Utlåtande MiUU 18/2020 rd– RP 187/2020 rd

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillståndsförfaranden och vissa andra administrativa förfaranden i samband med produktionsanläggningar för förnybar energi

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillståndsförfaranden och vissa andra administrativa förfaranden i samband med produktionsanläggningar för förnybar energi (RP 187/2020 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Inkeri Lilleberg, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Outi Vilén, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Aino Pietarinen, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Sari Rapinoja, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- överinspektör Veli-Pekka Reskola, jord- och skogsbruksministeriet
- miljööverinspektör Niina Lindeman, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- direktör Karoliina Laakkonen-Pöntys, Södra Österbotten närings-, trafik- och miljöcentral
- energiexpert Vesa Peltola, Finlands Kommunförbund
- expert Heidi Lettojärvi, Finsk Energiindustri rf
- miljöjurist Matti Kattainen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Museiverket
- Bioenergia ry
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Skogsindustrin rf
- Biokretslopp och Biogas Finland rf
- Finlands Närenergiförbund rf
- Finska vindkraftföreningen rf
- sammanslutningen Voimaa Tuulesta.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Skyldigheterna enligt direktivet

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en ny lag om tillståndsförfaranden och vissa andra administrativa förfaranden gällande produktionsanläggningar för förnybar energi. Med lagförslaget genomförs nationellt de bestämmelser i det omarbetade direktivet om förnybar energi (RED II) som gäller organisering och varaktighet av tillståndsförfarandena för produktionsanläggningar för förnybar energi. Miljöutskottet välkomnar syftet att dels underlätta tillståndsförfarandena och andra administrativa förfaranden för projekt som gäller produktionsanläggningar för förnybar energi i enlighet med direktivet genom att det blir möjligt för sökanden att uträtta ärenden via en elektronisk kontaktpunkt, dels förbättra den anknytande rådgivningen och tillgången på den. För att vi ska kunna bromsa klimatförändringen måste vi införa produktionsmetoder som baserar sig på förnybar energi. När förfarandena blir smidigare kan anläggningarna snabbare tas i drift.

Lagförslaget innehåller också bindande tidsfrister för en del av tillstånds- och godkännandeförfarandena. En stor del av dessa förfaranden föreskrivs i lagar inom miljöministeriets förvaltningsområde, såsom miljöskyddslagen, vattenlagen, naturvårdslagen och markanvändnings- och bygglagen, men också i lagar inom flera andra ministeriers förvaltningsområden. Miljöutskottet har granskat propositionen med avseende på sitt eget fackområde och betonar att särskild uppmärksamhet bör fästas vid att lagstiftningen är tydlig sett ur verksamhetsutövarens synvinkel. Eftersom den föreslagna lagen i enlighet med direktivet endast gäller produktionsanläggningar för förnybar energi, kommer bestämmelserna om förfaranden och tidsfrister för dem att avvika från bestämmelserna om andra anläggningar. Propositionen syftar till att de bestämmelser som genomför direktivet ska vara tydliga ur direktivets synvinkel. Men resultatet kan inte nödvändigtvis betraktas som tydligt inom ramen för annan nationell miljölagstiftning eller övrig lagstiftning.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde ska i fråga om verksamheterna vid produktionsanläggningar för förnybar energi omfatta produktion av energi (el, värme, kyla, biogas, biodrivmedel eller flytande biobränsle) samt hantering och vidarebearbetning av rötrester vid anläggningar som producerar biogas. Bestämmelserna om tidsfrister ska dock i enlighet med direktivet endast gälla anläggningar som producerar el, inte värmeanläggningar eller tillverkning av förnybara bränslen.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten föreslås bli utsedd till nationell kontaktpunktsmyndighet. Kontaktpunktsmyndigheten ska sörja för den centraliserade rådgivningen till projektutvecklare i fråga om tillståndsförfaranden och andra administrativa förfaranden i samband med produktionsanläggningar för förnybar energi. Myndigheten ska också följa upp hur tidsfristerna för tillståndsförfaranden och andra administrativa godkännandeförfaranden iakttas. Miljöutskottet välkomnar förslaget att centralisera rådgivningen till en enda NTM-central, eftersom det gör det möjligt att utveckla och upprätthålla sakkunskapen och genomföra verksamheten kostnadseffektivt. NTM-centralen i Södra Österbotten har goda förutsättningar att ta emot uppdraget, eftersom det redan har genomförts en lång rad varierande projekt för förnybar energi inom centralens verksamhetsområde och servicen enligt etablerad praxis också är tvåspråkig.

