

Asia: VN/15371/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj (jatkossa Fingrid) kiittää mahdollisuudesta kommentoida hallituksen esitysluonnosta.

Tämän lausuntomme pääkohdat ovat:

1. Lupamenettelyjen sujuvoittaminen on ensiarvoisen tärkeää eivätkä nopean kehittämisen alueet saa johtaa muiden alueiden toteuttamisen heikentymiseen
2. Lunastuslupa tulee sisältyä kysymyksessä olevan lain 9 §:n mukaisiin määräaikoihin
3. Kantaverkonhaltijalla tulee olla osallistumisoikeus lain 14 b §:ssä nopean kehittämisen alueiden valmisteluun, vastaavasti kuin kunnilla.
4. Lunastuslupamenettelyyn ja lunastusluvan muutoksenhakuun tulisi osoittaa vastaava etusija, kuin muille vihreän siirtymän luvulle ja päätöksille on jo nyt
5. Määräaikojen laskemisen muutosta 11 §:ään on syytä harkita.
6. Lainvalmistelu tulisi aloittaa sitä koskien, että kantaverkonhaltijalla olisi etusija lunastuslupien käsittelyssä muihin hakijoihin nähden

Johdanto: Sähkönsiirtohankkeet ovat kriittisiä puhtaalle siirtymälle

Fingridin vastuulla on Suomen kantaverkon ylläpito ja kehittäminen sekä käytön suunnittelu ja valvonta. Samoin Fingridin on liitettävä sähköverkkoonsa tekniset vaatimukset täyttävät sähkönkäyttöpaikat ja voimalaitokset toiminta-alueellaan.

Käynnissä olevan energiamurroksen ja laajan uusiutuvan energian rakentamisen johdosta Fingridillä on uusiutuvan sähköntuotannon liityntäkyselyitä noin 400 GW sekä tämän houkuttelemana noin 60 GW edestä liityntäkyselyjä sähkönkulutusta lisääville teollisille hankkeille. Määrät ovat moninkertaisia Suomen nykyiseen sähkön tuotantoon ja kulutukseen nähden ja osoittavat Suomella olevan suuri potentiaali hakea energiamurrokseen perustuvaa talouskasvua ja vaurautta luovaa hyvinvointia. Suomen kilpailukyky syntyy laajoista mahdollisuuksista tehokkaan maatuulivoiman ja kasvavassa määrin myös teollisen aurinkovoiman rakentamiselle. Näin Suomi voi tarjota huomattavan määrän edullista ja puhdasta sähköä, joita tarvitsevat teolliset hankkeet, kuten metalliteollisuuden hankkeet, datakeskukset sekä vety- ja sähköpolttoainehankkeet.

Välttämätön osa uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentamista ovat laitosten tarvitsemat sähkönsiirtoyhteydet. Tuotantolaitokset luvittavat ja rakentavat liityntäjohtonsa joko paikallisen alueverkkoyhtiön tai kantaverkkoyhtiön osoittamaan liityntäpisteeseen, josta eteenpäin sähköverkon kehittämisestä vastaa pääasiallisesti kantaverkkoyhtiö.

Näin ollen myös Fingridin voimajohtohankkeet ovat kriittinen edellytys sähkön tuotanto- ja kulutusinvestointien toteutumiselle. Yhden kantaverkon voimajohtohankkeen viivästyminen tai toteuttamatta jääminen estää aina usean uusiutuvan energian tuotanto- tai kulutushankkeen toteutumisen. Fingridin seuraavan kymmenen vuoden investointisuunnitelma onkin historiansa suurin, noin 4 miljardia euroa, sisältäen noin 3 800 kilometriä kantaverkon 400 kilovoltin voimajohtoja.

