

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

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden yhteinen lausunto lausuntopyyntöön VN/15371/2024

Yleistä

Käytännössä aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien energiantuotantohankkeiden lupiasioiden lupakäsittelyn määräaikaan on keskeisimmin vaikuttanut vuoden 2023 alussa voimaan tullut vihreän siirtymän hankkeiden etusijaa koskeva lainsäädäntö, joka edellyttää etusijan antamista energiatuotantolaitoksille, jotka tuottavat energiaa uusiutuvalla energialla, sekä merituulivoimaloille ja niihin liittyville vesitaloushankkeille.

Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain (1145/2020) voimaantulon (30.6.2021) jälkeen lain soveltamisesta lupasioissa ei ole muodostunut aluehallintovirastoissa sellaista hallinto- ja lupakäytäntöä, jota voitaisiin erityisemmin hyödyntää nyt kyseessä olevan hallituksen esitysluonnoksen arvioinnissa. Lakiehdotukseen ja sen perusteluihin esitetään muutoksia seuraavasti.

3 § Määritelmät

Lakiehdotuksen uusiutuvan energian määritelmä on direktiivin mukainen ja se tulee säilyttää luonnoksessa esitetyn mukaisena voimaantulevassa laissa lain yhtenäisen soveltamiskäytännön ja tulkinnan vuoksi. HE luonnoksen liitteessä on esitetty rinnakkaistekstit, jossa lakiehdotuksen osalta (s.66) on kuitenkin jäänyt pois maininta osmoottisesta energiasta, vaikka se muutoin ilmenee yksiselitteisesti luonnoksesta ja sen lakiehdotuksesta (s.57).

Uusiutuvan energian tuotantolaitoksen määritelmässä (s.57) on laitosteknisesti tarkasteltuna virhe. Käynnistys- ja varapolttoaineet ovat osa energiantuotannon prosessia toisin sanoen niitä käytetään tuotannon käynnistämiseen tai ylläpitoon, mutta ne eivät itsessään ole lopputuotteena tuotettua energiaa. Näin ollen määritelmä tulisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

5) uusiutuvan energian tuotantolaitoksella sellaista energiaa tuottavaa laitosta, jonka tuottama käyttämä energia on mahdollisia käynnistys- ja varapolttoaineita huomioon ottamatta uusiutuvaa, sen samalla paikalla sijaitsevia energiavarastoja sekä laitoksen sähkö-, lämmitys- tai jäähdytysverkkoihin liittämiseksi tarvittavia rakenteita;

Varapolttoaineen käyttöä voi olla tarpeen täsmentää pykäläkohtaisessa perustelussa. Esimerkiksi biomassaa käyttävän kattilalaitoksen toiminnassa fossiilinen kevyt polttoöljy voi olla laitoksen varapolttoaineena. Biomassan saatavuuteen voi liittyä tilanne, jossa varapolttoaine käytännössä otetaan pääpolttoaineeksi, kunnes biomassan saatavuus palautuu toiminnan järjestämiselle suotuisaksi. Lupahakemuksessa voidaan esittää pääpolttoaineeksi biomassaa ja varapolttoaineeksi kevyttä polttoöljyä ja hakea kuitenkin molemmille lupaa polttaa käytännössä pääpolttoaineen kaltaisesti. Täsmennys voisi siten koskea sitä, että huomioon ottamatta jättämisellä tarkoitetaan tilannetta, jossa toimivaltainen viranomaisen arvio tapauskohtaisesti hakemuksen perusteella, onko kyseessä määritelmässä tarkoitettu varapolttoaine vai onko se tosiasiallisesti katsottava määritelmän soveltamisalaan kuulumattomaksi vaihtoehtoiseksi pääpolttoaineeksi, ja näin ollen kyseessä ei olisi uusiutuvan energian tuotantolaitos.

4 § Yhteyspisteviranomainen Pykälän 3 momentissa yhteyspisteviranomaiselle on asetettu velvoite varmistaa direktiivissä säädettyjen lupamenettelyn määräaikojen noudattaminen. Määräajat ovat yksi lain keskeisin hallintomenettelyä koskeva seikka, joka koskee myös hakijan oikeusturvaa, joten pykäläkohtaisissa perusteluissa tulisi perustella, mitä velvoitteen varmistaminen edellyttää käytännössä yhteyspisteviranomaiselta ja miten se näyttäytyy hakijalle, tai vähintään viitata määräaikaa koskevien muiden pykälien perusteluihin tai pykälissä säädettyyn valtioneuvoston asetuksenantovaltuutukseen.

(Määräaikojen noudattamisen varmistaminen edellyttää sekä teknisiä että hallinnollisia ratkaisuja. Yhteyspisteviranomaisen tulisi varata riittävät resurssit, käyttää sähköisiä työkaluja (prosessin mahdollisimman reaaliaikainen seuranta, automaattiset muistutukset määräaikojen lähestyessä), luoda selkeä toimintamalli ja ylläpitää viestintäkanavaa hakijoiden ja viranomaisten välillä. Lisäksi koulutus on avainasemassa, kun otetaan huomioon, että direktiivin artiklan 7 kohdassa säädetään jäsenvaltiolle velvoitteesta tarjota riittävät viranomaisresurssit. Luonnoksessa artiklakohdan ei ole kuitenkaan katsottu edellyttävän lainsäädäntömuutoksia.)

