

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Mikko Attila, Ari Ekroos, Satu Räsänen, Kimmo Silvo
ja Jouko Tuomainen

Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2020:29

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-927-1

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29

Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikaajan puitteissa

Mikko Attila, Ari Ekroos, Satu Räsänen, Kimmo Silvo ja Jouko Tuomainen

Valtioneuvoston kanslia

Tekijän organisaatio: Mikko Attila (SYKE), Ari Ekroos (Aalto-yliopisto), Satu Räsänen (Aalto-yliopisto), Kimmo Silvo (SYKE) ja Jouko Tuomainen (SYKE)

ISBN PDF: 978-952-287-927-1

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		18.5.2020
Tekijät	Mikko Attila, Ari Ekroos, Satu Räsänen, Kimmo Silvo ja Jouko Tuomainen		
Julkaisun nimi	Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29		
ISBN PDF	978-952-287-927-1	ISSN PDF	2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-927-1		
Sivumäärä	109	Kieli	Suomi
Asiasanat	Investoinnit, luvanvaraiset toiminnot, lainsäädäntö, ympäristöhallinto, tutkimus, tutkimustoiminta		
Tiivistelmä	<p>Työssä selvitettiin mahdollisuuksia rajata investointeihin liittyvien lupamenettelyjen viranomaistoimintojen käsittelyaika enintään vuoteen. Lähtökohtana oli lupaprosessien ja -päätösten laadun säilyttäminen vähintään nykytasolla.</p> <p>Pisimmät lupakäsittelyajat liittyvät ympäristölupiin ja kaivoslupiin. Lupakäsittelyjä voidaan nopeuttaa eri keinoin. Käsittelyajan sääntely voi perustua esimerkiksi käsittelyajan arvioimiseen ja siitä tiedottamiseen taikka lupakäsittelyn määräajasta, ajan laskemissäännöistä, poikkeamismahdollisuuksista sekä määräajan ylityksen seuraamuksista säättämiseen. Selvityksessä on kuvattu, miten eri vaihtoehdot voitaisiin toteuttaa ja minkälaisia vaikutuksia niillä olisi toiminnanharjoittajiin, viranomaisiin ja asianosaisiin.</p> <p>Mikäli investointihankkeen kaikki luvat halutaan rajata käsiteltäviksi yhdessä vuodessa, tulisi ns. yhden luukun lakia ja sen piiriin kuuluvien erillislakien lupamenettelyjä yhdentää huomattavasti nykyistä pitemmälle. Erillisissä lupakäsittelyissä yhden vuoden määräaika on haastavinta saavuttaa ympäristö- ja kaivosluvilla.</p> <p>Lainsäädännön muuttamisen ohella on useita muita keinoja lyhentää lupakäsittelyjen kestoja kuten ohjauksen ja käsittelyprosessien parantaminen, viranomaisyhteistyön lisääminen ja erikoistuminen, ennakkoneuvonnan vahvistaminen sekä hakemusten sähköisten käsittelyjärjestelmien integraatio.</p>		
<p>Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi)</p> <p>Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.</p>			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	18.5.2020
Författare	Mikko Attila, Ari Ekroos, Satu Räsänen, Kimmo Silvo och Jouko Tuomainen	
Publikationens titel	Effektivt tillståndsförfarande för investeringar inom den inställda tidsgränsen	
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:29	
ISBN PDF	978-952-287-927-1	ISSN PDF 2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-927-1	
Sidantal	109	Språk Finska
Nyckelord	Investeringar, tillståndspliktiga verksamheter, lagstiftning, miljöförvaltning, forskning, forskningsverksamhet	
Referat <p>I studien undersöktes möjligheterna att begränsa behandlingstiden av myndighetsaktiviteter i tillståndsförfaranden relaterade till investeringar till högst ett år. Utgångspunkten var att upprätthålla kvaliteten på tillstandsprocesser och tillstandsbeslut åtminstone på nuvarande nivå.</p> <p>De längsta behandlingstiderna är relaterade till miljötillstånd och gruvtillstånd. Tillstandsbehandlingen kan påskyndas på olika sätt. Regleringen av behandlingstiden kan till exempel baseras på bedömning och informering av behandlingstiden eller på tidsgränsen för behandling av tillståndet, reglerna för beräkning av tid samt avvikelser och påföljder för överskridande av tidsgränsen. Rapporten beskriver hur de olika alternativen kan implementeras och vilken inverkan de skulle ha på operatörer, myndigheter och sakägarna.</p> <p>Om behandlingen av alla tillstånd för ett investeringsprojekt ska begränsas till ett år, borde den s.k. lagen om ett enda serviceställe och godkännandeförfarandena för de separata lagarna som omfattas av den väsentligt ytterligare integreras. I enskilda tillståndsförfaranden är behandlingstiden på ett år mest problematisk i anslutning till miljötillstånd och gruvtillstånd.</p> <p>Förutom lagändringar finns det ett antal andra sätt att minska längden på tillstandsbehandlingen, så som förbättring av väglednings- och behandlingsprocesserna samt ökning av samarbete mellan myndigheterna.</p>		
Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt		
Förläggare	Statsrådets kansli	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti	

