Valiokunnan lausunto YmVL 18/2020 vp─ HE 187/2020 vp

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä (HE 187/2020 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Inkeri Lilleberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Outi Vilén, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Aino Pietarinen, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sari Rapinoja, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Veli-Pekka Reskola, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöylitarkastaja Niina Lindeman, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Karoliina Laakkonen-Pöntys, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- energia-asiantuntija Vesa Peltola, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Heidi Lettojärvi, Energiateollisuus ry
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Museovirasto
- Bioenergia ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Metsäteollisuus ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Suomen Lähienergialiitto ry
- Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- Voimaa Tuulesta -yhteenliittymä

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Direktiivin velvoitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä. Lakiehdotuksella saatetaan kansallisesti voimaan uudelleen laaditun uusiutuvan energian direktiivin (ns. RED II) uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyjen organisointia ja kestoa koskeva sääntely. Ympäristövaliokunta pitää erittäin hyvänä tavoitetta sujuvoittaa direktiivin mukaisesti uusiutuvan energian tuotantolaitoshankkeiden lupamenettelyjä ja muita hallinnollisia menettelyjä mahdollistamalla hakijalle asiointi sähköisen yhteyspisteen kautta sekä tavoitetta parantaa näihin liittyvää neuvontaa ja sen saatavuutta. Ilmastonmuutoksen hillintä edellyttää siirtymistä uusiutuvaan energiaan perustuviin tuotantotapoihin, ja menettelyjen sujuvoittaminen nopeuttaa laitosten saamista toimintaan.

Lakiehdotus sisältää myös sitovia määräaikoja osalle lupa- ja hyväksymismenettelyjen toteuttamista. Näistä lupa- ja muista hyväksymismenettelyistä suuri osa sisältyy ympäristöministeriön hallinnonalan lakeihin, kuten ympäristönsuojelulakiin, vesilakiin, luonnonsuojelulakiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin, mutta myös usean muun ministeriön hallinnonalan lakeihin. Ympäristövaliokunta on arvioinut esitystä oman toimialansa kannalta ja korostaa, että lainsäädännön selkeyteen toiminnanharjoittajan näkökulmasta tulee kiinnittää erityistä huomiota. Koska ehdotettu laki koskee direktiivin mukaisesti ainoastaan uusiutuvan energian tuotantolaitoksia, tulevat menettely- ja määräaikasäännökset näiden osalta poikkeamaan muita laitoksia koskevista säännöksistä. Hallituksen esityksellä on erityisesti tavoiteltu direktiivin täytäntöönpanoa siten, että se on direktiivin näkökulmasta selkeää. Lopputulos ei kuitenkaan näytä välttämättä selkeältä osana kansallisen ympäristö- tai muun lainsäädännön kokonaisuutta.

Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvat uusiutuvan energian tuotantolaitosten toimintojen osalta uusiutuvan energian (sähkön, lämmön, jäähdytyksen, biokaasun, biopolttoaineen tai bionesteen) tuotanto sekä biokaasua tuottavassa laitoksessa mädätteen käsittely ja jatkojalostus. Määräaikoja koskeva sääntely koskee ehdotuksessa direktiivin mukaisesti kuitenkin ainoastaan sähköä tuottavia laitoksia, ei lämpölaitoksia eikä uusiutuvan polttoaineen valmistusta.

Kansalliseksi yhteyspisteviranomaiseksi ehdotetaan nimettävän Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus. Yhteyspisteviranomaisen tehtävänä on huolehtia hankekehittäjien keskitetystä neuvonnasta uusiutuvan energian tuotantolaitokseen liittyvien lupamenettelyjen ja muiden hallinnollisten menettelyjen osalta. Yhteyspisteviranomaisen tulee myös seurata lupamenettelyjen ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyjen määräaikojen toteutumista. Ympäristövaliokunta pitää hyvänä ehdotettua neuvonnan keskittämistä yhteen ELY-keskukseen, mikä mahdollistaa asiantuntemuksen kehittämisen ja ylläpidon ja toiminnan kustannustehokkaan toteuttamisen. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksella on hyvät valmiudet ottaa tehtävä vastaan, sillä sen toiminta-alueella on jo nyt runsaasti ja monipuolisesti toteutuneita uusiutuvan energian hankkeita ja palvelu vakiintuneesti myös kaksikielistä.

Sähköinen neuvontapiste

Ehdotuksen mukainen sähköinen asiointi perustuu työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimassa Luvat ja valvonta -hankkeessa kehitettyyn digitaaliseen palvelukerrokseen, joka mahdollistaa eri toimijoiden sähköisten asiointipalveluiden kokoamisen asiakkaalle yhteiseksi näkymäksi. Palvelukerros on otettu tuotantokäyttöön syyskuussa 2020.