10 § Uusiutuvan energian tuotantolaitoksen lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyiden määräajat

Toimivaltaisen viranomaisen on todettava lupahakemus täydelliseksi 45 päivän kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta, ellei se ilman aiheetonta viivytystä ilmoita hakijalle mahdollisia hakemusta koskevia täydennysvaatimuksia. Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään määräajan laskemisesta, jonka mukaan määräajan laskeminen alkaisi jatkossa lupahakemuksen täydellisuuden

toteamisesta asian vireillepanon sijaan. Direktiivin määräajat on tarkoitettu koskemaan viranomaisen toimintaa, ja näin ollen ne voivat koskea ainoastaan menettelyvaiheita, joissa lupahakemus on viranomaisen käsittelyssä. Ajanjaksot, jolloin lupahakemus on hakijan työstettävänä, eivät sisälly direktiivin määräaikojen piiriin.

Hakijan oikeusturvan ja asianmukaisen hallintomenettelyn kannalta lupahakemuksen täydelliseksi toteamista on täsmennettävä täydennysvaatimukseen liittyvän epäselvän määräajan vuoksi.

Lupa-asian käsittelyyn voi liittyä useita perusteltuja täydennyspyyntöjä ja lakiehdotuksen mukaisesti säädettyinä ja perusteltuna lupahakemuksen täydelliseksi toteaminen voi poiketa merkittävästi 45 päivän määräajasta. Ympäristönsuojeluasetuksen (VNa 713/2014) mukaisesti lupahakemuksesta on kuulutettava sen jälkeen, kun asia on riittävän yksityiskohtaisesti selvitetty. Lähtökohtaisesti ensimmäisessä täydennyspyynnössä toimivaltainen viranomainen arvioi merkittävimmät hakemuksen täydennystarpeet. Mikäli toimivaltainen viranomainen tekee hakijalle täydennyspyynnön, 45 päivän määräaikaan tulee lisätä vähintään se aika, joka kuluu ensimmäisen täydennyspyynnön lähettämispäivästä täydennyksen saapumispäivään. Mikäli toiminnanharjoittaja lyö laimin täydennystä koskevan velvoitteensa, seuraamuksista voitaisiin todeta perusteluissa.

Vaihtoehtoisesti lain yhtenäisen soveltamisen ja tulkinnan vuoksi hakemuksen täydelliseksi toteamisesta on laadittava lain soveltamisohje erikseen.

10 a § Uusiutuvan energian tuotantolaitoksen lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyiden määräajat uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla

Pykälän kohdan 1) määräajan sitominen koskemaan alle 150 kilowatin merituulivoimaloita ja niiden päivittämistä ei perustu tosiseikkoihin, eikä sitä voida pitää direktiivin mukaisena. Nykyiset merituulivoimalat ovat teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia vain, jos niiden sähköntuotantokapasiteetti on huomattavasti suurempi kuin 150 kW. Tyypillisesti merituulivoimalat tuottavat useita megawatteja (MW) sähköä.

Lakiehdotusta tulee muuttaa edellä mainituilta osin, poistamalla 10 a §:n kohdan 1 kapasiteettiraja ja tarvittaessa ottamalla huomioon direktiivissä säädetty. RED III-direktiivin nopean kehittämisen alueita koskevan 16 a artiklan kohdan 1 vaatimus ”Kun kyse on merellä tuotettavaa uusiutuvaa energiaa koskevista hankkeista, lupamenettelyn kesto ei saa kuitenkaan ylittää kahta vuotta.” on yleisvaatimus, mikä käsittää hankkeina muutakin kuin merituulivoimahankkeet. Artiklan kohdassa 2 annetaan erikseen yksilöity vaatimus koskien merituulivoimaa. Ottaen huomioon RED III-direktiivin tarkoitus ja tavoitteet direktiiviä on tulkittava siten, että 16 a artiklan tarkoittamissa merituulivoimahankkeissa nopean kehittämisen alueilla lupamenettelyn kesto ei saa ylittää 12 kuukautta. Jäsenvaltiot voivat pidentää merituulivoimahankkeiden osalta 12 kuukauden määräaikaan enintään kuudella kuukaudella, kun se on poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella asianmukaisesti perusteltua. Kapasiteettiperustetta tulee käyttää nopean kehittämisen alueilla merituulivoimaprojektien lupaprosessien erityiskohtelun ehtona vain arvioitaessa 16 a artiklaan perustuvan lakiehdotuksen 13 §:n mukaisesti poikkeuksellisten olosuhteiden vaikutusta määräajan pidentämiseen.

Lupahakemuksen täydelliseksi toteamisessa tulee ottaa huomioon se, mitä edellä on todettu koskien 10 §:ää.

Johtaja Tarja Savea

Johtaja Sami Koivula

Johtaja Johanna Ahonen

Johtaja Teemu Lehikoinen

Hämäläinen Jaakko
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen
ympäristölupavastuualueiden yhteinen lausunto