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office	18 May 2020	
Authors	Mikko Attila, Ari Ekroos, Satu Räsänen, Kimmo Silvo and Jouko Tuomainen		
Title of publication	Effective permit procedure for investments within the set time limit		
Series and publication number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:29		
ISBN PDF	978-952-287-927-1	ISSN (PDF)	2342-6799
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-927-1		
Pages	109	Language	Finnish
Keywords	Investments, licensed trades, legislation, environmental administration, research, research activities		
<p>Abstract</p> <p>This study investigated whether it would be possible to limit the administrative processing times of investment-related permits to a maximum of one year, with the proviso that the quality of the permit processes and the decisions will be secured at least on the current level.</p> <p>The longest permit procedures are related to environmental permits and mining permits. Permit processing can be speeded up in various ways. The regulation of the processing time may be based, for example, on the assessment and communication of the processing time, or on the time limit for processing the permit, the rules for calculating the time, deviations and penalties for exceeding the time limit. The report describes how the different options could be implemented and what impact they would have on operators, authorities and stakeholders.</p> <p>If all permits for an investment project are to be limited to one year, the so-called one-stop-shop law and the authorization procedures for the separate laws covered by it ought to be significantly further integrated. In individual permit procedures, the one-year processing time is most problematic to achieve in the environmental permit and mining permit procedures.</p> <p>In addition to legislative changes, there are a number of other ways to reduce the length of permit processing, such as improving guidance and increasing cooperation and specialization between authorities.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti		

Sisältö

LUKIJALLE	9
1 Johdanto ja rajaukset	11
1.1 Tausta	11
1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaukset	13
1.3 Toteutus	14
2 Katsaus lupamenettelyjen käsittelyaikoihin ja niihin vaikuttaviin tekijöihin	16
2.1 Yleiset sääntelyn lähtökohdat	16
2.2 Perustuslaki	18
2.3 Hallintolaki	19
2.3.1 Yleistä	19
2.3.2 Lupa-asioiden käsittelyaikojen valvonta	20
2.4 Ympäristönsuojelulaki	22
2.4.1 Ympäristölupamenettely	22
2.4.2 Määräaikoja koskevat säännökset	23
2.4.3 Aluehallintovirastojen antamien päätösten määrät ja käsittelyajat	26
2.4.4 Investointihankkeisiin liittyvien päätösten määrät ja käsittelyajat aluehallintovirastoissa	29
2.4.5 Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten antamat lupapäätökset	32
2.4.6 Selvitys ympäristölupamenettelyn pullonkauloista ja kestosta	32
2.5 Vesilaki	35
2.5.1 Lupamenettely	35
2.5.2 Lupapäätösten määrät ja käsittelyajat	36
2.6 Maa-aineslaki	37
2.6.1 Yleistä	37
2.6.2 Maa-aineslupahakemusten määrät ja käsittelyajat	38
2.7 Luonnonsuojelulaki	40
2.8 Kaivoslaki	41
2.9 Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta	42
2.10 Maankäyttö- ja rakennuslaki	43
2.11 Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta	44
2.11.1 Yleistä	44
2.11.2 Yhteensovittamisen pääpiirteet	44
2.11.3 Yhteensovittavan viranomaisen asettamat määräajat erälle menettelyvaiheille	45
2.11.4 Tavoitteellista kokonaiskäsittelyaikaa koskeva sääntely	46

