Viite: HE 187/2020 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI UUSIUTUVAN ENERGIAN TUOTANTOLAITOSTEN LUPAMENETTELYISTÄ JA ERÄISTÄ MUISTA HALLINNOLLISISTA MENETTELYISTÄ

Talousvaliokunta on pyytänyt lisäselvitystä työ- ja elinkeinoministeriöltä eräistä hallituksen esityksen sääntelyratkaisuista. Lisäselvitys koskee seuraamuksia määräaikojen ylitystapauksissa sekä ympäristövaliokunnan lausunnossa (YmVL 18/2020 vp) esittämiä huomioita koskien määräajan pidentämisen, keskeyttämisen ja raukeamisen hakemiseen oikeutettuja tahoja.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lisäselvityksenään otsikon asiassa talousvaliokunnalle seuraavaa:

Seuraamukset määräaikojen ylityksestä

Uusiutuvan energian direktiivi ((EU) 2018/2001, jäljempänä *RED II*) ei sisällä sääntelyä mahdollisista seuraamuksista määräaikojen ylitystilanteissa, joten kansallisen toimeenpanon valmistelussa erityisten seuraamusten asettamista on arvioitu kansallisesta näkökulmasta.

Erityislaissa säädettyjen erillisten seuraamusten asettaminen viranomaisille on kansallisesti suhteellisen harvinainen käytäntö. RED II luvitustyöryhmässä käsiteltiin erityisesti mahdollisuutta säätää kansallisesti erityisistä taloudellisista seuraamuksista viranomaisille määräaikojen ylitystilanteissa. Seuraamusvaihtoehtoina arvioitiin taloudellisen seuraamuksen kohdentamista viranomaisille siten, että viranomaisen, jossa asian käsittely on viivästynyt, tulisi suorittaa viivästysmaksu hakijalle. Toisena vaihtoehtona arvioitiin viranomaismaksujen, toisin sanoen hankkeen lupamaksujen, hyvittämistä hakijalle joko osittain tai kokonaan.

Valmistelussa tunnistettiin, että esitetyissä vaihtoehdoissa ylitysseuraamuksen määrittämiselle ja kohdistamiselle tulisi kehittää erityiset menettelyt, jotka saattaisivat jo itsessään muodostua raskaiksi ja aikaa vieviksi. Esimerkiksi sen viranomaisen määrittäminen, joka olisi vastuussa määräaikojen ylityksestä ja siten myös seuraamuksesta, ei todennäköisesti olisi aina yksiselitteistä. Lisäksi arvioitiin, että seuraamusten asettamisesta syntyvät hyödyt jäisivät marginaalisiksi

erityisesti huomioiden, että viranomaisten oletetaan noudattavan määräaikasääntelyä ilman erityisiä seuraamuksia ja, että viranomaisten on hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan käsiteltävä hallintoasia ilman aiheetonta viivytystä. Työryhmän työssä tunnistettiin myös, että käsittelyaikojen viivästymisen pääasiallisia syitä ovat puutteellisesti täytetyt hakemukset ja useat täydennyskierrokset sekä resurssipula viranomaisessa. Taloudellisen seuraamuksen asettaminen viranomaiselle voisi siten jopa heikentää sen mahdollisuuksia taata riittäviä henkilöstöresursseja hakemusten ja muiden hallintoasioiden käsittelyyn jatkossa.

Työryhmävaiheessa käsiteltiin myös muita seuraamustyyppejä, kuten sääntelyä implisiittisistä päätöksistä. Implisiittisestä päätöksestä olisi kyse tilanteissa, joiden mukaan tietty hakemus katsotaan hyväksytyksi (tai hylätyksi), mikäli viranomainen ei ole reagoinut asiaan säädetyssä määräajassa. Uusiutuvan energian voimalaitoshankkeissa implisiittinen päätös olisi seuraamuksena oikeusvarmuuden ja asianosaisen oikeusturvan kannalta haastava ja vaikutuksien näkökulmasta jopa ennalta-arvaamaton, sillä ympäristöön kohdistuvat lupa- ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt voivat vaatia laajaa oikeusharkintaa ja kohdistua perusoikeudellisesti turvattuihin etuihin ja oikeuksiin. Implisiittisen päätöksen antaminen saattaisi mahdollistaa jopa peruuttamattomia vaikutuksia ympäristöön ja elinoloihin hankkeen läheisyydessä, kun esimerkiksi vaikutusten arviointia ei olisi suoritettu asianmukaisesti. Huomioiden edellä todetun ja määräaikojen taustalla olevat tavoitteet, implisiittisten päätöksien katsottiin soveltuvan heikosti määräaikojen ylitystilanteisiin.