1. Fingrid tukee lain tavoitteita

Pidämme erittäin tärkeänä, että uusiutuvan energian tuotannon ja sen sähköverkkoon liittämisen suunnittelu- ja lupamenettelyjä pyritään sujuvoittamaan. Suomen potentiaali myös kansantaloudellisesti energiamurroksen hyödyntämiseen on Euroopan unionin suurimpia. Kannustamme kilpailukyvyn ylläpitämiseksi Suomen valtiota myös aktiivisesti implementoimaan kansalliseen lainsäädäntöön myös EU-lainsäädännön valinnanvaraiset, lupamenettelyjä ja uusiutuvan energian sähköjärjestelmään liittämistä koskevat normit.

Pidämme myös tärkeänä, että ehdotetussa lain muutoksessa ei priorisoida nopean kehittämisen alueiden toteuttamisedellytyksiä suhteessa muihin uusiutuvan energian tuotantoon soveltuviin alueisiin. Lupa- ja valvontaviraston nimeämispäätös nopean kehittämisen alueesta ei saa siis tarkoittaa muiden alueiden toteuttamismahdollisuuksien heikentymistä tai ns. no-go-alueiden syntymistä.

Suomen kilpailukyky uusiutuvan energian tuotantohankkeissa perustuu myös hyvin pitkälti sujuvaan ja joustavaan suunnittelu- ja lupajärjestelmään. Valtaosa uusiutuvan energian tuotantohankkeista ovat hankekehittäjä- ja maanomistajalähtöisiä, ja tämän mallin pitäminen sujuvana ilman tiukkoja ylemmän tason aluerajauksia on tärkeää.

2. Määräaikoihin sisältyvät lupamenettelyt

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 24 on todettu, että määräaikojen piirissä olevia lupa- ja hallinnollisia menettelyjä ei ole tarkoitus muuttaa, ja kunkin menettelyn kuuluminen lain soveltamisalaan on käsitelty voimassa olevan lain valmistelussa. Muutamia RED III:sta johtuvia tai muita välttämättömiä lisäyksiä kuitenkin tehdään.

Esitämme, että kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (lunastuslaki, 603/1977) 2 luvun mukainen lunastuslupamenettely lisätään kysymyksessä olevan uusiutuvan energian lupamenettelylain 9 §:n mukaisiin määräaikoihin.

Muutos on välttämätön ja jäljempänä esitetyillä perusteilla suoraan RED III:sta johtuva. Voimassa olevan lain esitöissä, päätettäessä lunastusluvan jättämisestä lain 9 §:n soveltamisalan ulkopuolella, on käytetty puutteellista harkintaa.

RED III:n 16 artiklan 1 kohdan mukaan ”Lupamenettely kattaa kaikki asiaankuuluvat hallinnolliset luvat, – – mukaan lukien sähköverkkoon liittämistä koskevat luvat ja vaadittaessa ympäristöarvioinnit”. Voimassa olevan lain hallituksen esityksen sivulla 51 on todettu, että ”Kiinteän omaisuuden käyttöoikeudesta sopimisen tai kiinteän omaisuuden käyttöoikeutta koskevien hallinnollisten menettelyiden ei voida katsoa sisältyvän RED II:n soveltamisalaan, koska menettelyt eivät liity välittömästi tuotantolaitoksen rakentamiseen, päivittämiseen, verkkoon liittämiseen tai käyttämiseen.

Huomautamme, että RED III:ssa lupamenettelyjen piiriä tarkennettiin ja 16 artiklan 1 kohtaan lisättiin mm. maininnat sähköverkkoon liittämistä koskevista luvista ja ympäristöarvioinneista.

Huomautamme, että lunastusmenettely on välttämätön osa RED III:n mukaisten, eli suurten uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentamista. Juuri näiden lupamenettelyjen nopeuttaminen on RED III:n päämääränä.

