erityisasiantuntija Ulla Palander

Lausunto
8.10.2024

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Työ- ja elinkeinojaosto

Viite: Työ- ja elinkeinojaosto keskiviikko 09.10.2024 klo 08.30 / HE 109/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO HE 109/2024 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2025: TAE 2025/YRITYSTEN INVESTOINTEIHIN VAIKUTTAVA LUVITUS

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää valtiovarainvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto yritysten investointeihin vaikuttavasta luvituksesta.

Hallitusohjelmakirjaukset

Hallitusohjelman mukaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen (Y- vastuualue) tarkoituksenmukaiset tehtävät. Uudessa virastossa ympäristöön liittyvät lupa- ja valvontatehtävät muodostavat yhden yhtenäisen kokonaisuuden. Jatkossa uudella lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisella olisi vastuullaan lupamenettelyn eteneminen ja yhteensovittaminen. Tavoitteena on sujuvoittaa ja vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on lisäksi useita kirjauksia, joilla tavoitellaan ympäristöllisten lupamenettelyiden sujuvuuden edistämistä. Näistä keskeisimpiä ovat:

- Investointiluvituksen sujuvuutta ja ennakoitavuutta parannetaan keskeisenä kilpailuetuna. Samalla huolehditaan luonnon monimuotoisuudesta ja ympäristövaatimuksista, hankkeiden sosiaalisesta hyväksyttävyydestä ja kansalaisten omaisuudensuojasta.

- Edetään kohti yhden luukun mallia, jossa asiointi ja lupien haku tapahtuvat keskitetysti ja digitaalisesti yhden, toimivan ja käyttäjälähtöisen lupaprosessin kautta.

- Yhdellä viranomaisella on vastuullaan lupaprosessin eteneminen ja koordinointi tarvittavine selvityksineen. Tämä viranomainen vastaa myös siitä, että luvan hakijalla on mahdollisuus etukäteen keskustella luvitukseen liittyvistä velvollisuuksista, selvitystarpeista ja reunaehdoista. Tavoitteena on, että yllättäviä lisäselvitys- ja täydennyspyyntöjä voitaisiin hyvällä yhteistyöllä ja ennakoinnilla vähentää. Tavoitteena on myös, että luvituksen kokonaisuutta toteutetaan viranomaisten ja hanketoimijoiden yhteistyöllä rinnakkain, eikä irrallisina peräkkäisinä palasina. Ta-

voitteena on, että lupakäsittelyjä yhdistämällä hakemus johtaa lähtökohtaisesti yhteen viranomaispäätökseen ja valitus- mahdollisuuteen.

- Säädetään laki lupamenettelyistä yhdistämällä laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja muita yhden luukun mallia edistäviä lakeja. Laissa säädetään tarkoituksenmukaisista ja tehokkaista luvituksen menettelysäännöistä, kuten käsittelyperiaatteista.

Lupien käsittelyajat

Ympäristölupien osalta toimivaltaisia viranomaisia ovat tällä hetkellä aluehallintovirastot ja kunnat. Vesilain mukaisten lupien osalta toimivaltaisia viranomaisia ovat vain aluehallintovirastot. Kaivos- ja kemikaaliturvallisuusluvat myöntää turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes.

Aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välisissä vuosittaisissa tulossopimuksissa sekä niihin liittyvissä ennakollisissa tavoitteissa seuraaville vuosille on asetettu lupakäsittelyn toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja sujuvoittamiseen liittyviä tavoitteellisia mediaanikäsittelyaikoja. Tavoitteellisilla käsittelyajoilla on pyritty nopeuttamaan lupakäsittelyä sen laadukkuudesta tinkimättä.

Aluehallintovirastojen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden keskimääräiset käsittelyajat vuosina 2020–2023. Lähteet: Aluehallintovirastojen tilinpäätökset vuosilta 2020–2023.

Asia	2020	2021	2022	2023
	kk	kk	kk	kk
Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa-asiat	12	11,9	11,3	11,6

Ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten lupa-asioiden keskimääräisen käsittelyaikojen toteumat vaihtelivat aluehallintovirastoittain. Asiakokonaisuudet ovat laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan hyvin vaihtelevia. Käsiteltävät asiakokonaisuudet ovat nykyisin aiempaa suuritöisempiä ja laajempia myös lainsäädäntömuutoksien vuoksi.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa- ja velvoittamispäätöksiin kohdistuvien valitusten käsittely on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Luonnonsuojelulain mukaisia valitusasioita käsittelevät kaikkia alueelliset hallinto-oikeudet. Maa-aineslain mukaisia valitusasioita käsitellään kaikissa alueellisissa hallinto-oikeuksissa, mutta ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisista yhteiskäsittelyssä ratkaistuista asioista valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen.

Vaasan hallinto-oikeuden toimintakertomuksiin perustuvat tiedot asioiden määristä ja käsittelyajoista vuosina 2021–2023 kuvaa hyvin tuomioistuinmenettelyn aiheuttamaa viivettä lupaprosessissa: valitusprosessi saattaa kestää yli 2,5 vuotta.

	Keskimääräinen käsittelyaika kk		
Asia/vuosi	**2021**	**2022**	**2023**
Ympäristönsuojelu	21,4	21,1	20,0
Vesitalous	23,4	28,4	24,4
Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat	31	24,5	29,6
Ympäristönsuojelulaissa ja maa-aineslaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat	23,7	26,4	19,7

Lähde: Vaasan hallinto-oikeuden vuosikertomukset

Luonnonsuojelu/Asianimi Luonnonsuojelulain mukaiset asiat	Keskimääräisen käsittelyajan vaihtelu/HaO/kk
2023	5,1–15,5
2022	6,3–22
2021	1,3–25,6
2020	6,6–28,8

Lähde: Itä-Suomen, Turun, Vaasan, Helsingin, Pohjois-Suomen ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudet.

Vihreän siirtymän etusija

Vuonna 2022 eräiden ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelyssä aluehallintovirastossa annettuun lakiin lisättiin uusi väliaikaisesti voimassa oleva pykälä (2 a §) etusijasta lupakäsittelyssä, jolla mahdollistettiin vihreää siirtymää edistävän lupahakemuksen nopeampi käsittely aluehallintovirastossa. Etusija tarkoittaa käytännössä lupahakemuksen käsittelyä kiireellisenä lupaviranomaisessa kaikissa menettelyn vaiheissa. Samalla vesilakia ja ympäristönsuojelulakia muutettiin väliaikaisesti siten, että niihin lisättiin uusi pykälä eräitä lupa-asioita koskevien valitusten käsittelystä kiireellisenä suhteessa muihin näiden lakien mukaisiin lupa-asioita koskeviin valituksiin. Etusijaa koskeva aluehallintovirastossa sovellettava pykälä on voimassa vuoden 2026 loppuun asti ja hallintotuomioistuimissa sovellettavat pykälät vuoden 2028 loppuun asti.

Aluehallintovirastojen lupakäsittelyyn liittyvä vihreän siirtymän hankkeiden etusijaa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2023 alussa. Aluehallintovirastot myönsivät vuoden 2023 aikana etusijan kaikkiaan 26 hankkeelle. Aluehallintovirastojen vuoden 2023 toimintakertomuksen mukaan kokemukset etusijamenettelystä olivat pääasiassa hyviä. Hankkeet saivat ympäristöluvan alle vuodessa eivätkä viivästyttäneet muiden lupahakemusten käsittelyä.

Osana isoa luvituksen sujuvoittamisen lakikokonaisuutta hallitus esittää ympäristöasioiden käsittelylaissa etusijamenettelyn jatkamista vuoden 2030 loppuun asti. Samalla pidennettäisiin myös etusijamenettelyssä annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyn kiireellisyyttä hallintotuomioistumissa koskevien väliaikaisten säännösten voimassaoloaikaa neljällä vuodella eli vuoden 2032 loppuun saakka. Valitusasioiden kiireellinen käsittely koskisi jatkossa myös uudessa EU-asetusten mukaisten strategisten hankkeiden etusijamenettelyssä käsiteltyjä asioita.

Luvituksen sujuvoittamiseen tähtäävään hallituksen esitykseen sisältyy iso joukko myös muita ehdotuksia, joiden tavoitteena on mm. vahvistaa eräiden ympäristöllisten lupa-asioiden yhteiskäsittelyä, lupamenettelyiden nopeuttamista koskevien EU-velvoitteiden toimeenpanoa, sekä YVA- ja lupamenettelyiden nykyistä tiiviimpää yhteensovittamista. Lakiin lisättäisiin myös Lupa- ja valvontaviraston toimintaa uutena viranomaisena osaltaan ohjaavia säännöksiä ennakollisesta ohjaamisesta, neuvonnasta ja viranomaisten yhteistyöstä, sähköisestä asioinnista, käsittelyaikojen arvioinnista, eräiden ympäristöllisten lupien yhteiskäsittelystä ja eräiden lupa-asioiden yhteensovittamisesta sekä EU-säädösten mukaisesta yhteyspisteviranomaisesta.

EU-asetukset

EU:n aiemmin tänä vuonna voimaan tulleet asetukset kriittisten raaka-aineiden asetus CRMA ja nettonolla-asetus NZIA asettavat jäsenmaille hankkeiden luvitukseen sitovat määräajat.

Kriittisten raaka-aineiden asetuksessa määräajat koskevat vain ns. strategisen hankkeen statuksen saaneita hankkeita. Nettonolla-asetuksessa sitovat määräajat koskevat kaikkia nettonollateknologiakriteerin täyttäviä hankkeita.

Kriittisten raaka-aineiden asetuksessa strategisten hankkeiden lupamenettely saa kestää enintään 27 kuukautta sellaisten strategisten hankkeiden osalta, joihin liittyy louhintaa ja 15 kuukautta sellaisten strategisten hankkeiden osalta, joihin liittyy ainoastaan jalostusta tai kierrätystä. Jo käynnissä olevissa hankkeissa lupakäsittely saa kestää statuksen myönnön jälkeen 24 kuukautta sellaisten strategisten hankkeiden osalta, joihin liittyy louhintaa ja 12 kuukautta sellaisten strategisten hankkeiden osalta, joihin liittyy ainoastaan jalostusta tai kierrätystä.

Määräajan laskennassa ei oteta huomioon ympäristövaikutusten arviointia. Jäsenmaalla on lisäksi poikkeustapauksessa mahdollisuus pidentää määräaikoja kuudella (louhinta) tai kolmella kuukaudella

Nettonolla-asetuksessa strategisen hankkeen statuksen saaneiden hankkeiden lupamenettelyn määräajat ovat tiukempia kuin muiden nettonollahankkeiden määräajat.

Strategisten hankkeiden lupamenettely ei saa ylittää yhdeksää kuukautta hankkeissa joiden vuotuinen valmistuskapasiteetti on pienempi kuin 1 GW, 12:ta kuukautta hankkeissa, joiden vuotuinen valmistuskapasiteetti on vähintään 1 GW ja 18:a kuukautta kaikkien varastointipaikan toimintaan tarvittavien lupien osalta. Jos valmistuskapasiteettia ei mitata gigawatteina, lupamenettely ei saa ylittää 12:ta kuukautta.

Muiden nettonollateknologiahankkeiden lupakäsittelyn kesto saa olla korkeintaan 12 kuukautta hankkeissa joiden vuotuinen valmistuskapasiteetti on pienempi kuin 1 GW ja 18 kuukautta hankkeissa joiden vuotuinen valmistuskapasiteetti on vähintään 1

GW. Hankkeissa joissa valmistuskapasiteettia ei mitata gigawatteina, lupamenettely ei saa ylittää 18 kuukauden määräaikaa.

