

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

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (jäljempänä ”Lakiluonnos”).

Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueet

Yleistä nopean kehittämisen alueiden nimeämisestä

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että alueiden kartoitus ja määrittelemine tapahtuvat kuntalähtöisesti. Kuntaliitto huomauttaa, että direktiivin lähtökohtana ei ole valtion tasolla tehtävä alueiden suunnittelu ja nimeäminen. RED3-direktiivin 15 c (1) artiklan sanamuodon mukaan toimivaltaiset viranomaiset hyväksyvät suunnitelmat. Kuntaliitto toteaa, että RED3-direktiivi ei edellytä alueiden nimeämisen tapahtuvan valtion viranomaisen toimesta, vaan asia voidaan ratkaista muunkin viranomaisen päätöksellä. Toimivaltaiset viranomaiset voivat olla alueellisia ja paikallisia, niin kuin Suomen järjestelmässä on.

Nopean kehittämisen alueet ja kunnan päätösvalta kaavoituksessa

Kunnalla on oikeuskäytännössäkkin nimenomaisesti todetulla tavalla oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetty sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla on

harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus muun ohella päättää siitä, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan. Kaavoituksesta päättäminen on kunnallisen itsehallinnon ydinaluetta.

Lakiesitysluonnoksen perustuslakiarviointia koskevassa luvussa kuitenkin todetaan nopean kehittämisen alueiden osalta seuraavaa: "Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden kartoittaminen ja nimeäminen on samankaltaista alueidenkäyttöä koskevaa suunnittelua kuin kuntien alueidenkäyttöön liittyvä päätöksenteko." ja että "Kunnille jäisi nopean kehittämisen alueiden nimeämistä koskevan päätöksen antamisen jälkeenkin oikeus omassa päätöksenteossaan osoittaa kyseistä uusiutuvan energian muotoa kyseiselle alueelle."

Kuntaliitto pitää esitysluonnoksessa kuvattua ajatusta nopean kehittämisen alueiden oikeusvaikutuksesta ongelmallisena kunnille kuuluvan kaavoitusta koskevan päätösvallan osalta (nk. kaavoitusmonopoli). Edellä mainittua on mahdollista lukea niin, että kunnalle jäisi vain mahdollisuus päättää kaavoitetaanko jokin alue vai ei, mutta päätösvaltaa ei kuitenkaan jäisi sen suhteen, mitä alueelle voitaisiin kaavoittaa.

Huomioiden edellä kaavoituksesta perustelutekstissä lausuttu, nousee kysymys myös siitä, millainen vaikutus nimeämispäätöksellä voisi mahdollisesti olla muissakin menettelyissä. Voisiko nimeämispäätöksestä esimerkiksi seurata rakennuskiellon kaltainen tilanne tai muunlainen rajoitus, jos alueelle haluttaisiin toteuttaa jokin muu kuin uusiutuvan energian hanke?

Kun huomioidaan, että alueiden nimeämisen perustuminen lisäksi LVV:n päätökseen, Kuntaliitto pitää tätä ajatusta nimeämispäätöksen oikeusvaikutuksesta varsin ongelmallisena. Kuntaliitto on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että nimeämistä koskevasta päätöksestä muutoksenhakuoikeutta ei ole erikseen säädetty esimerkiksi kunnalle, kunnan viranomaiselle eikä kunnan jäsenelle. Kuntaliitto katsoo, ettei uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueen nimeämispäätöksellä voi eikä tule olla minkäänlaista kunnan kaavoitusvaltaa sitovaa vaikutusta.

Kuntaliitto toteaa, että alueen nimeämistä koskevalla päätöksellä voi olla oikeusvaikutus vain niissä rajoissa, joita RED3-direktiivi asettaa eli käytännössä lähinnä mahdollisen lupamenettelyn keston (ei lopputulokseen) ja YVA- ja Natura-arviointeihin liittyviin kysymyksiin.

