

Asia: VN/8745/2019

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa sekä mahdollisuudesta osallistua lakiluonnoksen valmisteluun TEM:n asettamassa työryhmässä.

Lakiluonnoksen tavoite, keskeinen sisältö ja täytäntöönpanotapa

Lakiluonnoksen tavoitteena oleva uusiutuvan energian hankkeiden luvituksen sujuvoittaminen on ET:n näkökulmasta erittäin tarpeellinen tavoite. Sujuva, te-hokas ja ennakoitava luvitus edesauttaa ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ja luo kannustavan investointiympäristön hankekehittäjille. Lakiluonnoksen keskeiset elementit, kuten asiointi sähköisen järjestelmän kautta, yhteispisteviranomaisen neuvonta, sitovien määräaikojen asettaminen lupamenettelykokonaisuudelle sekä hankekehittäjiä ohjaava menettelyasiakirja, ovat kannatettavia. Näistä erityisesti viranomaisia sitovien käsittelymääräaikojen asettaminen sekä sähköisen asioinnin kehittäminen ovat oleellisia ammattimaisten hankekehittäjien kannalta.

Ympäristöministeriössä valmisteltu ns. yhden luukun laki (764/2019) on tullut voimaan syyskuussa 2020. Lain keskeinen tavoite, eli hankkeiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen ja jouduttaminen, vastaa täysin nyt käsillä olevan lakiluonnoksen tavoitetta. Myös näiden lakien keskeiset periaatteet, kuten koor-dinointiin nimetty viranomainen ja sähköisen asioinnin hyödyntäminen, ovat vastaavat. Molempien lakien soveltamisalaan kuuluvat hankkeet ja lainsäädännön menettelyt ovat myös osin samoja. Lainsäädännön selkeyden vuoksi ET näkee, että lainsäädännön jatkokehittämisessä ja sähköisen asiointijär-jestelmän kehittyessä nämä ns. yhden luukun menettelylait tulee yhdis-tää tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Käsillä olevan lain voimaantulon jälkeen hakijan edellytetään valitsevan hankkeeseen sovellettava menet-telylaki; tätä ei voida pitää perusteluna tilanteena. Lakien samankaltaisuuden lisäksi lakeihin sisältyä merkittäviä

eroja, joiden merkityksen punnitseminen hankekohtaisesti ei ole perusteltua hakijan eikä viranomaisten kannalta. Esi-merkiksi YM:n laissa "yhteensovittavana viranomaisena" toimii toimivaltainen AVI tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen; tässä laissa taas "yhteyspisteviranomaisena" toimii valtakunnallisesti yksi ELY-keskus.

Yhteyspiste

Taustalla oleva RED II -direktiivi edellyttää, että jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi yhteyspiste, joka neuvoo hakijaa hankkeen luvituksen ajan ja haki-jan ei tarvitse koko prosessin aikana olla yhteydessä kuin yhteen yhteyspisteeseen. Direktiivin mukaan hakijan on voitava toimittaa asiakirjat digitaalisessa muodossa. Lakiluonnoksessa on lähtökohtana, että yhteyspisteviranomaisen nimeäminen (yksi ELY-keskus) ja sähköisen yhteyspisteen käyttö yhdessä toimeenpanevat direktiivin nämä vaatimukset. Lakiluonnos nojaa siis vahvasti sähköisen kattavan asiointijärjestelmän käyttöön, mikä on ET:n näkemyksen mukaan erittäin kannatettava lähtökohta. Suomessa on jo pitkään kehitetty valtakunnallista kaikki hallinnonalat kattavaa Luvat ja valvonta - hanketta, joka mahdollistaisi yhtenäisen digitaalisen palvelualustan viranomaisten, hakijoiden ja muiden sidosryhmien käyttöön. Tämän palvelualustan edelleen kehittäminen on ET:n näkökulmasta erittäin tärkeää. Toimiva sähköinen alusta jo sinällään luo mahdollisuuden luvituksen sujuvoitumiselle. Järjestelmän tulisi olla laajasti käytössä valtion ja kuntien viranomaisilla, yksittäisissä lupamenettelyissä tulee voida hyödyntää kattavasti saatavilla olevaa tietoa (joko yleistä tietoa esim. ympäristön tilasta tai hakijan jo toimittamaa tietoa) ja asian käsittelyvaiheet eri viranomaisissa tulee olla seurattavissa. Erittäin tärkeää on kuitenkin turvata hakijan mahdollisuus asioida ja neuvotella toimivaltaisen viranomaisen kanssa sekä sähköisesti että tarvittaessa muutoin.

Soveltamisala

Direktiivin mukaan yhteyspisteelle asetetut veloitteet koskevat laitosten rakentamista, päivittämistä, verkkoon liittämistä ja käyttämistä. Lähtökohtaisesti myös lakiluonnos tarkastelee hankkeita laajasti niiden kokonaisluvituksen näkökulmasta, mikä on perusteltu lähestymistapa aiemmin vallinneen menettely- tai virastokohtaisen tarkastelun sijaan. Lähestymistapa parantaa hallinnon asiakaspalvelua siirtämällä tarkastelua sektorilainsäädännöstä hankkeen lupapro-sessiin kokonaisuutena. Tämä kokonaisluvitusnäkökulma on omiaan tiivistämään viranomaisten yhteistyötä, mikä myös sinällään voi parantaa hallinnon asiakaspalvelua.