Lunastusmenettelyssä ei ole kyse pelkästään kiinteän omaisuuden käyttöoikeuden hankkimisesta, vaan se on kiinteästi kytketty suurjännitteisen sähköverkon rakentamiseen. Voimajohdon rakentamiselle välttämättömät luvat ovat Energiaviraston myöntämä sähkömarkkinalain (588/2013) mukainen hankelupa sekä valtioneuvoston tai maanmittauslaitoksen myöntämä lunastuslain mukainen lunastuslupa. Sähkömarkkinalain 14 §:n mukaan hankeluvassa ei määrätä sähköjohdon reittiä. Saman lain 16 §:n mukaan hakemus on myönnettävä liittymisjohdolle, jolla mm. voimalaitos liitetään lähimpään suurjännitteiseen sähköverkkoon.

Hankelupaharkinta ei siten edellytä esimerkiksi ympäristöllistä harkintaa, vaan se kuuluu lunastuslain mukaiseen menettelyyn. Hankeluvassa ei siis ole myöskään ympäristöllistä kuulemismenettelyä, vaan se kuuluu lunastuslupa.

Lunastuslupamenettelyä koskee myös eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annettu laki (lunastuslupalaki, 768/2004). Lunastuslupalain 3 §:n mukaan lain soveltamispiiriin kuuluvaan hanketta ei saa toteuttaa ilman lunastuslupaa. Lakia sovelletaan 2 §:n mukaan maanpäällisiin sähköjohtoihin, jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia. Lunastuslupalain muutoksen hallituksen esityksen (HE 21/2023 vp) pykäläkohtaisissa perusteluissa sivulla 11 on erityisesti selvennetty, että soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi sellaiset liittymisjohdot, jotka itsenäisenä eivät kuuluisi lain soveltamisalaan, mutta liittyvät olennaisesti YVA-menettelyn piiriin kuuluvaan hankkeeseen.

Näin ollen, kun merkittävä osa uusiutuvan energian hankkeita edellyttää YVAa, kuuluu merkittävä osa voimajohdoista lunastuslupalain soveltamisen piiriin, ja tällöin myös lunastuslupa on pakollinen. Näin myös silloin, vaikka käyttöoikeus olisi hankittu vapaaehtoisin sopimuksin.

Huomattavaa on, että voimajohtoja ei ole tarkoituksenmukaista eikä usean kilometrin hankkeessa välttämättä mahdollistakaan rakentaa sopimusperusteisesti. Voimajohto on ympäristövaikutusten minimoimiseksi rakennettava haitattominta reittiä, jolloin lunastuslupa on välttämätön edellytys myös silloin, kun hanke ei itsessään liittyisi YVA-menettelyn piiriin kuuluvaan hankkeeseen, esimerkiksi alle 200 ha aurinkovoimala-alueet.

Huomautamme vielä, että lunastuslupalain soveltamisalaan kuuluvissa hankkeissa lupaviranomaisen on lain 4 §:n 3 momentin mukaisesti annettava myös välttämättömiä määräyksiä merkittävien hankkeen vaikutusten rajoittamiseksi. Lunastuslupamenettely on siis voimajohdon ympäristöllisen harkinnan kannalta ainut ja keskeinen hallinnollinen päätös ja näin ollen huomattavasti enemmän kuin maankäyttöoikeuden hankintakeino.

Edellä mainituilla perusteilla on nähdäksemme kiistatonta, että voimajohtojen lunastuslupamenettely on sellainen lupamenettely, joka RED III:n edellytysten mukaan kuuluu direktiivin määräaikaan piiriin. Huomautamme myös, että asialla on konkreettista merkitystä

siksikin, että voimajohdon reitti on mahdollista vahvistaa yleensä uusiutuvan energian tuotantohankkeen suunnittelun lopussa, jolloin lunastuslupakäsittelyn kesto aiheuttaa riskin oleellisesta viiveestä hankkeen toteutumisessa.