Etukäteen ei siten Kuntaliiton käsityksen mukaan voida LVV:n nimeämispäätöksellä lopullisesti esimerkiksi ratkaista, onko jonkin hankkeen tai toiminnan sijoittuminen alueelle mahdollista kaikki erilaiset näkökulmat huomioiden vai ei, vaan tämä tapahtuu alueidenkäyttölain ja rakentamislain mukaisissa menettelyissä.

Nopean kehittämisen alueiden nimeäminen

Kuntien osallistumisen osalta Kuntaliitto ei pidä riittävänä luonnosteltua sääntelyä, jossa kunnan vaikutusmahdollisuudet perustuisivat SOVA-lain mukaiseen menettelyyn ja lakiluonnoksen 14 b §:ssä ehdotettuun mahdollisuuteen ”ilmaista mielipiteensä”. Kuntaliitto katsoo, että alueiden nimeämisen pitää olla kuntalähtöistä ja että nimeämispäätöksiä ei voitaisi tehdä ilman kunnan suostumusta.

Kuntaliitto ehdottaa, että alueiden nimeämistä koskevan päätöksen valmistelu aloitettaisiin pyytämällä kuntia ehdottamaan omalta alueeltaan alueita nimettäväksi nopean kehittämisen alueiksi. Tämä mahdollistaisi kuntien alueidenkäytön suunnittelun tilanteen ja tavoitteiden huomioimisen alueiden nimeämistä koskevassa päätöksenteossa. Se myös parantaisi päätöksenteon laatua, koska kunnilla on kokonaisuutena parhain tieto alueidensa olosuhteista ja kehittämisen mahdollisuuksista.

Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että tulisi säätää kunnan kannan huomioon ottamisesta LVV:n päätöksenteossa. Laissa tulisi säätää, että kunnan vastustaessa jonkin sen alueella sijaitsevan alueen nimeämistä nopean kehittämisen alueeksi tällaista aluetta ei voitaisi nimetä vastoin kunnan kantaa. Tällöin vältettäisiin sellaisten päätösten tekeminen, joiden pohjalta kaavoitus ei kuitenkaan etenisi. Näin ei myöskään tarpeettomasti vaikeutettaisi alueiden kehittämistä muihin mahdollisiin käyttötarkoituksiin.

Ympäristövaikutusten arviointi uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla

Lakiluonnoksen 14 c §:n mukaan nopean kehittämisen alueilla ei tietyin edellytyksin tarvitse tehdä YVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arviointia tai Natura-arviointia. Jos kuitenkin uusiutuvan energian hankkeen toteuttaminen edellyttää kaavoitusta, ympäristövaikutukset tulevat arvioiduksi alueidenkäyttölain nojalla. Alueidenkäyttölain mukaan kaavaa laadittaessa on tarvittaessa arvioitava vaikutukset Natura-alueisiin - tätä ei ilmeisesti sovellettaisi nopean kehittämisen alueilla?

Ennakoimattomien haittavaikutusten selvittäminen ja arviointi

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kuntien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet turvataan myös seulontamenettelyssä.

Huomioita valmistelun aikana pohdituista vaihtoehdoista nopean kehittämisen alueiden nimeämiseksi

Vaihtoehto 1: Alueiden nimeäminen osana alueidenkäyttöjärjestelmää

Kuntaliitto toteaa, että vaikka uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeäminen yleiskaavoituksen yhteydessä ei ole aikataulusyistä nyt mahdollista, sitä tulisi harkita jatkossa sitä mukaa, kun on tarpeen nimetä uusia alueita.