Elektronisk rådgivning

Enligt förslaget baserar sig den elektroniska kommunikationen på ett digitalt tjänstelager framtaget inom projektet Tillstånd och tillsyn, som samordnas av arbets- och näringsministeriet. Tjänstelagret gör det möjligt att samla olika aktörers e-tjänster i en gemensam vy för kunden. Tjänstelagret togs i produktionsanvändning i september 2020.

Miljöutskottet välkomnar att digitalisering främjas och utnyttjas i miljötillståndsförfaranden. Det digitala tjänstelagret utnyttjas också vid verkställigheten av lagen om samordning av vissa miljörelaterade tillståndsförfaranden[1]. Tillståndsförfarandena har koordinerats genom en tidsmässig samordning av behandlingsfaserna för samtidigt anhängiga tillståndsansökningar och en sammanslagning av vissa uppgifter som hänför sig till dem. Kontaktytorna och förhållandet mellan lagarna bör ägnas särskild uppmärksamhet för att de olika funktionerna ska framgå tydligt.

Den föreslagna lagen handlar inte om att samordna tillstånd utan om att föreskriva mer specifika rådgivningsskyldigheter och om att fastställa och följa upp tidsfristerna för att bevilja tillstånd. Bägge syftar till att göra tillståndsförfarandena smidigare. Största delen av projekten för produktionsanläggningar för förnybar energi omfattas inte av tillämpningsområdet för lagen om samordning av vissa miljörelaterade tillståndsförfaranden, eftersom ett projekt ofta inte behöver miljötillstånd, tillstånd enligt vattenlagen eller marktäktstillstånd. Minst ett av dem är en förutsättning för att sökanden ska kunna begära samordning av tillståndsmyndigheterna. Utöver småskalig produktion faller också produktion av förnybar energi i industriell skala, till exempel vindkraft, utanför samordningen.

De behöriga myndigheterna ska ha möjlighet att ansluta sig till tjänstelagret på olika sätt. Alternativ behövs eftersom alla kommuner ännu inte förfogar över något elektroniskt system för behandling av de tillståndsärenden och ärenden i anslutning till andra administrativa förfaranden som omfattas av den elektroniska kommunikationen.

Tidsfrister

I lagen föreslås bindande tidsfrister för varaktigheten av tillståndsförfaranden och andra administrativa godkännandeförfaranden för kraftverk för förnybar energi i enlighet med RED II-direktivet samt regler för beräkning av tidsfristerna. Den maximala varaktigheten för tillståndsförfaranden och andra administrativa godkännandeförfaranden som gäller kraftverk, det vill säga anläggningar som producerar el, föreslås vara två år, med undantag för sådana kraftverk vars kapacitet för elproduktion understiger 150 kW och projekt för uppgradering av kraftverk. För sådana projekt föreslås maximitiden för tillståndsförfarandena och de andra administrativa godkännandeförfarandena vara ett år.

Enligt förslaget ska tidsfristen börja löpa från tidpunkten för inledandet av det första av de i 9 § nämnda förfaranden som utgör förutsättning för uppförande, uppgradering och drift av ett kraftverk samt för anslutning av ett kraftverk till nätet. Tidsfristen slutar löpa vid tidpunkten för den

1 Lagstiftningsprojektet för ett enda serviceställe; lagen om samordning av vissa miljörelaterade tillståndsförfaranden 764/2019.

sista delgivningen av ett beslut om ett förfarande enligt 9 § som utgör förutsättning för uppförande, uppgradering, anslutning till nätet och drift av ett kraftverk. Tidsfristen omfattar alltså alla projektrelaterade tillstånd och förfaranden som avses i paragrafen. Utskottet konstaterar att behandlingstiderna i Finland inte har statistikförts som total varaktighet för tillståndsförfarandet för specifika produktionsanläggningsprojekt, utan endast för enskilda typer av tillstånd. Det kan således vara svårt att förutse hur tidsfristen för projektet påverkar längden på tillståndsförfarandet. Av propositionsmotiven framgår det att medianen för behandlingen av tillstånd enligt miljöskyddslagen är cirka 9 månader, för ärenden enligt vattenlagen cirka 7 månader och för undantagsbeslut enligt naturvårdslagen cirka 6 månader. De målsatta behandlingstiderna för godkännande av anläggningar enligt biproduktsförordningen och lagen om gödselfabrikat är cirka 3 månader.

