



Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö, luonnos hallituksen esitykseksi laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä (Dnro VN/8745/2019)

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Keski- ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä. Nämä alueelliset ELY-keskukset ja heidän edustajansa valittiin edustamaan ELY-keskuksia työ- ja elinkeinoministeriön 17.10.2019 asettamaan työryhmään. Kyseisen luvitustyöryhmän tehtävänä oli tarkastella uusiutuvan energian direktiivissä REDII ((EU) 2018/2001) säädettyjen uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyn organisointiin ja kestoon liittyvien vaatimusten edellyttämiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Luvitustyöryhmän toimintakausi päättyi 30.6.2020 ja jaksosta muodostettiin luvitustyöryhmän loppuraportti, joka on myös osa tätä lausunnolla olevaa esitysluonnosta.

ELY-keskusten työryhmän edustajat ovat hyväksyneet loppuraportin. Keski- ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset ovat kuitenkin pyytäneet oheisesta lausuntopyynnöstä kommentteja oman ELY-keskuksensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueilta, sillä uusiutuvan energian hankekokonaisuuksien toteutus on usein laaja-alainen ja kaikkia vastuualueita koskeva.

Edellisestä menettelystä muodostetusta lausuntoluonnoksesta on pyydetty kommentteja muilta alueellisilta ELY-keskuksilta. Nämä saadut kommentit on lisätty oheisen lausunnon loppuosaan.

ELY-keskusten lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Ympäristönsuojelulain mukaiset asiakohdat

Lakiehdotuksen 3 §:n kohdan 12 perusteluissa esitetään, että tuotantolaitoksella tarkoitetaan energiaa tuottavaa laitosta, jonka tuottama energia on täysin tai osittain uusiutuvaa. Jos tuotantorakennusta ei ole rakennettu ainoastaan energian tuotantoa varten, tuotantolaitoksella tarkoitetaan välittömästi energian tuotantoon liittyviä teknisiä järjestelmiä sekä näiden asentamiseksi tai suojaamiseksi rakennettuja rakennelmia. Kyseisessä kohdassa tulee tarkentaa, että tuleeko esimerkiksi ympäristölupamenettelyn osalta uusiutuvan energian hanke koskea vain tätä uusiutuvan energian tuotantolaitoskokonaisuutta vai luetaanko hankkeen lupa- ja muut hallinnolliset menettelyt tulevan lakiesityksen sovellusalaan kuuluviksi myös siinä tilanteessa, että ympäristölupamenettely koskee muuta pääasiallista toimintaa ja uusiutuvan energian tuotantolaitoksen ollessa vain osa muuta toimintaa. Esimerkiksi ympäristöluvanvaraisen eläinsuojaan voi liittyä myös biokaasun tuotantoa. Jos

uusiutuvan energian tuotantolaitos on osa muuta toimintaa, niin tuleeko tällöin koko toiminnan lupa- ja hallinnolliset menettelyt käsitellä esitysluonnoksen mukaisella menettelyllä vai tulisiko näiden koskea vain tätä uusiutuvan energian tuotantolaitoskokonaisuutta.

Kaavoitus sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset asiakohdat

HE-luonnoksen 1 §:n mukaan tavoitteena on jouduttaa uusiutuvan energian tuotantolaitoshankkeiden lupamenettelyitä ja muita hallinnollisia menettelyitä sähköisen asiointin ja menettelyille asetettavien määräaikojen avulla sekä parantaa neuvontaa menettelyissä, heikentämättä soveltamisalaan kuuluvien lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten menettelyiden tavoitteita.

Yhteyspisteviranomaisena on tarkoitus toimia yksi nimettävä ELY-keskus. Yhteyspisteviranomainen huolehtii 7 §:ssä säädetyistä sähköisen yhteyspisteen kautta annettavasta hakijan neuvonnasta yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

7 §:n mukaan ”Hakijalle tulee antaa tämän pyynnöstä hallintolain (434/2003) 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua neuvontaa sähköisen yhteyspisteen kautta 4 §:ssä mainituista lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä.

Hallintolain mukaan: 8 § Neuvonta: ”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.”

HE-luonnoksen 4 §:n mukaan laissa säädetyt neuvonnan piirissä ovat mm. (kohta 10) ”maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukainen rakennuslupa, 126 §:n mukainen toimenpidelupa sekä 127 §:n mukainen purkamislupa ja purkamisilmoitus sekä 137 §:n mukainen suunnittelutarveratkaisu ja 174 §:n mukainen poikkeamispäätös, jos ne käsitellään 125 §:n mukaisen rakennusluvan yhteydessä”.