Vaihtoehto 2: Alueiden nimeäminen valtioneuvoston päätöksellä

Kuntaliitto ei ole kannattanut valmistelun aikana esitettyä vaihtoehtoa, jossa RED3-direktiivissä tarkoitetut nopean kehittämisen alueet määriteltäisiin valtioneuvoston päätöksellä. Tällaisen päätöksen suhde maankäyttö- ja rakennuslaissa (1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaissa) säädettyyn kaavoitusjärjestelmään muodostuisi epäselväksi. Kuntaliitto ei pitänyt tarkoituksenmukaisena luoda mainitunlaista valtiotason järjestelmää, joka olisi rinnakkainen kaavoitusjärjestelmän kanssa. Tällainen valtioneuvoston päätös olisi ristiriidassa kuntien itsehallinnon kanssa huomioiden, että päätöksellä olisi vääjäämättä jonkinlaisia vaikutuksia alueidenkäyttöön. Alueiden muut käyttötarpeet pystyään arvioimaan oikeudenmukaisesti vain kaavoitusprosessin avulla.

Vaihtoehto 3 (esillä vain alustavissa keskusteluissa): Alueiden nimeäminen ilman erillistä päätöstä suoraan lain nojalla

Kuntaliitto pohti vaihtoehtoon liittyen, miten lakitasoinen määrittely käytännössä tapahtuisi. Jos tarkoitus olisi määritellä kaavoissa tiettyyn käyttöön osoitetut alueet nopean kehittämisen alueiksi, tunnistaisi ratkaisu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ja kuntakentän roolin sen keskeisimpänä toimijana. Kuntaliitto piti kuitenkin vaihtoehdossa ongelmallisena sitä, että tällaisesta ratkaisusta voisi mahdollisesti syntyä tosiasiaassa "kaavoituspakko", jos uusiutuvan energian tuotantoon ja siihen liittyviin toimintoihin ei olisi osoitettu riittävästi alueita suhteessa asetettuihin tavoitteisiin (NECP, EU-lainsäädäntö).

Sinänsä SOVA-vaatimusten osalta todetaan, että SOVA-direktiivin vaatimukset sisältyvät kaavoitusmenettelyyn, jolloin kaavamenettely täyttää RED3-direktiivin SOVA-menettelyä koskevan vaatimuksen.

Muut huomiot liittyen nopean kehittämisen alueisiin

Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että nopean kehittämisen alueiden kartoittaminen, nimeäminen ja päivittäminen kytketään RED3-direktiivissä yhdenmukaiseen kansalliseen energia- ja ilmastosuunnitelmaan (NECP). Suomessa NECP:n valmistelusta on vastannut työ- ja elinkeinoministeriö. NECP on luonteeltaan erilaisia strategisia suunnitelmia koostava ja raportoiva dokumentti. RED3-direktiivissä alueiden kytkös suunnitelmaan on sisällöllinen ja prosessuaalinen, mikä johtaa siihen, että NECP:iä koskevia prosessejakin on tarpeen arvioida uudelleen.

NECP ei luonteeltaan sovellu alueiden määrittelyyn itsessään (luonne, tarkkuustaso, vuorovaikutusmenettely), mutta käytännössä direktiivi näyttää edellyttävän, että alueita koskevaa tarkastelua tulee peilata NECP:issä esitettyihin tavoitteisiin, tilannekuvaan ja kehityssuuntiin niin uusiutuvan energian tuotannon, varastoinnin kuin siirtämisen kannalta, minkä lisäksi alueiden uudelleen tarkastelu pitää toteuttaa ajallisesti samassa yhteydessä, kun NECP:iä päivitetään.

Kuntaliitto huomauttaa tämän vuoksi, että myös NECP-prosessia tulee kehittää olennaisesti vuorovaikutteisemmaksi kunnat huomioiden. Kuntaliitto viittaa siihen, että komissio on antanut Suomelle seuraavan suosituksen NECP-luonnoksen tarkistamisen yhteydessä:

“Ensure inclusive public participation within a reasonable timeframe and broad participation of local authorities and civil society in the preparation of the plan. Provide a clear overview on how the consultation process will enable broad public participation from all relevant authorities, citizens, and stakeholders including social partners in the preparation of both the draft and final updated plan. Provide a summary of the views expressed by different actors, and a summary of how the plan integrates the views expressed during the consultations.”