Ympäristövaliokunta pitää hyvänä digitalisaation edistämistä ja hyödyntämistä ympäristölupamenettelyissä. Digitaalista palvelukerrosta hyödynnetään myös ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevan lain[1] toimeenpanossa. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen on toteutettu sovittamalla samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen ja yhdistämällä eräitä niihin liittyviä tehtäviä. Lakien rajapintoihin ja niiden suhteeseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta nämä eri funktiot ilmenevät selkeästi.

Ehdotetussa laissa ei ole kysymys lupien yhteensovittamisesta, vaan tarkemmin säädettävistä neuvontavelvollisuuksista ja lupien myöntämisen määräaikojen asettamisesta ja seuraamisesta. Molemmilla pyritään lupamenettelyjen sujuvoittamiseen. Suurin osa uusiutuvan energian tuotantolaitoshankkeista ei ole mukana yhteensovittamislain soveltamisalassa, koska hanke ei useinkaan tarvitse ympäristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maa-aineslupaa, joista vähintään yksi on edellytyksenä, jotta hakija voi pyytää lupaviranomaisilta yhteensovittamista. Yhteensovittamisen ulkopuolelle jää pienimuotoisen tuotannon lisäksi myös teollisen mittakaavan uusiutuvan energian tuotantoa, esimerkiksi tuulivoima.

Toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus liittyä palvelukerrokseen eri tavoilla. Vaihtoehdot ovat tarpeen, koska kaikilla kunnilla ei ole vielä käytössä sähköistä käsittelyjärjestelmää sähköiseen asiointiin kuuluvien lupa-asioiden ja muihin hallinnollisiin menettelyihin liittyvien asioiden käsittelyyn.

Määräajat

Laissa ehdotetaan säädettäväksi sitovat määräajat uusiutuvan energian voimalaitosten lupamenettelyjen ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyjen kestolle RED II -direktiivin mukaisesti sekä määräaikojen laskentaa koskevat säännöt. Voimalaitosten eli sähköä tuottavien laitosten lupamenettelyjen ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyjen enimmäiskesto on ehdotuksen mukaan kaksi vuotta, lukuun ottamatta voimalaitoksia, joiden sähköntuotantokapasiteetti on alle 150 kW sekä voimalaitosten päivittämishankkeita. Näiden hankkeiden osalta lupamenettelyjen ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyjen enimmäiskesto on yksi vuosi.

Määräajan laskeminen alkaa ehdotuksen mukaan ensimmäisen voimalaitoksen rakentamisen, päivittämisen, verkkoon liittämisen ja käyttämisen edellytyksenä olevan lakiehdotuksen 9 §:ssä mainitun menettelyn vireillepanosta. Määräajan laskeminen päättyy viimeisen voimalaitoksen rakentamisen, päivittämisen, verkkoon liittämisen ja käyttämisen edellytyksenä olevaan 9 §:ssä mainittua menettelyä koskevan päätöksen tiedoksiantoon. Määräaika kattaa siis hankkeen kaikki

1 Ns. yhden luukun lainsäädäntöhanke; Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta 764/2019

pykälässä tarkoitetut luvat ja menettelyt. Valiokunta toteaa, että Suomessa käsittelyaikoja ei ole tilastoitu tietyn tuotantolaitoshankkeen luvituksen kokonaiskestona, vaan ainoastaan yksittäisten lupatyyppien osalta. Siten voi olla vaikeaa ennakoida hankkeelle asetetun määräajan vaikutusta luvituksen kokonaiskestoon. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että ympäristönsuojelulain mukaisten lupien käsittelyaikojen mediaani on noin 9 kk ja vesilain mukaisten asioiden noin 7 kk, luonnonsuojelulain mukaisten poikkeamispäätösten noin 6 kk ja sivutuoteasetuksen ja lannoitevalmistelain mukaisten laitoshyväksymisten käsittelyaikatavoite noin 3 kk.

Lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentin mukaan yhteyspisteviranomainen voi pidentää 10 §:n mukaista määräaikaa enintään yhdellä vuodella, kun se on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi asianmukaisesti perusteltua. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olevia esimerkkejä tällaisesta tilanteesta. Pidentäminen voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun kysymys on suuresta hankkeesta tai uudentyyppisestä hankkeesta, jonka lupamenettelykokonaisuus on poikkeuksellisen laaja tai tulkinnanvarainen. Poikkeuksellisesta olosuhteesta voisi olla kyse myös silloin, jos hankkeen lupamenettelyihin ja muihin hallinnollisiin menettelyihin liittyvien selvitysten tekemisen tulisi ajoittua tiettyyn vuodenaikaan, kuten esimerkiksi linnustoselvitykset. Esimerkkinä mainitaan myös tilanne, jossa hanke vaatii luonnonsuojelulain 31 §:n mukaisen poikkeuksen luontotyyppien suojelusta, sillä kyseisen poikkeuksen myöntäminen vaatii pääsääntöisesti poikkeuksellisen laajoja selvityksiä ratkaisun löytämiseksi.