HE-luonnoksen 4 a §:n mukaan määräaikoja sovelletaan mm. seuraaviin menettelyihin (kohta 8) ”maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaiseen rakennuslupaan, 126 §:n mukaiseen toimenpidelupaan ja 127 §:n mukaiseen purkamislupaan sekä 137 §:n mukainen suunnittelutarveratkaisuun ja 174 §:n mukainen poikkeamispäätökseen, jos ne käsitellään 125 §:n mukaisen rakennusluvan yhteydessä; (em. ovat siis samat kuin 4 §:ssä)

HE-luonnoksen 4 b §:n mukaan yhteyspisteviranomaisen neuvontavelvollisuuden piiriin kuuluvat edellä 4 a §:ssä mainitut menettelyt sekä mm. seuraavat menettelyt: (kohta 4) maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitus, 137 §:n mukainen suunnittelutarveratkaisu, 161 §:n mukainen yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen ja 174 §:n mukainen poikkeamispäätös.

Edellisiin kohtiin liittyen HE-luonnoksesta ei ainakaan helposti löydy asian määritelmää. Yleisesti uusiutuvaa energiaa ovat aurinko-, tuuli-, vesi- ja bioenergia, maalämpö sekä aalloista ja vuoroveden liikkeistä saatava energia.

Tavoite jouduttaa lupamenettelyjä on hyvä. Työn järjestämistä pitää vielä pohtia eri viranomaisten välisen yhteistyön järjestämisen ja toimivallan puitteissa. Hakija ei saa neuvonnassa joutua tilanteeseen, jossa samaan kysymykseen voi saada erilaisen vastauksen.

Yhteyspisteviranomaisen toimivan ELY-keskuksen tehtäviin kuuluisivat siis laajasti hakijan neuvonta kaavoitusasioissa, kaavaa koskevissa poikkeamisissa, asemakaavoittamaton aluetta koskevissa suunnittelutarveasioissa sekä rakennuslupa- ja toimenpidelupa-asioissa. Kaikissa näissä toimivaltainen viranomaisen on kunta, joka huolehtii kaavojen laatimisesta ja hyväksymisestä sekä lupahakemusten käsittelystä ja lupapäätöksistä.

Tämä tarkoittaa, että neuvonnassa pitäisi aina kehottaa hakijaa tiedustelemaan asiaa kunnasta, koska ei liene mahdollista, että valtakunnallista neuvontatehtävää hoitava ELY-keskus voi toimia kovin pitkälle yhteistyössä alueen kunnan kanssa hakijan neuvonnassa. Toisaalta ELY-keskus ei voi sivuuttaa kuntaa ottamalla kantaa esimerkiksi kaavan tulkintaan, kaavan muutostarpeeseen, selvitystarpeeseen ja vaikutusarviointiin taikka lupatarpeeseen ja luvan edellytyksiin, koska kaikki em. kuuluvat kunnan toimivaltaan. Yhteyspisteviranomaisena toimiva ELY-keskus voinee lähinnä kertoa yleisistä käytännöistä ja lupaa edellyttävistä määräyksistä. Neuvonnan tehtäväjakoa MRL:n mukaisissa asioissa on syytä vielä selkeyttää.

HE-esityksessä ei ole juurikaan käsitelty kunnan tarpeita saada neuvontaa asioiden hoidossa. MRL:n mukaisissa asioissa ELY-keskus toimii yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja usein kunta tiedustelee lupa-asioden ja kaavan osalta.

Tuulivoimaa koskeva neuvonta on OHKE-hankkeen myötä sovittu Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen tehtäväksi. Tämä on syytä huomioida neuvonnan järjestämisessä. Vastaavasti YVA-asioihin kuuluva neuvonta kuuluu alueen ELY-keskukselle, eikä sitä voi keskittää yhteen ELY-keskukseen. Tämä pitää selkeästi esittää.

Muut lait ja hankemenettelyt

Uusiutuvan energian hankkeisiin liittyy usein erilaiset tiestöön tai tierakentamiseen kuuluvat prosessit. Tämän johdosta lausunnolla olevasta asiasta tiedusteltiin myös ELY-keskusten liikennevastuualueelta.