3	Lupakäsittelyn kestoja koskevasta sääntelystä Euroopan unionissa ja eräissä maissa	47
3.1	EU ja jäsenmaiden hallinto.....	47
3.2	Tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien vaikutuksesta määräaika sääntelyyn ..	48
3.3	EU yhdenmää jäsenmaiden energiahankkeiden lupamenettelyjä	49
3.4	EU:n energiainfrastruktuuriasetus	50
3.4.1	Yleistä	50
3.4.2	Hankkeen valmisteluvaihe ja varsinaisen lakisääteinen lupaprosessi	51
3.4.3	Hakemusten täydentäminen	52
3.4.4	Hankkeen valmisteluvaiheen ja lupakäsittelyn määräajat	52
3.4.5	Laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä ...	53
3.5	EU:n uusiutuvan energian direktiivi (RED).....	54
3.5.1	Yleistä	54
3.5.2	Direktiivin soveltamisalaan kuuluvista hankkeista	55
3.5.3	Lupamenettelyjen määräajat	55
3.5.4	Muutoslupien käsittely ja määräaika	56
3.5.5	Määräajat suhteessa unionin ympäristölainsäädännön velvoitteisiin	56
3.5.6	Yhteispisteen perustaminen	58
3.6	Lupakäsittelyä koskevasta lainsäädännöstä eräissä maissa	58
3.6.1	Alankomaat.....	58
3.6.2	Ruotsi	65
3.6.3	Lupaviranomaisilla sitovat käsittelyajat Saksassa ja Ranskassa	72
3.7	Keskeiset havainnot.....	73
3.7.1	Säädetyt sitovat määräajat ja niiden kesto	73
3.7.2	Mistä määräajan laskenta aloitetaan	74
3.7.3	Määräajan ylityksen seuraukset.....	74
4	Edellytyksistä ja mahdollisuuksista asettaa lainsäädännöllä viranomaisille aikarajoja lupakäsittelyyn	75
4.1	Johdantoa (lähtökohtia ja reunaehtoja).....	75
4.1.1	Viivytyksetön käsittely	75
4.1.2	Käsittelyajan arviointi pyynnöstä (erityinen käsittelyajan esittäminen).....	76
4.1.3	Käsittelyajan määrittäminen yleisesti	76
4.1.4	Muuta huomioon otettavaa sääntelyä	77
4.2	Viivytyksettömän käsittelysääntelyn kehittäminen (hallintolain malli).....	78
4.3	Erityinen käsittelyajan arviointivelvollisuus ja päätöksen antamisajankohdan esittämisvelvollisuus (yhden luukun lain malli).....	79
4.4	Ympäristölupien käsittelyajasta säätäminen.....	81
4.4.1	Lähtökohtia	81
4.4.2	Määräajasta säätämisen hahmottelua	83

