

Työ- ja elinkeinoministeriö

Energiaviraston lausunto energiainfrastruktuuriasetuksen (347/2013) mukaisen toimivaltaisen viranomaisen nimeämisestä ja yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelyjen järjestämisestä

Viite: Lausuntopyyntöne TEM/2609/00.04.01/2013

Työ- ja elinkeinoministeriö on 1.huhtikuuta 2014 päivätyllä kirjeellään varannut Energiavirastolle mahdollisuuden lausua energiainfrastruktuuriasetuksen (347/2013) mukaisen toimivaltaisen viranomaisen nimeämistä ja yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelyjen järjestämisestä koskevan työryhmän loppuraportista.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Työ- ja elinkeinoministeriön 18. joulukuuta 2013 asettaman työryhmän tavoitteena oli laatia ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1356/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten (EY) N:o 713/2009, (EY) N:o 714/2009 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta (energiainfrastruktuuriasetus, N:o 347/2013) mukaisten lupamenettelyjen edellyttämiksi lainsäädännön muutoksiksi.

Työryhmän laatima lainsäädäntöehdotus sisältää ehdotuksen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen nimeämiseksi sekä ehdotuksen vaihtoehdoksi lupamenettelystä, jonka mukaan yhteistä etua koskevia energiahankkeita (PCI-hankkeet) toteutetaan Suomessa. Työryhmä myös selvitti PCI-hankkeita koskevat lainsäädäntötarpeet sekä laati ehdotuksen PCI-hankkeita koskevan lupamenettelyn edellyttämiksi lainsäädännön muutoksiksi.

Työryhmä ehdottaa raportissaan, että kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi nimettäisiin energia-alan sääntelyviranomainen, Energiavirasto. Energiainfrastruktuuriasetuksen mukaisen lupaprosessin järjestämiseen ehdotetaan puolestaan valettavan asetuksen 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista yhteistyöhön perustuvaa järjestelyä.

Kansallinen toimivaltainen viranomainen

Energiaviraston katsoo työryhmän loppuraportin ehdotuksen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen nimeämisestä perustelluksi siltä osin, kun raportissa ehdotetaan kansallista sääntelyviranomaista kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi monen muun Euroopan unionin jäsenvaltion tavoin, sillä virasto hoitaa pääosan energiahallinnon operatiivisista tehtävistä. Lupaprosessien koordinoititehtävä on luontevaa antaa viranomaiselle, jolla on rooli PCI-prosessissa myös sääntelyviranomaisena ja yleisenä tendenssinä viranomaistehtäviä pyritään siirtämään ministeriötasolta riippumattoman valtion viranomaisen hoidettavaksi. Virasto kuitenkin huomauttaa, että koska sähkömarkkinalain (588/2013) mukaisesti rajat ylittävän suurjännitejohdon ja maakaasumarkkinalain (508/2000) mukaisesti rajat ylittävän

siirtoputken osalta lupaviranomaisena toimii ministeriö, Energiavirasto ei välttämättä toimisi PCI-hankkeiden osalta lainkaan varsinaisena lupaviranomaisena.

Valittava lupamenettely ja lupaprosessit

Energiavirasto haluaa korostaa, että toimivaltaista viranomaista asetettaessa infrastruktuuriasetuksen perusteella valittava lupamenettely on keskeisessä roolissa. Asetuksen 8 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi kansallinen toimivaltainen viranomainen, joka on vastuussa yhteistä etua koskevien hankkeiden lupaprosessin helpottamisesta ja koordinoinnista. Mikäli lainsäädäntövaiheessa myöhemmin päädytään työryhmän loppuraportissa esitetystä yhteistyöhön perustuvasta lupamenettelystä poiketen muihin energiainfrastruktuuriasetuksen 8 artiklan lupamenettelyihin, Energiavirasto ei näe edellytyksiä toimia kansallisena toimivaltaisena viranomaisena.