Enligt 13 § 3 mom. kan kontaktpunktsmyndigheten förlänga tidsfristen enligt 10 § med högst ett år om det är vederbörligen motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Utskottet fäster stor vikt vid de exempel på sådana situationer som ges i detaljmotiveringen till propositionen. En förlängning kan behövas exempelvis vid ett omfattande projekt eller ett projekt av ny typ som består av flera exceptionellt omfattande eller tvetydiga tillståndsförfaranden. Det kan också handla om exceptionella omständigheter om de utredningar som hänför sig till tillståndsförfaranden och andra administrativa förfaranden vid ett projekt bör genomföras under en viss årstid, till exempel fågelutredningar vid ett vindkraftsprojekt. Som exempel nämns också en situation där det för ett projekt krävs undantag från skyddet av naturtyper enligt 31 § i naturvårdslagen, eftersom beviljandet av ett sådant undantag i regel kräver exceptionellt omfattande utredningar för att en lösning ska kunna hittas.

Utskottet påpekar att bestämmelserna om tidsfrister skulle påverka avgörandet av ärendet innehållsmässigt, om det inte fanns någon motiverad möjlighet till undantag, och att detta inte kan anses vara godtagbart. Bindande tidsfrister får över huvud taget inte leda till att de viktigaste kraven på förfarandet åsidosätts, såsom försummelse av myndighetens utredningsskyldighet, begränsning av rätten till inflytande eller kortare tid för hörande, och inte heller i övrigt äventyra genomförandet av principerna för god förvaltning.

Planläggningen och förfarandet för miljökonsekvensbedömning (MKB), som tidsmässigt hör till de längsta processerna, omfattas inte av de bindande tidsfristerna. Miljöutskottet ser det som motiverat att planläggningen inte omfattas av lagens tillämpningsområde, eftersom det inte är ett godkännandeförfarande som baserar sig på rättslig prövning på samma sätt som tillståndsförfarandet och inte tjänar uppförandet, uppgraderingen, anslutningen till nätet eller driften av ett enskilt projekt. Markanvändningsförfaranden omfattas därför inte av tillämpningsområdet för den elektroniska kommunikationen. Däremot omfattas de av kontaktpunktsmyndighetens rådgivningsskyldighet. Lösningen är motiverad också i fråga om MKB-förfarandet, eftersom man där på förhand bedömer olika alternativ för projektgenomförandet. Båda infaller tidsmässigt före inledandet av det egentliga tillståndet eller något annat administrativt förfarande.

Att fastställa bindande tidsfrister för myndigheterna är en relativt sällsynt regleringsmetod i Finland. Det bottnar delvis i att myndigheterna enligt 23 § i förvaltningslagen ska behandla ett förvaltningsärende utan ogrundat dröjsmål och att bestämmelserna om tidsfrister således inte nödvändigtvis har bedömts snabba upp förfarandena i någon betydande grad. Eftersom direktivet nu

förpliktar till reglering av tidsfristerna för vissa projekt, är det nödvändigt att konsekvenserna av bestämmelserna framöver granskas samtidigt som det bedöms om bestämmelserna behöver utvidgas så att de också gäller andra än elproducerande anläggningar eller om bestämmelserna behöver kompletteras med eventuella påföljder för överskridna tidsfrister.

Man har framför allt försökt korta ner tillståndsförfarandena med hjälp av projekt för smidigare miljötillståndsförfaranden de senaste åren och särskilda anslag för att avarbeta ärendebalansen. Regionförvaltningsverkens behandlingstider blev kortare 2015. Det finns dock många olika orsaker till utdragna förfaranden. De viktigaste faktorerna som förlänger behandlingstiden har bedömts vara brister i ansökningarna om miljötillstånd, remissinstansernas tidsplaner, sökandens ändringar i ansökan och tidvis anhopningar av tillståndsansökningar. Behandlingen av vissa projekt tar lång tid på grund av att projektet inte är brådskande och mer brådskande projekt ges företräde. Avsikten är att ansökningarna om ny verksamhet behandlas skyndsamt, eftersom befintlig verksamhet får fortsätta normalt trots ansökan om översyn av tillståndet. Också försenade myndighetsutlåtanden leder ofta till att behandlingen drar ut på tiden. Till exempel lämnas kommuners utlåtanden ofta av en nämnd eller sektion som svarar för miljöskyddsuppgifter och som oftast sammanträder en gång i månaden och i allmänhet inte alls på sommaren. Eftersom tiden för hörande när det gäller tillståndsansökningar nästan utan undantag är en månad bortsett från semesterperioder, ansöker i synnerhet kommuner om extra tid för att lämna utlåtande.