Sitovat määräajat

ET näkee lakiluonnoksen merkityksellisenä nimenomaan siinä, että luonnokses-sa asetetaan sitovat määräajat viranomaiskäsittelylle. Direktiivin täsmällisen sanamuodon mukaan määräajat koskevat vain sähköä tuottavia laitoksia ja lakiluonnoksen rajausta on tehty direktiivin mukaisesti. ET näkee lain täytäntöönpanon rajauksen tältä osin epätarkoituksenmukaiseksi ja esittää luonnoksen korjaamista siten, että määräaikaisten piirissä ovat sähköä ja/tai lämpöä tuottavat laitokset. Lämpöenergian tulee kattaa mm. kaukolämpö, teollisuushöyry ja jäähdytysenergia. Energiantuotannon laaja mukaan ottaminen on perusteltua direktiivin uusiutuvan energian yleisen lisäämisen tavoitteen kannalta. Lisäksi sähköä ja lämpöä voidaan tuottaa samantapaisilla laitteilla ja laitoksissa. Lupamenettelyihin liittyvä lainsäädäntöä ei tee eroa sähköä ja lämpöä tuottavien laitosten välillä.

Hankekehittäjän kannalta tärkeää ja oleellista on lisäksi, että määräajan laskenta kattaa lupakokonaisuuden sen sijaan, että määräajat asetettaisiin yksittäiselle menettelylle. Direktiivin ja lakiluonnoksen määräajat, 2 vuotta uudelle hankkeelle ja vuosi muutoshankkeelle, olisivatkin aivan liian pitkiä ja merkityksettä yhden menettelyn kannalta. Tärkeää ja perusteltua on, että hakijan ei edellytetä panevan vireille kaikkia menettelyitä samaan aikaan.

Käytännössä asetettujen määräaikaisten merkitys jää kuitenkin vähäiseksi sellaisten uusien tuotantolaitosten kannalta, jotka tarvitsevat usean ratkaisun ja kahden vuoden määräajalla olisi merkitystä. Näin siitä syystä, että määräajan laskentaan eivät kuulu kaavaratkaisut eikä YVA-menettely, jotka ovat käytännössä aikaa vievimmit menettelyt. Luonnoksessa on esitetty tätä valintaa tukevana tulkintana, että maankäyttöön liittyvät ratkaisut palvelevat ensisijaisesti kunnan maankäytön suunnittelun kokonaisuutta eivätkä yksittäisen hankkeen rakentamista ja, että YVA-menettely liittyy hankkeen suunnitteluun. ET:n näkemyksen mukaan perustelut ovat osin keinotekoisia ja ennen kaikkea direktiivin hengen vastaisia. Useat kaavamenettelyt, kuten esim. tuulivoimayleiskaava, tuotantolaitoksen asemakaava sekä useat yksityiskohtia koskevat poikkeamis-päätökset ovat tarpeen juuri rakentamisen mahdollistamiseksi. YVA on pakollinen lupaa edeltävä vaihe, eikä hakijan harkinnan mukaan tehtävää suunnittelua. ET esittää yksittäistä hanketta käsittelevien em. kaavaratkaisujen ja YVA-menettelyn mukaan ottamista määräajan laskentaan.

Lakiluonnoksen mukaan määräaikoja olisi mahdollista jatkaa yhdellä vuodella, kun se olisi poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi asianmukaisesti perusteltua. Luonnoksessa ei ole esitetty mitään määrittelyä poikkeuksellisille olosuhteille. ET katsoo, että mahdollisuus käsittelyajan pidentämiseen tulee olla rajattu. Lähtökohtaisesti monet ympäristöluvanvaraiset toiminnot ovat luvituksen kannalta vaativia ja jossain määrin aina ainutlaatuisia. Määräajan pidentäminen näistä syistä ei pitäisi olla mahdollista. Lupaviranomainen saattaa edellyttää lupahakemuksen täydentämistä useilla peräkkäisillä pyynnöillä ja lisäksi lupaviranomaiset antavat säännönmukaisesti lisää aikaa toisten viranomaisten lausunnoille. Nämä ovat hakijasta riippumattomia syitä käsittelyn pidentymiselle, eivätkä siten saa olla luonnoksen tarkoittamia poikkeuksellisia tilanteita.

Sääntely ei saa aiheuttaa sitä, että lain soveltamisalaan kuuluvien nykyisin nopeasti annettavien päätösten käsittelyajat pidentyisivät sen seurauksena, että pidempiä käsittelyaikoja lyhennetään. Sääntely ei myöskään saa pidentää lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien hankkeiden luvitusta. Kaikkien hankkeiden sujuva käsittely on periaatteellisesti tärkeää toimijoiden yhdenvertaisuuden kannalta.

Kun määräajat koskevat eri viranomaisten käsittelemää luvituskokonaisuutta, tulee käytännön täytäntöönpanossa huolehtia siitä, että viranomaiset pystyvät tosiasiallisesti yhteisesti täyttämään lain vaatimukset.

Lettojärvi Heidi
Energiateollisuus ry