Huomioita liittyen kunnan viranomaisten lupamenettelyihin

Kuntaliiton käsitystä vastaa esitysluonnostekstissä todettu, että kuntien viranomaisten käsittelemien lupa-asoiden käsittelyssä ei ole ollut määräaikojen noudattamisen suhteen ongelmia. Kuntien viranomaisten käsittelyajat ovat olleet pääsääntöisesti kohtuullisia jo ilman erityistä sääntelyä käsittelymääräajoista. Kuntien lupaviranomaisia koskevat lisäksi mm. rakentamislain kansalliset käsittelymääräajat (1.1.2026 alkaen) ja ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyiden määräajat.

Yleisesti ottaen erilaisten määräaikojen lisääntyminen ja tiukentaminen ilmoitusvelvoitteineen vaikuttaa kuntien viranomaistoimintaan lisäämällä hallinnollista taakkaa. Kuntaliitto pitää siten hyvänä, että luonnos sisältää ehdotuksen, että ilmoitusvelvollisuus ei koskisi lakiluonnoksen 10 b §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä.

Kunnan lupaviranomaisille uutena velvollisuutena on hakemuksen täydellisyyden toteaminen 30/45 päivän määräajassa. Tämä vaade tulee suoraan direktiivistä, mihin kansallisessa toimeenpanossa ei voida vaikuttaa. Kuntaliitto kuitenkin toteaa, että kyse on uudesta, prosessin sisäisestä, määräajasta lupaviranomaisille, mikä vaikuttaa viranomaisten työn organisointiin ja hallinnolliseen taakkaan. Sinänsä on hyvä, että käsittelyaika lasketaan jatkossa vasta hakemuksen täydellisyydestä eikä asian vireilletulosta, koska hakemus ei välttämättä hallintolain mukaisesti vireille tullessaan ole käsittelykypä.

Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiluonnos sisältää hiljaisen hyväksynnän periaatteen ottamisen käyttöön, vaikka perusteluissa on nimenomaisesti todettu, ettei kansallisessa lainsäädännössä ole hiljaista hyväksyntää käytössä. Kuntaliitto suhtautuu varauksellisesti hiljaisen hyväksynnän periaatteen sisällyttämiseen lakiin. Asiaa tulee perusteellisesti arvioida mm. siitä näkökulmasta, voiko ja millaisessa menettelyssä, viranomainen kuitenkin puuttua tällaiseen toimenpiteeseen, jos toimenpide on toteutettu lain- tai lain nojalla annettujen määräysten vastaisesti.

Sähköinen järjestelmä ja käsittelyvaihetiedot

RED2-direktiivin kansallista toimeenpanolainsäädäntöä säädettäessä Luvat ja valvonta -palvelun toteuttaminen oli suunnitteluvaiheessa eikä sen käytännön toteuttamisesta, työllistävyydestä ja kustannuksista kunnille ollut vielä tarkkaa tietoa. Sittenmin on osoittautunut, ettei palvelu ole toteutunut tavalla, joka olisi kuntien viranomaisten toiminnan ja kuntien tietojärjestelmäkokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen. Kunnille ei myöskään ole ollut saatavilla rahoitusta palveluun liittymiseen. Luvat ja valvonta -hankkeen aiemmissa vaiheissa ratkaisuja (mm. integraatioita) ei ole saatu toteutettua kuntien kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Haasteita on kuvattu ainakin Luvat ja valvonta -hankkeen väliarviointi -raportissa (31.8.2022), jossa on työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta toteutetun arvioinnin tulokset.

Luvat ja valvonta -palvelusta on ilmeisesti edelleen tarkoitus kehittää kattava lupien digitaalinen hakukanava, jonka kautta hakemukset ohjautuvat kustakin luvasta vastaavalle viranomaiselle ja sen tietojärjestelmiin. Kyseistä palvelua on esityksen mukaan tarkoitus hyödyntää edelleen määräaikaisten seurannassa, viranomaisten välisessä tiedonvälityksessä ja asioinnissa. Vastaavanlaista sääntelyä on tulossa voimaan ja valmisteilla myös kriittisten raaka-aineiden hankkeiden ja nettonollahankkeiden lupamenettelyihin liittyen.

