

Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa (INTELU)

Kimmo Silvo (SYKE), Ari Ekroos (Aalto), Satu Räsänen
(Lawos), Jouko Tuomainen (SYKE) ja Mikko Attila (SYKE)

14.05.2020



T. Jouttijärvi

Taustaa (1)



K. Silvo

- Selvitysmies valtiosihteeri Martti Hetemäki laati Investointien edistäminen -selvityksen VM:lle 17.9.2019. [Selvityksen yksi suositus koskee investointien tehokasta lupamenettelyä ja sen mukaan investointihankkeiden lupamenettelyjen viranomaistoimet tulisi rajata enintään vuoteen.](#) Tällaisen säädökseen perustuvan aikarajan oikeudellisia ja muita edellytyksiä sekä vaikutuksia ei ole aiemmin selvitetty Suomessa.
- 1.9.2020 tulee voimaan [ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamislaki](#) (764/2019) joka sisältää säännökset toiminnanharjoittajan ja viranomaisten välisestä ennakkotapaamisesta, eri lupamenettelyjen vaiheiden ajallisesta yhteensovittamisesta, lupamenettelyjen kokonaiskeston tavoitteellisen aikataulun asettamisesta sekä sähköisestä menettelystä.
- [Yhden luukun sähköistä asiointijärjestelmää](#) on valmisteltu TEM:n johdolla Luvat ja valvonta -kärkihankkeessa. Valtion lupa- ja valvontaviranomaisessa eLupa on ympäristö- ja vesilupien osalta perusta, jolle yhden luukun periaatteen asiointijärjestelmää kehitetään.

Taustaa (2)



K. Silvo

- Lailla Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä (684/2014) säädettiin niiden viivytyksettömästä käsittelystä (2 §) [EU:n energiainfrastruktuuriasetuksen](#) (347/2017/EU) edellyttämällä tavalla.
- EU:n uusiutuvista lähteistä olevan energian käytön edistämiseksi annettu ns. [RED II -direktiivi](#) (2018/2001/EU), edellyttää, että tiettyjen laitosten ja verkkojen hallintomenettelyjä sujuvoitetaan ja [laaditaan ennakoitavat aikataulut menettelyille](#) (15 artikla). Lisäksi direktiivin mukaan [tiettyjen hankkeiden lupamenettely ei saa kestää yli kahta vuotta ja tiettyjen yli yhtä vuotta](#) (16 artikla). Direktiivin mukaan [jäsenvaltioiden on myös helpotettava nykyisten laitosten päivittämistä takaamalla yksinkertaistettu ja nopea lupamenettely, joka ei saa kestää yli vuotta](#). Määräajan piiriin kuuluvat 'kaikki asiaan kuuluvat' lupa-asiat. Toimeenpano 30.6.2021 mennessä.



Taustaa (3)



- Suomen oikeusjärjestykseen sisältyy vaatimus hallintopäätöksellä ratkaistavan asian viivytyksettömästä käsittelystä. [Perustuslain 21 §:n](#) mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa [ilman aiheetonta viivytystä](#). Sama vaatimus on toistettu [hallintolain 23 §:ssä](#).
- Hallintolain sääntely käsittelyaikaa koskien on kaksijakoinen – [viranomaisen voi joko määrittää toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa olevan käsittelyajan tai yksittäisen asian käsittelyajasta voidaan säätää](#) (hallintolain 23 a §).
- Myös muiden [asianosaisten ja kansalaisten asema ja mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon sekä käsittelyprosessin ja päätöksen laatu on varmistettava](#).