Valiokunta korostaa, että ilman edellä mainittua perusteltua poikkeamismahdollisuutta määräaikasääntely saattaisi vaikuttaa asian ratkaisuun sisällöllisesti, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä. Ylipäänsä sitovat määräajat eivät saa johtaa keskeisten menettelyvaatimusten sivuuttamiseen, kuten viranomaisen selvitysvelvollisuuden laiminlyömiseen, osallistumisoikeuksien rajoittamiseen tai kuulemiselle varattavan ajan lyhentämiseen, eivätkä muutenkaan vaarantaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

Kaavoitus ja ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA), jotka ovat ajallisesti kestoltaan pisimpien joukossa, eivät kuulu sitovien määräaikojen piiriin. Ympäristövaliokunta pitää kaavoituksen jättämistä lain soveltamisalan ulkopuolelle perusteltuna siksi, että se ei ole samanlainen, oikeusharkintaan perustuva hyväksymismenettely kuin lupamenettely eikä palvele yksittäisen hankkeen rakentamista, päivittämistä, verkkoon liittämistä tai käyttämistä. Maankäyttöön liittyviä menettelyitä ei siksi esitetä sähköisen asioinnin soveltamisalaan, mutta kyseiset menettelyt sisällytetään kuitenkin yhteyspisteviranomaisen neuvontavelvollisuuteen. Ratkaisu on perusteltu myös YVA-menettelyn osalta, sillä siinä arvioidaan ennakollisesti hankkeen erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja. Molemmat sijoittuvat ajallisesti ennen varsinaisen luvan tai muun hallinnollisen menettelyn vireillepanoa.

Sitovien määräaikojen asettaminen viranomaisille on Suomessa suhteellisen vähän käytössä oleva sääntelykeino. Tähän on osaltaan ollut perusteena se, että viranomaisten on hallintolain 23 §:n mukaan käsiteltävä hallintoasia ilman aiheetonta viivytystä ja siten määräaikasääntelyn ei ole arvioitu välttämättä nopeuttavan menettelyjä merkittävästi. Koska direktiivi velvoittaa nyt määräaikasääntelyyn tiettyjen hankkeiden osalta, on tarpeen, että sääntelyn vaikutuksia tarkastellaan jatkossa arvioiden samalla tarvetta määräaikasääntelyn laajentamiselle muihinkin kuin sähköä tuottaviin laitoksiin tai sääntelyn täydentämiselle määräaikojen ylittymisestä mahdollisesti johtuviin seuraamuksiin.

Lupamenettelyjen kestoa on pyritty erityisesti lyhentämään viime vuosina toteutetuilla ympäristölupamenettelyn sujuvoittamishankkeilla sekä käsittelyruuhkia erillismäärärahoin purkamalla. Aluehallintovirastojen käsittelyajat kääntyivät vuonna 2015 laskuun. Syyt menettelyjen kestolle ovat kuitenkin moninaiset. Merkittävimmiksi käsittelyaikaa pitkittäviksi tekijöiksi on arvioitu puutteet ympäristölupahakemuksissa, lausunnonantajien aikataulut, hakijan tekemät muutokset hakemukseen ja ajoittaiset lupahakemusruuhkat. Joidenkin hankkeiden käsittely kestää pitkään hankkeen kiireettömyyden vuoksi, kun kiireellisemmät hankkeet menevät niiden ohitse. Uutta toimintaa koskevat hakemukset pyritään käsittelemään kiireellisinä, sillä kun on kysymyksessä vanha toiminta, toiminta saa jatkua normaalisti luvan tarkistushakemuksesta huolimatta. Myös viranomaislausuntojen viivästyminen pitkittää käsittelyä usein. Esimerkiksi kunnan lausunnon antaa usein ympäristönsuojelutehtävistä vastaava lautakunta tai jaosto, joka kokoontuu useimmiten kerran kuukaudessa ja kesällä ei yleensä lainkaan. Koska lupahakemuksen kuulemisaika on lomakausien ulkopuolella melkein poikkeuksetta kuukauden, varsinkin kunnat hakevat lisäaikaa lausunnon antamiselle.

Ympäristönsuojelulakiin on myös lisätty vuonna 2017 hallintolain neuvontavelvollisuutta täsmentävä uusi 39 a § (HE 8/2017 vp —YmVM 3/2017 vp) ympäristölupahakemuksen käsittelyn sujuvoittamiseksi. Säännöksen mukaan viranomaisen on pyynnöstä annettava sähköisessä muodossa tietoa siitä, millaisia tietoja ja selvityksiä lupahakemukselta voidaan edellyttää, mitä lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä lupaviranomainen asian selvittämiseksi hankkii, missä määräajassa ne on tarkoitus antaa sekä mikä on lupapäätöksen arvioitu antamisajankohta. Lisäksi säännöksen on tarkoitus selventää, että viranomainen voi järjestää hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan tapaamisen hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tällaista ennakollista neuvontamenettelyä sovellettiin kokeiluluonteisesti ja menestyksellisesti jo ennen lainmuutosta Äänekosken biotuotetehtaan ympäristöluvituksessa.

