

Asia: YM008:00/2015, YM029:00/2016

Luonnos hallituksen esitykseksi (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

1. Hallituksen esityksen yleisperustelut

Yleiset kommentit lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyitä sovittamalla eri lupahakemusten käsittelyä yhteen. Tämä toteutettaisiin sovittamalla soveltamisalaan kuuluvien samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen ja yhdistämällä eräitä niihin liittyviä tehtäviä. Yhteensovittamisen piiriin kuuluvat päätökset olisi annettava samaan aikaan.

Esityksen mukaan yhteensovittamisen edellytyksenä olisi, että hankkeelle haetaan joko ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maa-aineslain mukaista lupaa aineiden ottamiseen. Yhteensovittaminen voisi tulla sovellettavaksi, jos hankkeelle haetaan samanaikaisesti lisäksi joko luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa, maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa rakentamiselle, kaivoslain mukaista lupaa taikka vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaista lupaa.

Yhteensovittamisesta huolehtisi yhteensovittava viranomainen. Toimivaltainen viranomainen huolehtisi kunkin yhteensovittamisen piiriin kuuluvan käsittelystä ja ratkaisemisesta.

Energiavirasto toteaa, että esityksen mukainen eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen muistuttaa EU:n energiainfrastruktuuriasetuksen 347/2013 (ns. TEN-E-asetus) mukaista lupamenettelyjen koordinoitua siten kuin se on kansallisesti pantu täytäntöön energiainfrastruktuurilailla 684/2014. Energiavirasto katsoo, että mahdollisia päällekkäisyyksiä

energiainfrastruktuuriasetuksen sekä -lain kanssa sekä saatuja kokemuksia menettelyn soveltamisesta voisi tarkemmin arvioida ja ottaa huomioon.

EU:n energiainfrastruktuuriasetus edellyttää, että EU:n yhteistä etua koskeissa energiainfrastruktuurihankkeissa (PCI-hankkeet) infrastruktuurin rakentamista koskevat lupamenettelyt ja viranomaisten toimivaltuudet sekä yleisön osallistuminen on järjestettävä koordinoitusti. Energiainfrastruktuuriasetuksen mukaisella menettelyllä on tarkoitus helpottaa PCI-hankkeiden viiveetöntä toteuttamista. Asetuksen mukaan asiakirjojen käsittelyn on tapahduttava niin nopeasti kuin se oikeudellisesti on mahdollista (7 artikla). Energiainfrastruktuuriasetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat valita kolmesta eri vaihtoehdosta PCI-lupamenettelyn järjestämiseksi, jotka eroavat koordinoinnin asteesta: a) koko-naisvaltaista järjestelmää, b) koordinoitua järjestelmää tai c) yhteistyöhön perustuvaa järjestelmää (8 artikla).

Suomessa energiainfrastruktuurilain nojalla PCI-lupamenettelyssä noudatetaan yhteistyöhön perustuvaa järjestelmää. Yhteistyöhön perustuvassa mallissa koordinoinnista vastaavan toimivaltaisen viranomaisen toimivalta ulottuu lähinnä lupaprosessin käynnistämiseen, määräaikojen asettamiseen muille viran-omaisille ja niiden seuraamiseen sekä yleisön osallistumista koskevien minimi-vaatimusten valvomiseen ja sektorilakien mukaisten kuulemisten mahdolliseen koordinointiin. Lisäksi toimivaltaisen viranomaisen on rajat ylittävissä hankkeissa mahdollisuuksien mukaan sovitettava yhteen toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa PCI-lupaprosessit. Toimivaltaiseksi viranomaiseksi energiainfrastruktuurilaissa on nimetty Energiavirasto.

Energiainfrastruktuuriasetuksessa asetetaan määräaikoja lupaprosessin kestolle. PCI-lupaprosessi alkaa, kun toimivaltainen viranomainen hyväksyy hankkeesta vastaavan jättämän hankeilmoituksen. Hakemusta edeltävä menettely lupaprosessin alkamisesta hakemusasiakirjojen hyväksymiseen saa kestää enintään kaksi vuotta. Lakisääteiseen lupamenettelyyn hakemusasiakirjojen hyväksymispäivästä kattavan päätöksen tekemiseen saa puolestaan kulua enintään vuosi ja kuusi kuukautta. Näin ollen lupamenettelyn kesto voi olla enintään kolme vuotta ja kuusi kuukautta, ellei sitä tapauskohtaisesti pidennetä. Toimivaltainen viranomainen määrittää yhdessä lupaviranomaisten kanssa lupaprosessille aikataulun. Sen on seurattava, että asianomaiset viranomaiset noudattavat määräaikoja. Energiainfrastruktuuriasetuksessa säädetään lisäksi yksityiskohtaisesti menettelyssä noudatettavasta avoimuudesta ja yleisön osallistumisesta (9 artikla). Toimivaltainen viranomainen voi pyrkiä yhteistyössä lupaviranomaisten kanssa yhdistämään sektorilakien mukaisia kuulemismenettelyjä.