5	Lupamenettelyjen aikarajan asettamisesta aiheutuvista vaikutuksista	87
5.1	Hallintolain malli	87
5.1.1	Vaikutukset investointihankkeen käynnistymiselle ja toiminnanharjoittajalle	87
5.1.2	Vaikutukset hallintoviranomaisille	87
5.1.3	Vaikutukset muille asianosaisille (ja kansalaisille laajemmin).....	88
5.2	Yhden luukun lain malli (erityinen käsittelyajan arviointivelvollisuus ja päätöksen antamisajankohdan esittämisvelvollisuus)	88
5.2.1	Vaikutukset investointihankkeen käynnistymiselle ja toiminnanharjoittajalle	88
5.2.2	Vaikutukset hallintoviranomaisille	89
5.2.3	Vaikutukset muille asianosaisille (ja laajemmin kansalaisille).....	90
5.3	Ympäristölupien käsittelyajasta säättäminen.....	90
5.3.1	Vaikutukset investointihankkeen käynnistymiselle ja toiminnanharjoittajalle	90
5.3.2	Vaikutukset hallintoviranomaisille	91
5.3.3	Vaikutukset muille asianosaisille (ja laajemmin kansalaisille).....	92
6	Muut kuin lainsäädännölliset keinot ja mahdollisuudet nopeuttaa ja sujuvoittaa lupaprosesseja	94
7	Tiivistelmä haastatteluista	98
8	Johtopäätökset	103
Lähteet	108
Lyhenteitä	109

LUKIJALLE

Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa -hanke toteutettiin Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) johdolla 1.1.2020–30.4.2020. Hankkeen rahoitti Valtioneuvoston kanslia vuoden 2020 VN TEAS -rahoituksella (VN/9423/2019). Hankkeen ohjausryhmässä oli edustajat hankkeen kannalta keskeisistä ministeriöistä (YM, TEM, VM). Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana on ollut lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (YM), jäsenenä hallitusneuvos Oili Rahnasto (YM), neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa (VM), neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen (VM), johtava asiantuntija Anita Silanterä (TEM) ja teollisuusneuvos Sirpa Alitalo (TEM). Ohjausryhmän kokouksiin ovat osallistuneet myös hankeryhmän jäsenet, kehittämisspäällikkö Kimmo Silvo (SYKE, hankkeen vastuullinen johtaja), suunnittelija Mikko Attila (SYKE), erikoistutkija Jouko Tuomainen (SYKE), professori Ari Ekroos (Aalto-yliopisto) ja OTM Satu Räsänen (Aalto-yliopisto). Ohjausryhmä kokoontui arvioinnin aikana viisi kertaa. Lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen (OM) oli ohjausryhmän kuultavana 12.3.2020. Työ- ja elinkeinoministeriö esitteli ohjausryhmälle Luvat ja valvonta -kärkihanketta 13.3.2020. Ohjausryhmä on yleisen valvonta- ja ohjaamistehtävänsä ohella osallistunut aktiivisesti tutkimustyön suuntaamiseen ja painotusten valintaan sekä esittänyt sisältöön parannusehdotuksia.

Hankeessa selvitettiin lainsäädännöllisiä mahdollisuuksia, reunaehdoja ja rajoitteita säättää investointihankkeiden lupamenettelyjen viranomaistoimintojen enimmäiskestosta sekä voidaanko muilla keinoilla päästä samaan tavoitteeseen. Lisäksi arvioitiin menettelyjen enimmäiskeston käytännön toteuttamista ja sitä, mikä vaikutus luvan käsittelyn kestosta säättämällä voisi olla investointihankkeiden käynnistymiselle. Selvityksessä arvioitiin, kuinka pitkälle tavoite menettelyjen jouduttamisesta voidaan toteuttaa 1.9.2020 voimaan tulevalla ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamislilla (764/2019). Lisäksi otettiin huomioon työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima Luvat ja valvonta -hanke, jonka tavoitteena on uudistaa lupa- ja valvontatoiminnan toimintamallit digitalisaatiota hyödyntämällä.