Työryhmän esittämässä yhteistyöhön perustuvassa lupamenettelyssä, kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävä on pitkälti prosessinhallintaan liittyvä koordinoititehtävä. Kokonaisvaltainen tai koordinoitu lupamenettely puolestaan edellyttää, että toimivaltainen viranomainen tekee tarvittaessa myös lupa-asioihin tai niiden käsittelyyn liittyviä päätöksiä muiden viranomaisten puolesta. Energiavirastolla ei ole edellytyksiä yksittäisten lupahakemusten aineellisoikeudellisten kysymyksen ratkaisemiseen ja siten kansallisena toimivaltaisena viranomaisena toimiseen energiainfrastruktuuriasetuksen edellyttämällä tavalla, mikäli kokonaisvaltainen tai koordinoitu lupamenettely valitaan menettelytavaksi.

Edelleen loppuraportissa todetun mukaisesti Suomessa aiemmin toteutettujen merkittävien rajat ylittävien energiainfrastruktuurihankkeiden kuten Nord Stream -maakaasuputken ja Estlink 2 -sähkökaapelin lupaprosesseissa ei ole ilmennyt ongelmia viranomaisten välisessä yhteistyössä tai lupaprosessin kestossa. Lupaprosessit on toteutettu sujuvasti ilman viivästyksiä. Energiavirasto toteaa, ettei energiainfrastruktuuriasetuksen soveltamisalaan ehdotettujen kansallisten lupa-asioiden ratkaiseminen energiainfrastruktuuriasetuksen mukaisissa määräajoissa siten nykyjärjestelmän kannalta ole ongelmallinen.

Energiavirasto huomauttaa, ettei energiainfrastruktuuriasetuksen mukaisen lupaprosessien koordinoinnin kansallisen täytäntöönpanon tule johtaa siihen, että lupaprosessit tosiasiallisesti viivästyvät energiainfrastruktuuriasetuksen tavoitteiden vastaisesti. Energiavirasto katsoo, että lakiesityksessä tulisi korostaa PCI-hankkeiden lupaprosessien viivytyksetöntä toteuttamista esimerkiksi tavoitesäännöksellä. Energiavirasto katsoo edelleen, että energiainfrastruktuuriasetuksen kansallisessa täytäntöönpanossa on nojattava mahdollisimman pitkälle olemassa oleviin menettelyihin ja vältettävä ylimääräisten prosessien luomista.

Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisen toimintaan

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä on raportissaan arvioinut kansallisen toimivaltaisen viranomaisen asettamisesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Työryhmä katsoo, että uudet viranomaistehtävät aiheuttavat Energiavirastolle jonkin verran lisätyötä, mutta koska esityksen soveltamisalaan koskevia hankkeita



17.4.2014

odotetaan tulevan vireille harvoin, ei viraston arvioida tarvitsevan lisäresursseja tehtävän hoitamiseen.

Energiavirasto katsoo, että ehdotetusta poiketen yhteistyöhön perustuva menettely ei aiheuttaisi virastolle loppuraportin esittämän mukaista vähäistä, vaan vähäistä suurempaa työmäärän lisäystä. Tämä työkuorma riippuu luonnollisesti lupaprosessissa kulloinkin olevien PCI-hankkeiden määrästä. Työryhmäraportissa ehdotetun mukaisesti virastolle kuuluisi lupahakemuksiin tarvittavien tietojen kattavuuden yksilöinti, lupaprosessien yksityiskohtaisen aikataulun määrittely, hankkeen toteuttajalle esitettävät pyynnöt hakemuksen täydentämiseksi muiden viranomaisten puolesta sekä hakemusasiakirjojen lopulliset hyväksynät.