Esitysluonnoksen 2 §:n mukainen soveltamisala huomioiden esitetyllä lupamenettelyllä ei ole tienpidon näkökulmasta merkittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi LjMTL:n (laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä) mukaiset luvat eivät ole mukana lain soveltamisalassa (2 §), eivätkä ne kuulu ko. laissa tarkoitetun sähköisen asioinnin (4 §) tai määräaika sääntelyn (4a §) piiriin.

Yleiset kommentit

Lupamenettelyn sujuvoittamista pidetään erittäin tärkeänä tavoitteena. Haasteeksi voi nousta se, miten saadaan kaikki organisaatiot/tahot, joilla on rooli lupamenettelyssä, toimimaan saumattomasti yhteen. Esimerkiksi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) astuu voimaan 1.9.2020 ja sen piiriin kuuluu 13 lupaa sekä viisi toimivaltaista viranomaista. Lausunnolla olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä tulee kuulumaan noin 40 lupaa tai hallinnollista menettelyä sekä toimivaltaisten lupaviranomaisten määrä myös kasvaa. Edellisen johdosta asiakas voi luulla, että kaikki asiat hoituvat yhdessä paikassa yhden luukun periaatteen mukaisesti.

Tulevalla yhteyspisteviranomaisella tulee olla merkittävää ja monialaista substanssiosaamista. Esitysluonnoksessa yhteyspisteenä tulee olemaan jokin

alueellisista ELY-keskuksista. Vaikka laki ei vaikuta toimivaltaisiin viranomaisiin, joilla on yhteyspisteviranomaisen ohella neuvontavelvollisuus, niin tulevaa resurssitarvetta yhteyspisteviranomaisen neuvontatehtävään on hyvin vaikea arvioida. Koska oikeanlainen neuvonta edellyttää substanssiosaamista, niin hankkiiko yhteyspisteviranomainen sitä omalta isäntäorganisaatioltaan (ELY-keskus) ja kuinka paljon? Tämä asiakohda olisi hyvä olla tiedossa. Yhteyspisteviranomainen ei saa syödä isäntäorganisaationsa resurssia, ellei sitä ole mietitty korvattavaksi jo aloitusvaiheessa. Tehtävässä on joka tapauksessa varauduttava merkittävään resurssiin, jolla tulee olla monialaosaamista. Mikäli henkilöresurssi osoitetaan liian suppeaksi tai kapea-alaiseksi, tulee se vaikeuttamaan yhteyspisteviranomaisen tehokasta toimintaa. Menettelykäsikirjan laadintavaiheen organisointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota ja vaatia laajaa osallistumista.

Epävarmuutta on ollut myös siitä, millä tasolla yhteyspisteen tulisi voida toimia 30.6.2021 lukien. Tulisiko menettelykäsikirja ja sähköinen järjestelmä olla tuolloin käytössä vai voiko niiden valmistelu olla vielä kesken. Esillä on myös ollut myös se, minkälainen osaaminen olisi vaatimuksena ja/tai eduksi valittaessa henkilöitä yhteyspisteeseen.

Lakiehdotuksen 8 §:n kohdassa määrätään määräajat tietyille lupamenettelyille sekä muille hallinnollisille hyväksymismenettelyille. Lisäksi esitetään, että jos voimalaitoksen rakentamisen, päivittämisen, verkkoon liittämisen ja käyttämisen edellytyksenä on useampi 4 a §:ssä mainittu lupamenettely tai muu hallinnollinen hyväksymismenettely, on toimivaltaiten viranomaisten huolehdittava määräaikojen noudattamisesta yhteistyössä ja tarvittaessa sovittava käsittelyajoista. Yhteyspisteviranomaisen on avustettava toimivaltaisia viranomaisia tarvittaessa sopimaan menettelyjen käsittelyajoista. Vastaavasti 10 §:ssä määrätään, että yhteyspisteviranomaisen on seurattava edellä kuvatun 8 §:ssä säädettyjen lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyiden määräaikojen toteutumisesta. Yhteyspisteen roolin osalta jää osittain epäselväksi, että millä tavoin yhteyspisteen tulee avustaa käsittelyaikojen sopimisessa, miten yhteyspisteen tulee reagoida määräaikojen ylittymisiin tai mitä toimia yhteyspiste voi tehdä, jotta määräajat saadaan toteutumaan. Tulisiko yhteyspisteen esimerkiksi huomauttaa toimivaltaisia viranomaisia määräaikojen ylittymisestä tai muulla tavalla pyrkiä ennakoitua arvioimaan tai sopimaan kunkin lupa- ja hallinnollisen menettelyn arvioaikatauluista. Yhteyspiste ei ole toimivaltainen lupaviranomainen, toisin kuin eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevassa laissa (764/2019), missä yhteensovittava viranomainen on samalla myös yhden käsiteltävänä olevan pääluvan toimivaltainen lupaviranomainen.