Näin ollen, työryhmän loppuraportissa ja siten myös hallituksen esityksessä päädyttiin ratkaisuun, ettei erityisiä taloudellisia tai muita seuraamuksia viranomaisille esitetä määräaikojen ylitystilanteissa. Hakijalla olisi käytössään kuitenkin voimassaolevat oikeusturvakeinot; hallintovalitus, hallintokantelu ja kantelu ylimmille laillisuusvalvojille tilanteissa, jos asian käsittelyn kesto ylittäisi sille laissa säädetyt määräajat. Ehdotetun sääntelyn toimeenpanon seurannassa tullaan kuitenkin tarkastelemaan määräaikasääntelyn vaikutuksia ja asetettujen määräaikojen toteutumista ja lisäksi arvioimaan tarvetta säätää erikseen seuraamuksista.

Edellä esitetyn huomioiden työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista muuttaa valmistelussa valittua ministeriöiden yksimielistä linjaa valitun sääntelyratkaisun osalta.

Määräajan pidentämisen, keskeyttämisen ja raukeamisen hakemiseen oikeutetut tahot

Lakiehdotuksen 13 §:n 3 ja 4 momentin sekä 14 §:n nojalla yhteyspisteviranomainen voi päättää määräajan pidentämisestä, keskeyttämisestä ja määräajan laskemisen raukeamisesta.

Lakiehdotuksen 13 §:n 1 ja 2 momenteissa säädetään määräajan pidentämisestä poikkeuksena 11 §:ssä säädettyihin määräajan laskentasääntöihin ja määräajan pidentämisestä näissä tapauksissa ei vaadita erillistä päätöstä. Toisin sanoen määräajan pidentämistä ei haeta erikseen, vaan määräaika pidentyy automaattisesti RED II:n 16 artiklan 7 kohdan mukaisilla perusteilla. Määräaikaa pidennetään siten vastaavalla ajalla, joka kuluu Euroopan unionin voimassa olevan ympäristölainsäädännön mukaisten velvoitteiden täyttämiseen tai muutoksenhakuun liittyvien menettelyiden keston verran.

Lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentissa säädetään harkinnanvaraisesta määräajan pidentämisestä. Kyseistä lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että määräajan pidentämistä voisi hakea hakija, asianosainen ja toimivaltainen viranomainen. Yhteysviranomainen voisi päättää määräajan pidentämisestä myös oma-aloitteisesti. Hakijalla viitataan nimenomaan lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdassa määriteltyyn hakijaan. Asianosainen ja toimivaltainen viranomainen määritellään ehdotetussa 9 §:ssä mainituissa laeissa. Perusteluiden mukainen esimerkkilistaus hakemuksen tekoon oikeutetuista huomioi siten nimenomaan substanssilaeissa säädetyn asianosaisten piirin, joka vaihtelee riippuen sovellettavasta laista ja menettelystä. Kyseisessä lainkohdassa ei ole nähty tarvetta rajata hakemiseen oikeutettujen tahoja toisin kuin lakiehdotuksen 13 §:n 4 momentin mukaisessa määräajan laskemisen keskeyttämisessä ja 14 §:n 2 momentin mukaisessa määräajan laskemisen raukeamisessa.

Lakiehdotuksen 13 §:n 4 momentin mukaan määräajan keskeyttämistä voisi hakea ainoastaan hakija. Määräajan keskeyttämistä ei siten voisi hakea asianosainen tai toimivaltainen viranomainen. Myös tässä tapauksessa on kysymys nimenomaan lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdassa määritellystä hakijasta, jolla on vireillä 9 §:ssä mainittua menettelyä koskeva asia. Kyseisellä säännöksellä on hakijalle haluttu turvata määräajan laskennan keskeyttämismahdollisuus, jotta tämä voisi välttää määräajasta johtuvaa painetta viedä hanketta eteenpäin esimerkiksi ilman riittäviä selvityksiä hankkeen toteutuskelpoisuudesta ja edetä hankkeen kehittämisen ja valmistelun osalta tarkoituksenmukaisesti.

Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaisen määräajan laskemisen raukeamisen hakemiseen oikeutettuja tahoja ei ole määritelty laissa tai perusteluissa. Kyseinen oikeus on kuitenkin tarkoitettu 13 §:n 3 kohdan mukaisesti pidettäväksi avoimena, toisin sanoen määräajan laskemisen raukeamisen hakemiseen oikeutettujen piiriä ei ole haluttu rajata. Siten yllä esitetty listaus hakijasta, asianosaisesta ja toimivaltaisesta viranomaisesta soveltuu myös tähän lainkohtaan, vaikka kyseinen maininta puuttuu kyseistä lainkohtaa koskevista säännöskohtaisista perusteluista. Ja kuten yllä on jo todettu, ehdotuksen 14 §:n 2 momentissa ainoastaan lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdan mukaiselle hakijalle on säädetty mahdollisuus hakea määräajan laskemisen raukeamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentin mukaista määräajan pidentämistä ja 14 §:n 1 momentin mukaista määräajan laskemisen raukeamista koskevien hakemuksien tekemiseen oikeutetuista tahoista ole tarvetta säätää erikseen, koska kyseisten tahojen piiriä ei ole tarvetta rajata lain tasolla.

Inkeri Lilleberg
Erityisasiantuntija