3. Kantaverkonhaltijalle mahdollisuus saada tietoa valmistelusta sekä antaa mielipide

Hallituksen esityksen luonnoksen 14 b §:n mukaan uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämistä koskevan päätöksen valmistelussa alueen kunnilla olisi mahdollisuus saada tietoja valmistelusta ja esittää asiasta mielipiteensä. Perustelujen mukaan tässä on kyse kansallisesta lisäyksestä, joka korostaa kuntien itsehallintoa ja monopolia lopulta päättää osoittaa tai olla osoittamatta nopean kehittämisen alueiksi nimettyjä alueita omalle hallinnolliselle alueelleen.

Huomautamme, että hallituksen esityksessä ei ole kriteereitä sen suhteen, mitkä alueet olisivat sähköjärjestelmän / energian tuotanto- ja kulutusrakenteen kannalta suotuisat uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiksi. Tämän puuttuminen aiheuttaa sen, että voi olla, että alue on ympäristöllisesti soveltuva, mutta esimerkiksi kantaverkon kehittämisen tai sähkönsiirtojen hallinnan kannalta ongelmallinen ja siten jopa toteuttamiskelvoton.

Fingridin tehtävä järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana on sähkömarkkinalain mukaan muun muassa pitää Suomi yhtenä sähkönsiirtoalueena, varmistaa sähkönsiirtojen tuotannon ja kulutuksen jatkuva tasapaino sekä häiriötön sähkönsiirto.

Jotta nopean kehittämisen alueet palvelisivat tarkoitustaan ja saataisiin liitettyä sähköjärjestelmään yhteiskunnan kannalta suotuisella tavalla, tulisi kantaverkonhaltijan saada tietoja alueiden nimeämisen valmistelusta sekä esittää asiasta mielipiteensä. Valtion tulisi priorisoida nopean kehittämisen alueiksi sellaisia alueita, jotka tulevat sähköjärjestelmän tasapainoa.

Kantaverkonhaltijan osallistuttaminen edesauttaisi myös kantaverkon vahvistustarpeiden ennakoivaa suunnittelua, jotta mahdolliset vahvistukset voidaan todennäköisemmin toteuttaa ilman merkittäviä viiveitä.

Näin ollen esitämme, että järjestelmävastaava kantaverkonhaltija osallistutetaan nopean kehittämisen alueiden valmisteluun lain 14 b §:ssä samoin kuin alueen kunnat.

4. Etusijamenettely myös lunastuslupiin ja muutoksenhakuun

Aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vihreän siirtymän hankkeilla on etusija, jota valmisteilla olevassa Lupa- ja valvontavirastoa koskevassa lainsäädännössä on esitetty jatkettavaksi vuoden 2030 loppuun saakka. Kiireellinen käsittely koskee myös hallintotuomioistuimia, joiden osalta etusija olisi vuoden 2032 loppuun saakka.

Muutoksenhaun osalta etusijamenettely on voimassa laajemmin, myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 188 a §:n nojalla uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävän kaavan valituksen käsittelyssä.

Mielestämme RED III 16 artiklan 6 kohdan edellytys nopeimpaan mahdolliseen hallinnollisten ja oikeudellisten muutoksenhakujen menettelyihin edellyttää sen tarkastelua, että muillekin luville ja niiden muutoksenhauille osoitettaisiin samanlainen etusija, kuin nykyisin edellä mainituille. Esimerkiksi valtioneuvoston ja maanmittauslaitoksen myöntämien lunastuslupien muutoksenhauille tulisi osoittaa vastaava etusijamenettely. Edellä esitetyllä tavalla lunastuslupa on usein viimeinen lupa mitä uusiutuvan energian tuotantohanke tarvitsee, ja hankkeen rahoitus ja rakentaminen usein odottaa nimenomaan lunastusluvan lainvoimaiseksi tuloa.