Energiainfrastruktuurilain 2 §:n mukaan yhteistä etua koskevaan energiahankkeeseen liittyvät tehtävät on käsiteltävä viivytyksettä. Lain 5 §:n mukaan hankkeen toteuttajan on toimitettava lupaa koskeva hakemus ja siihen liittyvät asiakirjat samanaikaisesti sekä Energiavirastolle että sille lupaviranomaiselle, jonka toimivaltaan kyseinen asia kuuluu. Energiaviraston on pyydettävä asianomaiselta lupaviranomaiselta lausunto hakemusasiakirjojen riittävydestä ennen niiden hyväksymistä. Energiavirasto ei saa hyväksyä hakemusasiakirjoja vastoin lupaviranomaisen kantaa. Hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus on kullakin lupaviranomaisella (HE 75/2014).

Energiainfrastruktuurilain mukaan energiaiinfrastruktuuriasetuksen ja lain mukaisen PCI-lupaprosessia sovelletaan seuraaviin lupiin: 1) sähkömarkkinalain (588/2013) mukainen hankelupa suurjännitejohdon rakentamiseen ja kunnan suostumus sähköjohdon reitille; 2) maakaasumarkkinalain mukainen hankelupa maan rajan ylittävän siirtoputken rakentamiseen; 3) talousvyöhykelain (1058/2004) mukainen suostumus Suomen talousvyöhykkeen hyödyntämiseen tai käyttöön; 4) vesilain (587/2011) mukainen lupa rakentamista koskevaan vesitaloushankkeeseen; 5) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen rakennuslupa, toimenpidelupa ja poikkeuksen myöntäminen; 6) kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) mukainen lupa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin ja lupa putkiston rakentamiseen; 7) lunastuslain (603/1977) mukainen lunastuslupa; 8) ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa.

Energiavirasto toteaa ensinnäkin, että esityksessä kutakin sektorilupaviran-omaista kutsutaan toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Käsite toimivaltainen viran-omainen (competent authority) on EU:n energiaiinfrastruktuuriasetuksen mukaan viranomainen, joka jäsenvaltiossa vastaa PCI-lupaprosessista ja sen piiriin kuuluvien menettelyjen yhteensovittamisesta.

Energiainfrastruktuurilain mukaan energiaiinfrastruktuuriasetuksen mukainen toimivaltainen viranomainen on Suomessa Energiavirasto. Energiavirasto esittää, ettei eräiden ympäristöllisten lupamenettelyn yhteensovittamisessa käytettäisi samaa termiä menettelyn piiriin kuuluvista sektorilupaviranomaisista.

Lisäksi Energiavirasto toteaa, että esityksen mukaisen yhteensovittamisen menettelyn piiriin kuuluviin keskeisiin lupiin, ympäristölupaan ja vesilupaan sekä yhteensovitettavista luvista rakennuslupaan ja toimenpidelupaan sovelletaan PCI-hankkeissa energiaiinfrastruktuuriasetuksen ja energiaiinfrastruktuurilain mu-kaista PCI-lupamenettelyä. Energiavirasto katsoo, ettei hankkeen lupamenettelyn järjestämiseksi ole tarkoituksenmukaista soveltaa kahta osin päällekkäisen yhteensovittamisen menettelyä. Energiavirasto esittää näin ollen päällekkäisten menettelyn välttämiseksi, että lakia eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ei sovellettaisi, jos lupiin sovelletaan energiaiinfrastruktuurilain perusteella energiaiinfrastruktuurilain ja energiaiinfrastruktuuriasetuksen mukaista PCI-menettelyä. PCI-lupamenettely tulee Suomessa sovellettavaksi käytännössä vain muutamissa energiaiinfrastruktuurihankkeissa.

Energiavirasto huomauttaa myös, että energiaiinfrastruktuuriasetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmisteltaessa katsottiin, että energiaiinfrastruktuuri-asetusta on tulkittava yhteistyöhön perustuvaa järjestelmää kansallisesti sovellettaessa siten, että kukin PCI-lupamenettelyn piiriin kuuluva sektorilupamenettely voi edetä lupaviranomaisessa mahdollisimman joustavasti. Lain esitöissä (HE 75/2014 vp, 4 §:n yksityiskohtaiset perustelut) on muun ohella todettu, että toimivaltainen viranomainen voisi hyväksyä tarvittavien lupien lopulliset hakemusasiakirjat eri aikaan eri lupien osalta. Näin ollen lakisääteinen lupamenettely voisi alkaa eri lupien osalta eri aikaan riippuen siitä, milloin lopulliset hakemusasiakirjat ovat valmiit. Vastaavasti energiaiinfrastruktuuriasetuksen mukaiseen kattavaan päätökseen kuuluvat luvat voidaan myöntää eri aikoina sitä mukaan, kun sektorilupaviranomainen katsoo, että lupa on myönnettävissä. Tätä on pidetty tärkeänä, jotta PCI-lupamenettelyn piiriin kuuluvan luvan myöntäminen ei viivästyisi toisen luvan käsittelyn vuoksi. Energiavirasto esittää, että tämä seikka otettaisiin esityksen jatkovalmistelussa huomioon.