År 2017 kompletterades miljöskyddslagen med en ny 39 a § (RP 8/2017 rd – MiUB 3/2017 rd) som preciserar rådgivningsskyldigheten i förvaltningslagen i syfte att göra behandlingen av miljötillståndsansökningar smidigare. Enligt bestämmelsen ska tillståndsmyndigheten på begäran ge sökanden information i elektronisk form om vilka uppgifter som ska uppges i tillståndsansökan och vilka utredningar som ska bifogas ansökan, vilka utlåtanden, anmärkningar och åsikter som tillståndsmyndigheten kommer att begära i ärendet och den tidsfrist som ska reserveras för detta samt när tillståndsbeslutet beräknas bli utfärdat. Dessutom är avsikten med bestämmelsen att klargöra att myndigheten på begäran av sökanden eller på eget initiativ kan ordna ett samråd mellan sökanden och myndigheten för att ordna rådgivning. Ett förhandsrådgivningsförfarande av den här typen tillämpades på försök och med goda resultat redan före lagändringen i miljötillståndsprocessen för Äänekoski bioproduktfabrik.

För att övervakningen av tidsfristerna ska kunna genomföras i enlighet med propositionen måste tjänstelagret ha vissa funktioner. De avses bli genomförda innan den föreslagna lagen träder i kraft. När tjänstelagret används vid genomförandet av den elektroniska kontaktpunkten blir det möjligt för både kunden och myndigheten att se uppgifterna om sökandens tillståndsförfaranden och läget i behandlingen av ärendena.

Med stöd av 13 och 14 § i lagförslaget ska kontaktpunktsmyndigheten besluta om förlängning av och avbrott i tidsfristen samt om upphörande med beräkningen av tidsfristen. Omprövning av dessa beslut får enligt förslaget begäras och ett beslut som meddelats med anledning av omprövningen får överklagas genom besvär (19 §). I propositionsmotiven står det att förlängning av tidsfristen kan sökas av sökanden, en part och den behöriga myndigheten. Kontaktpunktsmyndigheten kan besluta om förlängning också på eget initiativ. Miljöutskottet påpekar för ekonomiutskottet att en part och andra aktörer som har rätt att söka ändring, såsom myndigheter eller miljöorganisationer, definieras på olika sätt i de olika lagar som blir tillämpliga enligt den föreslagna 9 §.

Det är således inte entydigt vad hänvisningen till parter och behöriga myndigheter i propositionen avser. Utskottet föreslår att ekonomiutskottet överväger behovet av att i paragrafen föreskriva vilka aktörer som har rätt att ansöka om förlängning, avbrytande eller upphörande.

Indirekta effekter

Syftet med propositionen är att göra tillståndsförfarandena för projekt som påverkar miljön smidigare och snabbare utan att tillståndskraven ändras eller medborgarnas rätt och möjligheter till inflytande försämras. Liksom i fråga om lagstiftningen om ett enda serviceställe framhåller utskottet att propositionen inte har några konsekvenser för lagstiftningens materiella innehåll eller deltaganderätten. Avsikten är att sammanföra olika tillståndsförfaranden så att de bildar en helhet. En övergång till ett ansökningsförfarande som i första hand sker digitalt förbättrar inte bara myndigheternas verksamhetsförutsättningar utan också möjligheterna för andra parter och för allmänheten att få information och delta (MiUB 22/2018 rd). Miljöutskottet pekar i varje fall på behovet av att se till att propositionen inte heller indirekt försämrar möjligheterna att delta till exempel genom att tiden för möjlighet till inflytande kortas ner eller behandlingen av andra ärenden fördröjs när det inte finns någon särskild tidsfrist för behandling av dem. Detta förverkligas på bästa sätt genom att myndigheterna garanteras tillräckliga resurser för att klara av uppgifterna.

Myndigheternas resurser

De utvidgade uppgifterna för myndigheterna, särskilt för NTM-centralen i Södra Österbotten, kräver nya förfaranden, ökade personalresurser och kompetensutveckling. För förberedelserna inför genomförandet av propositionen beräknas NTM-centralens resursbehov vara tre årsverken under det första året, och två årsverken från och med 2022. Extra arbete föranleds av centraliserad rådgivning till projektutvecklare, uppföljning av tidsfrister samt samordning och uppdatering av handboken om förfarandet. Kostnaderna för att utveckla det elektroniska tjänstelagret uppgår uppskattningsvis till 250 000 euro 2021. Det måste säkerställas att myndigheternas resurser är tillräckliga och att det ordnas utbildning om e-tjänster och rådgivning hos myndigheten, så att förslaget inte orsakar fördröjningar i behandlingen av myndighetens övriga ärenden. Samordningen av kommunernas system med det elektroniska systemet kräver också särskild uppmärksamhet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande MiUU 18/2020 rd

Helsingfors 24.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Hannu Hoskonen cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Huru saf
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Niina Malm sd
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Hussein al-Taee sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ari Torniainen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.