5. Muutos määräaikojen laskemiseen

Määräajan laskemista koskeva esitetty muutos lain 11 §:ään tarkoittaisi sitä, että lupanhakijan on välttämätöntä hakea päätöstä lupahakemuksen täydelliseksi toteamisesta, jotta määräajat tulevat vaikuttaviksi. Koska määräajat on määritetty kaikille lain soveltamisalaan kuuluville hankkeille, ei pelkästään nopean kehittämisen alueille, tarkoittaa täydelliseksi toteamisen vaatimus huomattavaa määrää hallinnollista taakkaa hakijoille ja lupaviranomaisille. Asia sisältää myös riskin siihen, että hakija ei huomaa hakea tätä täydellisyyden toteamista, jolloin määräajoilla ei ole merkitystä.

Koska voimassa olevan lain mukainen määräajan laskeminen on määräaikojen näkökulmasta periaatteeltaan tiukempi kuin nyt esitetty, ei RED III direktiivin muutos nähdäksemme edellytä määräajan laskemisen ehdoksi hakemuksen täydelliseksi toteamista, sillä kansallinen lainsäädäntö saa olla RED III:sta tiukempi. Voimassa olevan lain muotoilu säilyttämällä vähennettäisiin huomattavaa määrää hakemusbyrokratiaa, joka helpottaisi resurssitilannetta ja keskittäisi resurssit varsinaisten lupahakemusten käsittelyyn.

Näin ollen esitämme, että lain 11 §:n muotoilu määräajan laskemisen aloittamisesta säilytetään nykyisellään.

6. Kantaverkonhaltijalle etusija lunastuslupien käsittelyyn

Käsitteillä olevan lakihankkeen ulkopuolelta esitämme valmisteltavaksi kantaverkon luvituksen nopeuttamista siten, että kantaverkonhaltijan lunastuslupahakemukset saisivat etusijan muihin lunastuslupahakemuksiin nähden.

Etusijamenettely on aluehallintoviraston luissa hallituksen esitysluonnoksenkin mukaisesti todettu toimivaksi. Kantaverkon voimajohtohankkeiden kehitys johtaa helposti pullonkaulaksi uusiutuvan energian tuotantohankkeiden sähköverkkoon liittämiseksi. Kantaverkon suunnittelun on perustuttava lunastuslain mukaisesti yleiseen tarpeeseen, eikä kantaverkkoa voi siten luvittaa pelkästään suunnitteilla olevien asiakashankkeiden perusteella.

Edellä johdannossa totesimme uusiutuvan energian hankkeiden liityntäkyselyjä olevan noin 400 GW:n verran, mikä tarkoittaa sitä, että kantaverkkoa ei ole mahdollista myöskään suunnitella suunniteltujen liityntöjen perusteella, vaan kantaverkon kehittämisen on perustuttava suurella varmuudella toteutuviin hankkeisiin. Jos kantaverkon hankkeiden luvitus on hidasta, aiheutuu väistämättä tilanteita, jossa tuotantohankkeen joutuvat odottamaan liityntää. Tällainen tilanne, jossa uusia liityntöjä kantaverkkoon ei voida tilapäisesti toteuttaa, on tällä hetkellä voimassa esimerkiksi Pohjanmaan alueella.

Olemme saaneet Fingridin lunastuslupien etusijamenettelylle laajaa kannatusta muilta lunastuslupien hakijoilta, kuten jakeluverkkoyhtiöiltä ja uusiutuvan energian hankeyhtiöiltä. Käytännössä kaikki tahot hyötyvät siitä, että energiajärjestelmän runkona toimivan kantaverkon luvitus on mahdollisimman nopeaa ja joustavaa, ja kehotamme kunnioittavasti tarkastelemaan tällaisen etusijamenettelyn vaikutuksia mahdollisimman pikaisesti, tärkeänä osana uusiutuvan energian sujuvoittamista.

Kunnioittavasti

Fingrid Oyj

Jussi Jyrinsalo

johtaja, asiakkaat ja kantaverkkosuunnittelu

Kujanen Eero

Fingrid Oyj