Työryhmän raportissa ehdotetaan energiainfrastruktuuriasetuksen mukaiseen lupaprosessiin kuuluvaksi kaiken kaikkiaan kymmentä erilaista lupaprosessia, jotka tulevat sovellettavaksi PCI-hankkeesta riippuen. PCI-lupaprosessi kesto on asetuksen mukaan korkeintaan kolme vuotta ja kuusi kuukautta ja menettelyä voidaan jatkaa enintään yhdeksällä kuukaudella, mikäli hakemusta edeltävää kahden vuoden määräaikaa tai vuoden ja kuuden kuukauden pituista varsinaista lupaprosessia ei ole saatu päätettyä määräajassa.

Energiavirasto viittaa viraston edustajan työryhmässä esiin tuomaan ja toteaa, että energiainfrastruktuuriasetuksen mukaisen lupaprosessin olevan kestoltaan pitkä ja vaativan jatkuvaa koordinointia aiheuttaen epätasaista työkuormaa työmäärän ollessa riippuvainen varsinaisten lupaviranomaisten lupaprosesseista. Toimivaltaiselle viranomaiselle kaavailtu lupaprosessien hallintatehtävän työmäärää on vaikea arvioida, jos kansallinen toimivaltainen viranomainen toimii ehdotetun mukaisesti yhden luukun -periaatteella kaikkien PCI-hankkeita koskevien lupaprosessin kontaktpisteenä koko PCI-prosessin keston ajan. Menettely on kansallisessa oikeusjärjestelmässä uusi ja vaikeuttaa näin toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuvan työmäärän arviointia.

Energiavirasto haluaa korostaa, ettei loppuraportissa ole voitu ottaa huomioon niitä tehtäviä, jotka toimivaltaiselle viranomaiselle johtuvat energiainfrastruktuuriasetuksen 9 artiklan mukaisesti ympäristöarviointimenettelyihin liittyvistä mahdollisista tehtävistä. Näitä tehtäviä käsitellään ympäristöministeriön asettamassa työryhmässä energiainfrastruktuuriasetuksen kansallisen täytäntöönpanon valmistelemiseksi. Energiavirasto toteaa, että ympäristöministeriön työryhmän tehtävään kuuluvalla energiainfrastruktuuriasetuksen mukaisella käsikirjalla on niin ikään vaikutusta siihen, millaiseksi toimivaltaisen viranomaisen työmäärä muodostuu.

Loppuraportissa ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan PCI-hankkeiden nopean toteutuksen turvaamiseksi kunkin viranomaisen on huolehdittava, että näihin hankkeisiin liittyvät tehtävät käsitellään viivytyksettä. Energiavirasto huomauttaa, että kyseessä on kansallisessa oikeudessa uusi säännös ja vaikka säännöksen perustelujen mukaan kyseessä onkin tavoitteellinen säännös, se on muotoiltu velvoittavaksi. Tämä voi käytännössä tarkoittaa, että toimivaltaisena viranomaisena toimissaan Energiaviraston on asetettava energiainfrastruktuuriasetuksen ja PCI-hankkeiden lupamenettelystä annetun lain mukaiset tehtävät etusijalle viraston muihin tehtäviin nähden, erityisesti, jos toimivaltaisen viranomaisen tehtävät osoittautuvat loppuraportissa arvoitua mittavimmiksi.



17.4.2014

979/010/2014

Energiavirasto katsoo, että viraston roolin tulisi olla tarkkaan rajattu ja lupaviranomaisilla tulee säilyä itsenäisen päätösvallan lisäksi pääasiallinen neuvontatehtävä myös PCI-hankkeiden osalta. Energiavirastolle ehdotetut kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävät aiheuttavat kokonaisuutena virastolle työryhmän loppuraportissa arvioitua enemmän lisätyötä, riippuen muustakin valmistelussa olevasta energiainfrastruktuurin kansallisesta täytäntöönpanosta. Virasto katsoo, että sille tulisi taata riittävät resurssit tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen pitkällä aikavälillä.

Ylijohtaja

Riku Huttunen

Lakimies

Elina Hautakangas