Edelleen Energiavirasto toteaa, että energiainfrastruktuurilain valmistelussa (HE 75/2014 vp, yleisperustelut s. 23) todettiin, että luonnonsuojelulain mukaiset poikkeuslupaprosessit voivat sijoittua ajallisesti sekä energiainfrastruktuuriasetuksen mukaiseen hakemusta edeltävään menettelyyn että varsinaiseen lupaprosessiin. Poikkeuslupa on usein edellytyksenä muiden lupien myöntämiselle, joten se ei sovellu luonteensa eikä aikataulujen puolesta otettavaksi mukaan asetuksen mukaiseen lupamenettelyyn, jossa toimivaltainen viranomaisen hyväksyy kaikki hakemusasiakirjat. Energiavirasto pitää tarpeellisena, että eri yhteensovittamismenettelyissä noudatettaisiin yhteneviä periaatteita siinä, mitkä ympäristölliset ja rakentamiseen liittyvät luvat katsotaan mahdolliseksi sovittaa yhteen.

Energiavirastolla on kokemusta toimivaltaisena viranomaisena yhdestä PCI-lupamenettelyssä toisen PCI-lupaprosessin ollessa käynnistymässä. Virasto toteaa, että lupamenettelyjen koordinoimisesta saatavat oleelliset hyödyt ovat viranomaisten yhteistyön lisääminen, sekä hankkeesta vastaavan että viranomaisten tiedon saannin parantuminen sekä mahdollisten menettelyllisten päällekkäisyyksien poistaminen. Erityistä arvoa on ollut viranomaistapaamisilla sekä hankekohtaisen tarkastuslistan kokoamisella, jossa toimivaltainen viran-omainen yksilöi yhteistyössä lupaviranomaisten sekä hankkeesta vastaavan kanssa kussakin lupahakemuksessa tarvittavat selvitykset ja tiedot. Lisäksi virasto on pitänyt tärkeänä hankekohtaiset lupien käsittelyaikataulun laatimista ja lupaviranomaisten resurssitarpeiden yksilöimistä.

Ehdotettu järjestelmä, jossa ratkaisuvälillä säilyy kullakin sektorilupaviranomaisella, on viraston kokemuksen perusteella toimiva. Virasto kuitenkin esittää kysymyksen siitä, tuottaako esityksen mukainen käsittelyjen koordinointi viranomaisissa tavoiteltuja hyötyjä vai saattaako se pidentää käsittelyaikaa tilanteessa, jossa jokaisessa vaiheessa (täydennykset, kuuleminen, päätös), joudutaan etenemään hitaimman prosessin mukaan. Tätä riskiä PCI-lupamenettelyssä ei vastaavasti ole.

Yleiset kommentit YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

-

2. Hallituksen esityksen vaikutukset

Pyydämme erityisesti arvioimaan esitettyjä taloudellisia vaikutuksia suhteessa lausunnonantajan omaan asemaan.

-

Onko esityksessä jäänyt joitakin olennaisia vaikutuksia huomioimatta? Jos on, niin mitä?

-

Minkälaisiin tilanteisiin arvioitte lupahakemusten tai YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamisen käytännössä soveltuvan?

-

3. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

- Yhteensovittavat lupamenettelyt (1-4 §)

-

- Yhteensovittava viranomainen (5 §)

-

- Hakijan neuvonta (6 §)

-

- Yhteensovittamisen aloittaminen ja keskeyttäminen (7 ja 13 §)

-

- Määräajat käsittelyvaiheille (8, 12 §)

-

- Hakemusten täydentäminen (9 §)

-

- Lupahakemuksista kuuleminen (10-11 §)

-

- Lupapäätösten antaminen (14-15 §)

-

- Lupamaksut (16 §)

-

- Voimaantulo (17 §)

-

- Ympäristönsuojelulain 47 c §, vesilain 11:1, luonnonsuojelulain 72 a §, maa-aineslain 4 c §, maankäyttö- ja rakennuslain muutokset, kaivoslain 40 a § ja kemikaaliturvallisuuslain 104 e §

-

- Ympäristönsuojelulain 47 b §, vesilain 12 a § sekä luonnonsuojelulain 72 b ja 61.5 §

-

4. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen)

- YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen (YVA-laki 5 §, 22 a.1 ja 25 §)

-

- Ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemisen yhdistäminen (YVA-laki 22 a.2 ja 27 §, ympäristönsuojelulain 44 a §, vesilain 11 a §)

-

5. Muut kommentit

Voitte kirjoittaa tähän mahdolliset muut kommentit esityksestä

-

Kankaanrinta Nora
Energiavirasto