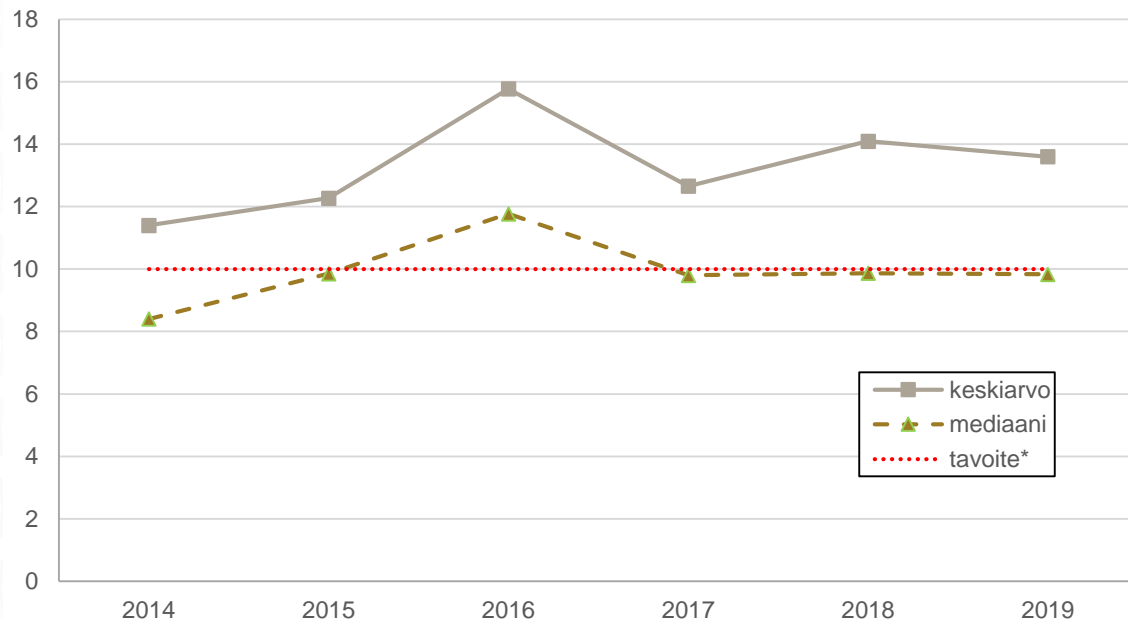
Rajaukset - lainsäädäntö

Hankkeessa tarkasteltiin seuraavien lakien (ympäristölliset lait) mukaisia lupaprosesseja:

- ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen **ympäristölupa**;
- vesilain (587/2011) mukainen **vesitalouslupa**;
- maa-aineslain (555/1981) mukainen **maa-aineslupa**;
- luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaiset **laji- ja luontotyyppisuojeleua koskevat poikkeamisluvat**;
- kaivoslain (621/2011) mukainen **kaivoslupa**;
- vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukainen lupa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin taikka räjähteiden valmistusta ja varastointia koskeva lupa, l. **kemikaaliturvallisuuslupa**;
- maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen **rakennuslupa**, toimenpidelupa, maisematyölupa ja purkamislupa.



AVIen investointihankkeille myöntämien ympäristölupien käsittelyajat (kk) 2014-2019



* 10 kk:n keskimääräinen tavoiteaika
2014–2015, mediaaniaika 2016 alkaen

EU-maiden käytäntöjä (1)



EU komissio

- **Alankomaissa, Saksassa ja Ranskassa** on käytössä viranomaisia koskevat sitovat lupa-asian määräajat keskeisimmissä ympäristöllisissä lupamenettelyissä.
- **Ruotsissa** on käytössä ympäristölupapäätöksissä maan hallituksen asettamat tavoitteelliset käsittelyajat lääninhallituksissa sekä maa- ja ympäristötuomioistuimissa niiden itsensä asettamat tavoitteelliset käsittelyajat. Lisäksi Ruotsissa on käytössä laissa säädetyt määräajat suunnittelu- ja rakennuslain mukaisissa rakennuslupapäätöksissä ja ennakkoratkaisuissa sekä hallintolaissa menettelyt päätöksen viivästyessä.
- Alankomaissa määräajat koskevat lukuisia hankkeessa tarvittavia lupia, ympäristölupa mukaan luettuna.



Käsittelyn määräaikoja ja ajan laskenta (2)

Maa	Määräaika lyhin	Määräaika pisin	Tavoiteaika lyhin*	Tavoiteaika pisin*
Alankomaat	2 kk + 6 vko	6 kk		
Ruotsi	10 vko + 10 vko	6 kk	6 kk	1 v
Saksa*	3 kk	7 kk		
Ranska*	9 kk	1 v		
EU	Määräaika lyhin	Määräaika pisin	Ohjeellinen aika**	
Infrastruktuuri	1,5 v		2 v + 9 kk	
RED II	1 v + 1 v	2 v + 1 v		

* koskee ympäristölupia

** koskee hankevastuullista toiminnanharjoittajaa ja aikaa ennen kuin lupahakemus on jätetty

- Alankomaissa, Ruotsissa ja Saksassa otetaan jollain tapaa huomioon se, onko hakemuksen tueksi tehty riittävät selvitykset hakemuksen käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi, ennen kuin määräaika alkaa kulua. Alankomaissa määräajan laskenta pysäytetään siksi ajaksi, kun hakija täydentää hakemustaan. Saksassa määräaika alkaa siitä, kun viranomainen on saanut hakemuksen käsittelemiseksi tarvittavat asiakirjat. Ruotsissa sekä tavoiteaikojen, että sitovien määräaikojen laskenta alkaa siitä, kun lupahakemus on täydellinen. Ranskassa määräaika lasketaan hakemuksen jättämisestä viranomaiselle.
- EU:n energianinfrastruktuuriasetuksessa määräaika lasketaan siitä, kun hakemus on riittävästi selvitetty sen käsittelemiseksi. RED-direktiivissä asiasta ei säädetä.
- Sääntelyihin sisältyy lukuisia muitakin viranomaista ja luvanhakijaa koskevia määräaikoja, joita ei sisällytetä lupakäsittelyn kokonaismääräaikaan. Luvanhakijalle asetettu määräaika voi johtaa siihen, että lupa-asian käsittely lopetetaan.