Jos esimerkiksi käsittelyvaihetietoja lupahakemuksen käsittelytilanteesta joudutaan välittämään yhteyspisteviranomaiselle manuaalisesti (sähköpostilla tai kirjautumalla erilliseen portaaliin syöttämään tietoja), aiheutuu siitä työtaakkaa kunnan viranomaisille verrattuna siihen, että tiedot välittyisivät sujuvasti tietojärjestelmästä toiseen. Lisäksi turhaa työtaakkaa aiheutuu yhteyspisteviranomaiselle.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että Luvat ja valvonta -palvelun rajapintaratkaisujen kehittäminen ja toteuttaminen myös kuntien järjestelmiin järjestetään ja rahoitetaan kohtuullisessa aikataulussa valtion varoista. Tämä on keskeinen edellytys sähköisen asioinnin sujuvuuden ja yhden luukun käyttökelpoisuuden toteutumiselle käytännössä. Myös RED3-direktiivi viittaa siihen, että jäsenmaiden tulee huolehtia toimivaltaisten lupaviranomaistensa resursoinnista (ml. sähköisen asioinnin edellyttämä resursointi).

Määräaikojen seuranta

Yhteyspisteviranomaisen roolia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen tehtävänä olisi jatkossa määräaikojen noudattamisen varmistaminen aiemman seuraamisen asemesta. Muutoksen taustalla on direktiivin sanamuoto. Esitysluonnoksen mukaan varmistaminen tapahtuisi LVV:n aiempaa aktiivisemmalla otteella koordinoinnissa. Kuntaliitto toteaa, että huomioiden direktiivin sanamuoto tällä tavoin toteutettuna sanamuodon tarkistaminen kansallisessa lainsäädännössä ei vaikuttaisi olevan ongelmallinen.

Määritelmistä

Lakiluonnoksessa on esitetty uusiutuvan energian tuotantolaitokseksi tiukempaa määritelmää kuin RED3 edellyttää. Fossiilisia polttoaineita saatetaan tarvita myös laitoksen normaalin toiminnan aikana. Esimerkiksi biolämpölaitoksissa polttoöljyä tarvitaan nuohousten, huoltojen ja korjausten lisäksi toisinaan myös pakkasilla huipputehon tuottamista varten, sillä biokattilan mitoittaminen suurimmalle mahdolliselle tehontarpeelle johtaisi kattilan toimintaongelmiin silloin, kun tehontarve on kesäaikaan pienimmillään. Lakiluonnoksen määritelmä ”varapolttoaine” ei välttämättä ota huomioon lisätehon tarvetta. Biokaasulaitoksissa määritelmästä ei ilmene laitosalueella sijaitsevat, tuotannolle välttämättömät muut rakenteet kuin itse tuotantorakennus. Lisäksi väljempää määritelmää puoltaa uusiutuvan energian teknologian nopea kehitys.

Kuntaliitto esittää, että uusiutuvan energian tuotantolaitoksen määritelmä säilytetään nykyisellään ja että laitoksen tarvitsemista rakenteista otetaan huomioon myös esimerkiksi biokaasuntuotanto. Tällöin määritelmä kuuluisi seuraavasti:

”5) uusiutuvan energian tuotantolaitoksella sellaista energiaa tuottavaa laitosta, jonka tuottama energia on täysin tai osittain uusiutuvaa, sen samalla paikalla sijaitsevia energiavarastoja sekä laitoksen sähkö-, lämmitys-, kaasu- tai jäähdytysverkkoihin liittämiseksi tarvittavia rakenteita;”

Peltola Vesa
Suomen Kuntaliitto ry. - Yhdyskunta ja ympäristö