Muiden ELY-keskusten kommentit

TEM:n koordinoimassa luvat ja valvonta -hankkeessa kehitettävään palvelukerrokseen perustuvan sähköisen asioinnin/yhteyspisteen hyödyntämismahdollisuuksia yhteyspisteviranomaisen tehtävän hoidossa on mahdoton arvioida, sillä ei ole riittävästi tietoa kehitettävästä järjestelmästä ja sen ominaisuuksista. RED II -luvitustyöryhmän raportin perusteella kyse on varsin monipuolisesta järjestelmästä: ”Asiointi sähköisen yhteyspisteen kautta käsittäisi hakemusten jättämisen ja muun hakemukseen liittyvän asioinnin yhteyspisteen, toimivaltaisen viranomaisen ja hakijan välillä.” ”Hakija voisi toimittaa asiaankuuluvat asiakirjat toimivaltaiselle viranomaiselle sekä saada hakemukseensa liittyvää neuvontaa sähköisen yhteyspisteen kautta toimivaltaiselta viranomaiselta.” Hakija voisi päättää, asioiko sähköisen yhteyspisteen kautta ja hakija voisi edelleen halutessaan hoitaa lupiin ja muihin hallinnollisiin menettelyihin liittyvän asioinnin

suoraan toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Red II -luvitustyöryhmän raportissa todetaan, että yhteyspisteviranomainen tulisi jatkossa todennäköisesti vastaamaan myös tietystä osasta palvelukerroksen ylläpitokustannuksia. Mitä tämä tarkoittaa?

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi olevassa taulukossa sivulla 34 näyttää puuttuvan ilmoitusmenettely. Tämä tuo osaltaan asiaan uuden tarkastelukulman, koska voi olla esim. tilanne, että biokaasulaitosta suunnitteleva eläinsuoja on ilmoitusmenettelyssä (lakisääteiset käsittelyajat ja kunta toimivaltainen viranomainen).

Neuvonnan piiriin (NEUVONTAVELVOLLISUUS) sisältyvät menettelyt ovat laaja-alaiset. Tämän takia henkilöstön on oltava todella osaavaa ja tuntea monipuolisesti eri alojen lainsäädäntöä. Koulutus on tärkeää, eli ei saa syödä substanssia.

Määräaikojen noudattaminen kuuluu toimivaltaiselle viranomaiselle, mutta miten yhteyspisteviranomainen käytännössä huolehtii tästä ja miten avustaa käsittelyajoista sopimisesta? Tämä on haasteellinen tehtävä. Tarvittaessa asiasta säädetään valtioneuvoston asetuksella, mutta silti yhteyspisteviranomainen myös seuraa määräaikojen toteutumista. Tämäkin vaatii toteutuakseen uutta työkalua vireille tulon ja päätöksen antamisen ilmoittamisesta.

Neuvontatyö on varmasti uusiutuvien energiantuotantolaitosten osalta tarpeen, mutta hallinnollisten menettelyjen seuraaminen tuntuu tässä yhteydessä hieman tarpeettomalta. Jos lakisääteiset käsittelyajat asetetaan, ei niitä yleensä ole seurattu muillakaan toimialoilla, ainakaan luomalla siihen tällaista uutta prosessia.

Asiakirjan hyväksyntä

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet Keski-Suomen ELY-keskuksen yllävalvoja Minna Koskinen ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksen ylitarkastaja Kari Kirjavainen. Asian on esitellyt ylitarkastaja Kari Kirjavainen ja ratkaissut yllävalvoja Olli Madekivi. Asiakirja on hyväksytty sähköisesti, mistä on merkintä asiakirjan viimeisellä sivulla.

Tämä asiakirja KEHA/6003/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/6003/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Kirjavainen Kari 03.09.2020 11:54

Ratkaisija Madekivi Olli 03.09.2020 17:31