Huomioita RED-direktiivin täytäntöönpanosta (1)

- RED-direktiivin täytäntöönpanoa koskevat kysymykset eivät kuuluneet selvityksen piiriin
- EU yhdentää jäsenmaiden energiahankkeiden lupamenettelyjä ml. käsittelyajat -vaikuttaa väistämättä laajemmin myös ns. ympäristöllisiin lupiin
- Ruotsissa on suhtauduttu kielteisesti siihen, että voimassa olisi kaksi erilaista hallinnollista menettelyä – EU:n vaatima ja erikseen kansallinen. Ei liene tarkoituksenmukaista pitää erimittaisia määräaikoja eri hankkeille.



Huomioita RED-direktiivin täytäntöönpanosta (2)

- Määräajat ja ympäristöveloitteet; määräajan noudattaminen ei saa johtaa siihen, että ympäristövelvoitteista tingitään
- Määräaikoja noudatettaessa on siis samanaikaisesti huolehdittava ympäristövelvoitteiden täytäntöönpanosta – perälautana mahdollisuus soveltaa määräajan pidennystä 1 vuodella poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella
- Ympäristöalan direktiiveissä ei ole säännöksiä lupamenettelyjen käsittelyajoista
- Tuulivoiman rakentamisen osalta olisi hyvä tarkastella hankkeita hankekokonaisuutena, jolloin yksittäisten rakennuslupien näkökulma ei välttämättä ole kovin tarkoituksenmukainen
- Jos määräajoista päädytään Suomessa laajemmin säätämään, on luonnollisesti otettava huomioon RED-direktiivin veloitteet

VE1 - Viivytyksettömän käsittelysääntelyn kehittäminen - Hallintolain kehittämisen malli

- Hallintolaki koskee yleisesti kaikkea hallintotoimintaa – sen 23 §:n mukaista käsittelyn viivytyksettömyysvaatimusta ja päätöksen antamisajankohdan ilmoittamista koskevaa velvollisuutta on noudatettava ympäristön käyttöä koskevia lupia myönnettäessä.
- Erityislakiin lisättäisiin vain viittaus hallintolakiin, ellei viittausta ennestään jo ole.
- Säännöksessä vaadittaisiin lupaviranomaista tiedottamaan todennäköisestä käsittelyajasta.



VE2 - Erityinen käsittelyajan arviointivelvollisuus ja päätöksen antamisajankohdan esittämismallin - Yhden luukun lain malli

- Ympäristöllistä lupasääntelyä olisi mahdollista kehittää yhden luukun lupalain mallin mukaisesti siten, että niihin sisällytettäisiin säännös siitä, että viranomaisen olisi säännönmukaisesti arvioitava lupahakemuksen tavoitteellinen käsittelyaika ja annettava ilman erityistä pyyntöä luvan hakijalle arvio päätöksen antamisajankohdasta lupahakemuksen saatuaan.
- Lisäksi voisi harkita, että lupaviranomaisella olisi velvollisuus tarkentaa määräaika joko tarvittaessa tai aina, kun lupaviranomainen on saanut lupa-asiassa tarvittavat riittävät selvitykset.
- Niin ikään voisi säätää viranomaista koskevista määräajoista koskien esimerkiksi annettavan arvion ajankohtaa ja muista viranomaisen toimista.



Prosessikaavio tavoitteellisen käsittelyajan arviointivelvollisuudesta eri lupalaeissa