Hallituksen esityksessä tarkoitettu määräaikojen seurannan toteuttaminen vaatii palvelukerrokseen toiminnallisuuksia, jotka on tarkoitus toteuttaa ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Palvelukerroksen hyödyntäminen sähköisen yhteyspisteen toteutuksessa mahdollistaa sen, että hakijan lupamenettelykokonaisuutta ja niiden käsittelyn tilaa koskevat tiedot näkyvät sekä asiakkaalle että viranomaisille.

Lakiehdotuksen 13 ja 14 §:n nojalla yhteyspisteviranomainen päättää määräajan pidentämisestä, keskeyttämisestä ja määräajan laskemisen raukeamisesta. Näihin päätöksiin saa ehdotuksen mukaan vaatia oikaisua ja oikaisun johdosta annettuun päätöksen saa hakea muutosta valittamalla (19 §). Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että määräajan pidentämistä voi hakea hakija, asianosainen ja toimivaltainen viranomainen. Yhteysviranomainen voi päättää pidentämisestä myös oma-aloitteisesti. Ympäristövaliokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen seikkaan, että asianosainen ja muut muutoksenhakuun oikeutetut tahot, kuten esimerkiksi viranomaiset tai ympäristöjärjestöt, on määritelty eri tavoin ehdotetussa 9 §:ssä tarkoitetuissa sovellettaviksi tulevissa eri laeissa. Ei siten ole yksiselitteistä, mitä hallituksen esityksen viittaus asianosaisiin ja toimivaltaisiin viranomaisiin tarkoittaa. Valiokunta esittää talousvaliokunnalle, että se harkitsee tarvetta säätää pykälässä pidentämistä, keskeyttämistä tai raukeamista koskevan hakemuksen tekemiseen oikeutetuista tahoista.

Välilliset vaikutukset

Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä ilman, että lupavaatimuksia muutetaan tai kansalaisten osallistumisoikeuksia ja -mahdollisuuksia heikennetään. Valiokunta korostaa, kuten yhden luukun lainsäädännönkin osalta, että esityksessä ei puututa lainsäädännön aineelliseen sisältöön eikä osallistumisoikeuksiin, vaan pyritään kokoamaan moninaiset lupamenettelyt yhdeksi kokonaisuudeksi. Siirtyminen ensisijaisesti sähköiseen lupahakemusmenettelyyn parantaa paitsi viranomaisten toimintamahdollisuuksia myös kaikkien asianosaisten ja kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia (YmVM 22/2018 vp). Ympäristövaliokunta korostaa kuitenkin tarvetta huolehtia siitä, että esitys ei välillisestikään vaikuta heikentävästi osallistumismahdollisuuksiin esimerkiksi sitä kautta, että osallistumiseen varattavaa aikaa lyhennettäisiin tai että muiden asioiden käsittely viivästyisi, kun niiden käsittelyyn ei liity erityistä määräaikaa. Näistä huolehtiminen toteutuu parhaiten turvaamalla viranomaisille riittävät resurssit tehtävien hoitamiseen.

Viranomaisten voimavarojen turvaaminen

Viranomaisten ja erityisesti Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen laajentuvat tehtävät edellyttävät uusien menettelyjen luomista, henkilöresurssien lisäämistä sekä osaamisen kehittämistä. Esityksen toimeenpanon valmisteluvaiheessa ELY-keskuksen resurssitarpeeksi arvioidaan ensimmäisenä vuonna 3 henkilötyövuotta ja vuonna 2022 ja siitä eteenpäin 2 henkilötyövuotta. Lisätyötä aiheutuu hankekehittäjien keskitetystä neuvonnasta, määräaikojen seurannasta, menettelykäsikirjan laatimisen koordinoinnista ja ylläpidosta. Sähköisen palvelukerroksen kehittämiseen liittyvät kustannukset ovat vuonna 2021 arviolta 250 000 euroa. Riittävästä resursoinnista ja koulutuksesta sähköisen asioinnin ja neuvonnan osalta viranomaisissa on huolehdittava, jotta ehdotuksesta ei aiheudu viivästymistä viranomaisten muiden asioiden käsittelyssä. Kuntien järjestelmien yhteensovittaminen sähköiseen järjestelmään vaatii myös erityistä huomiota.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto YmVL 18/2020 vp

Helsingissä 24.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hannu Hoskonen kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Niina Malm sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Taee sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos