuteen käsittelyyn, kun hakijan valituksen yhteydessä toimittama lisäselvitys on tullut ottaa huomioon.

Sekä vesilaki että YSL tuntevat mahdollisuuden jättää tutkimatta hakemus, jos sitä ei ole täydennetty annettuun määräaikaan mennessä. Tämä ei tarkoita hakijan kannalta kielteistä (hylkävää) päätöstä, koska tutkimattajättämispäätös ei sisällä asiaratkaisua. Mikäli laki säädetään nyt esitetysti, tulisi lain esitöissä mainittu hakemuksen hylkäämisperuste sisällyttää lain soveltamisalaan kuuluviin hyväksymismenettelyihin so. varsinaisiin substanssilakeihin. Vaihtoehtona on ottaa määräaikojen

pidentämistä ja keskeyttämistä koskevissa säännöksissä huomioon, ettei HE:ssä esitetty hakemuksen puutteesta johtuva hylkäämisperuste ole välttämättä viranomaisen sovellettavissa.

Määräajan laskennan tulisi keskeytyä määräajaksi myös toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä, esimerkiksi kun hakemusta olisi puutteellisena täydennettävä tai tähän on jokin muu perusteltu syy.

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan määräajan laskeminen päättyy vasta siihen, kun hakija on saanut kaikki tarvitsemansa luvat. Mikäli hakemus hylättäisiin puutteellisuuden perusteella, olisi hakijalla kuitenkin milloin tahansa oikeus saattaa asiansa uudelleen toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. HE:stä ei käy ilmi, miten määräaika tällaisessa tilanteessa laskettaisiin.

Nyt esitetyn 11 §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan mukaisesti määräaika pidennetään ajalla, joka kuluisi muutoksenhakuun. Määräajan tulisi kuitenkin pidentyä myös, jos asia palautuu valituksen johdosta uuteen käsittelyyn.

13 §

Neuvontaa olisi tarkoitus yhteensovittaa menettelykäsikirjalla. HE perusteluissa menettelykäsikirjan on arvioitu työllistävän laatimisvaiheessa lähinnä yhteyspisteviranomaista, eikä juurikaan toimivaltaisia viranomaisia. Menettelykäsikirjan ylläpidon puolestaan on arvioitu vaativan vain vähän yhteyspisteviranomaisen työtä ja toimivaltaisten viranomaisten neuvontaan tarvittavan työmäärän on arvioitu jopa vähentyvän. Menettelykäsikirjan käyttökelpoisuus neuvontaa tukevana aineistona kuitenkin edellyttää, että sen laatimiseen ja ylläpitoon luodaan toimivat menettelytavat ja varataan riittävät resurssit myös toimivaltaisten viranomaisten puolelta.

Maksuttoman neuvonnan ja menettelykäsikirjan ylläpidon vaatima jatkuva työmäärä on tunnistettava lain esivalmistelutöissä nyt esitettyä realistisemmin. Laissa asetettavat vaatimukset yhteistyön lisäämiselle eri menettelyjen ja neuvonnan yhteensovittamisessa lisäävät kaikkien viranomaisten työtä ja lain toimeenpanoon on välttämätöntä osoittaa siihen tarvittavat voimavarat.

Aluehallintovirastojen ympäristövastuualueiden johtajat

Veli-Matti Uski

Tarja Savea-Nukala

Johanna Ahonen

Erkki Kantola

Hämäläinen Jaakko

Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden yhteinen lausunto