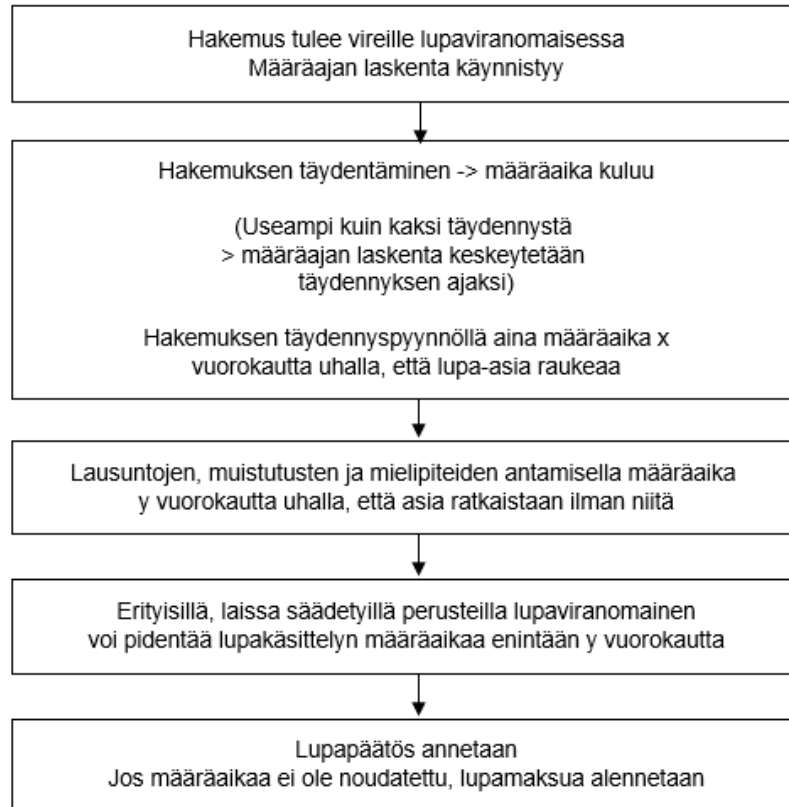


VE3 - Ympäristölupien käsittelyajasta säättäminen

- Suomessa ei ympäristölupien käsittelyajoista ole säädetty lailla tai asetuksella lupaviranomaisia velvoittavasti.
- Seuraavat kysymykset ovat keskeisiä säädettäessä luvan käsittelyajasta: mistä ajankohdasta määräajan laskeminen alkaa ja milloin se päättyy; miten käsittelyaikaa lasketaan eli ”miten kello käy”; voidaanko määräaikaa pidentää; mitä lupanhakijalle seuraa siitä, että määräaikaa ei ole noudatettu; sekä onko lupaviranomaiselle seuraamuksia määräajan ylittämisestä.
- Jos ympäristöllisten lupa-asioiden käsittelyajasta säädettäisiin, se tulisi tehdä ainakin pääosassa aineellista sääntelyä sisältäviä lakeja ja ns. yhden luukun laissa. Lakien mukaisten viranomaisten lupien nykyiset käsittelyajat sekä RED II –direktiivin asettamat vaatimukset tulisi tässä yhteydessä ottaa huomioon.



Prosessikaavio määräajoista säätämisestä eri lupalaeissa



Tässä sovellettaisiin
”jalkapallon pelikelloa”

Vertailu eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista

Malli	Nykytila	Kehittämisajatus	Arvio vaikutuksista (+/-)
Hallintolain malli kehitettynä	Viivytyksetön käsittely Yleinen käsittelyajan esittäminen Vastattava tiedusteluihin käsittelyajasta	Säännös todennäköisestä käsittelyajasta tiedottamisesta Viittaus hallintolakiin (jos ei ole)	Hakija: + <ul style="list-style-type: none"> vähäinen merkitys Viranomaisen: 0 <ul style="list-style-type: none"> neutraali Muu: + <ul style="list-style-type: none"> vähäinen merkitys
1 luukku	Arvio käsittelyajasta Viranomaiset sopivat määräajasta	Säännös käsittelyajan arvioimisesta ja siitä tiedottamisesta ympäristölupalakeihin Säännös käsittelyajan tarkentamisesta 1 luukun lain kehittäminen	Hakija: ++ <ul style="list-style-type: none"> ennakoitavuus paranisi Viranomaisen: – <ul style="list-style-type: none"> jonkin verran lisätyötä Muu: + <ul style="list-style-type: none"> vähäinen merkitys
Määräajat säädetty	Ei käytössä ympäristöllisessä päätöksenteossa Suomessa	Säännökset käsittelyn määräajasta Säännökset käsittelyajan laskemissäännöistä (ns. pelikello) Säännökset poikkeamismahdollisuudesta	Hakija: +++ <ul style="list-style-type: none"> ennakoitavuus paranisi Viranomaisen: – – <ul style="list-style-type: none"> sääntelyn sisällöllä voidaan vaikuttaa lisäresurssitarpeisiin vähäistä lisäresurssitarvetta AV/issa toteuttamisen edellytykset paremmat sähköisessä käsittelyssä Muu: + <ul style="list-style-type: none"> ennakoitavuus paranisi sääntelyssä varmistettava lupakäsittelyn ja päätöksen hyvä laatu

Muita keinoja edistää viivytyksetöntä luvan käsittelyä



K. Silvo

- Ministeriöiden ohjauksen ja käsittelyprosessien parantaminen
- Viranomaisyhteistyön lisääminen ja erikoistuminen toimialoittain tiimien avulla
- Ennakkoneuvonnan vahvistaminen
- Hakemusten sähköisten käsittelyjärjestelmien integraatio Luvat ja valvonta -hankkeen toteuttamaan, asiointeja yhteensovittavaan yhden luukun digitaaliseen palvelukerrokseen
- Valtion lupa- ja valvontaviranomaistoimintojen mahdollinen yhdistäminen.