Yhden luukun palvelu

Yhden luukun palvelujen toteutuessa keskeiset ympäristöön liittyvät lupamenettelyt, kuten ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tehtävät hoidettaisiin yhdessä viranomaisessa ja näihin liittyviä lupia haettaisiin sähköisen asianhallintajärjestelmän kautta yhdestä paikasta. Perustettavalla Lupa- ja valvontavirastolla olisi jatkossa lähtökohtaisesti vastuullaan lupaprosessin eteneminen ja koordinointi, ja se huolehtisi lupamenettelyyn liittyvien tarvittavien selvityksien riittävyydestä. Tämä viranomainen vastaisi myös siitä, että luvan hakijalla on mahdollisuus etukäteen keskustella lupamenettelyihin liittyvistä velvollisuuksista, selvitystarpeista ja reunaehdoista.

Osana yhden luukun palvelujen hanketta kehitetään digitaalisia palveluita. Sähköisten järjestelmien toimivuus on keskeinen edellytys ympäristöasioiden käsittelyn sujuvuuden ja yhdenmukaisuuden. Ympäristöasioiden käsittelylaissa ehdotetaan säädettäväksi hanketta koskevien hakemusten toimittamisesta Lupa- ja valvontavirastolle sähköisen yhteyspisteen kautta. Toiminnanharjoittajan asemassa oleva luonnollinen henkilö voisi kuitenkin jättää lupahakemuksen edelleen paperisina.

Yhden luukun palvelujen digitalisaation yleisenä tavoitteena on koota perustettavan Lupa- ja valvontaviraston lupa- ja valvontapalveluiden asiointi Luvat ja valvonta –palveluun. Toisaalta tavoitteena on yhdistää yhden luukun digitaaliseen palveluun myös muita lupapalveluita, kuten esim. Tukesin myöntämät luvat. Palvelut kootaan siihen vaiheittain niin, että olemassa oleva palvelu integroidaan siihen. Jos palvelua ei ole vielä sähköistetty, niin lähtökohtaisesti sähköistettäväksi valittavat asiointipalvelut perustetaan Luvat ja valvonta -palveluun.

Hallitusohjelman toimeenpano

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi lähetettiin lausuntokierrokselle 19.6.2024 ja lausuntoaikaa oli 30.8.2024. Samaan aikaan lausuntokierroksella oli myös hallituksen esitysluonnos eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta.

Hallituksen esitykset tuodaan eduskunnan käsittelyyn keväällä 2025. Lait on tarkoitus saada voimaan 1.1.2026 lähtien eli samaan aikaa kuin lupa- ja valvontavirasto sekä elinvoimakeskukset aloittavat toimintansa.

Yhteenveto

Hallitus pyrkii luvituksen sujuvoittamistoimilla varmistamaan sen, että luvitus ei muodosta estettä investointien toteutumiselle. Vastoin yleistä käsitystä lupakäsittelyn hitaus ei Suomessa nykyisellääänkään ole erityinen ongelma. Sujuvoittamistoimien odotetaan kuitenkin parantavan Suomen asemaa investointien houkuttelussa.

Investointia suunnittelevan yrityksen näkökulmasta tärkeää on paitsi lupakäsittelyn vaatima aika, myös prosessin ennakoitavuus. Suomen maine investointikohteena sai merkittävän kolauksen saksalaisyhtiö BASF:n akkumateriaalilaitoksen lupaprosessissa. Tuomioistuimet ovat vuosia kestäneessä prosessissa kumonneet lupaviranomaisen yritykselle myöntämän ympäristöluvan.

Keskeisenä sujuvoittamistoimena hallitus perustaa uuden lupa- ja valvontaviraston ja säätää sen toimintaa tukevaa lainsäädäntöä. Tuomioistuinmenettelyn tuomaan viipeeseen ja mahdolliseen ennakoimattomuuteen sen sijaan hallituksella ei ole edellytyksiä vaikuttaa.

Luvituksen sujuvoittamiseen vaikuttaa keskeisesti, kuinka aluehallintouudistus saadaan toimimaan ja millaiset resurssit uusilla virastoilla on toimenpiteiden toteuttamiseen.