Raportin luvussa 2 on katsaus Suomen lupakäsittelyjen sujuvuuteen ja siihen vaikuttaviin tekijöihin. Luvussa 3 käsitellään vertailumaina olevien Alankomaiden, Ruotsin, Saksan ja

Ranskan lupakäsittelyjen keston sääntelyä. Luvussa 4 kuvataan edellytyksiä ja mahdollisuuksia asettaa lainsäädännöllä viranomaisille aikarajoja lupakäsittelyyn ja sovittaa yhteen palveluprosesseja entistä tehokkaammin. Lupamenettelyjen aikarajan asettamisesta aiheutuvia vaikutuksia investointihankkeen käynnistymiselle, toiminnanharjoittajalle, muille asianosaisille ja hallintoviranomaisille kuvataan luvussa 5. Muita kuin lainsäädännöllisiä keinoja ja mahdollisuuksia nopeuttaa ja sujuvoittaa lupaprosesseja kuvataan luvussa 6. Selvityksen johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset on koottu lukuun 8. Hankkeen yhteydessä kuultiin oikeusministeriön näkemyksiä. Hankkeessa haastateltiin keskeisimpien sidosryhmien edustajia, joille esitetään kiitokset arvokkaasta panoksesta tulosten aikaansaamiseen. Haastattelujen tuloksista laadittu yhteenveto on esitetty luvussa 7.

Tekijät

Huhtikuu 2020

1 Johdanto ja rajaukset

1.1 Tausta

Investointihankkeiden toteuttamisen edistäminen edellyttää useita uudistuksia. Tässä selvityksessä keskitytään lupamenettelyiden sujuvoittamiseen esimerkiksi asettamalla käsittelylle määräaika, mutta muitakin keinoja käsitellään.

Selvitysmies, valtiosihteeri Martti Hetemäki (2019) laati 17.9.2019 Investointien edistäminen -selvityksen valtiovaraministeriölle. Selvityksen yksi suositus koskee investointien tehokasta lupamenettelyä. Suosituksen mukaan investointihankkeiden lupamenettelyjen viranomaistoimet tulisi rajata enintään vuoteen. Tällaisen säädökseen perustuvan, viranomaisille kohdennetun aikarajan oikeudellisia ja muita edellytyksiä sekä vaikutuksia ei ole aiemmin selvitetty Suomessa.

Ympäristö- ja vesilupien käsittelyssä aluehallintovirastoissa on toukokuusta 2017 lähtien otettu asteittain käyttöön sähköinen ympäristölupahakemus eli eLupa. Sähköisen hakemusosion käyttöönoton jälkeen on käynnistynyt järjestelmäkehityksen toinen vaihe, jossa myös viranomaiskäsittelyn vaiheet sähköistetään. Aluehallintovirastoissa eLupa on ympäristö- ja vesilupien osalta perusta, jolle yhden luukun periaatteen asiointijärjestelmää kehitetään.

Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) sisältää säännökset toiminnanharjoittajan ja viranomaisten välisestä ennakkotapaamisesta, menettelyjä ja viranomaistoimintaa yhteensovittavasta viranomaisesta, eri lupamenettelyjen vaiheiden ajallisesta yhteensovittamisesta, lupamenettelyjen kokonaisuuden tavoitteellisen aikataulun asettamisesta sekä sähköisestä menettelystä.

Työ- ja elinkeinoministeriön vetämässä Luvat ja valvonta -kärkihankkeessa otetaan käyttöön julkisen hallinnon lupa-, ilmoitus- ja valvontatoiminnan digitalisointiin kehitetty yhteinen, palvelumuotoiluun nojaava asiakaslähtöinen kehittämisen malli sekä toteutetaan

digitaalinen yhden luukun periaatteella toimiva asiakaslähtöinen, hallinnon tasot ja viranomaisrajat ylittävä asiointimahdollisuus.

Luvanhakijalle ns. yhden luukun toimintamalli tarkoittaa, että lupien hakeminen ja hakemusten käsittely sovitetaan yhteen, vaikka hakemuksia käsitellään eri viranomaisissa. Yhden luukun periaatteen tehokas toteuttaminen ympäristöllisissä menettelyissä edellyttää, että asiointi eri viranomaisissa voi tapahtua sähköisesti.

Lupakäsittelyn kannalta on merkittävää, että lailla Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä (684/2014) säädettiin niiden viivytyksettömästä käsittelystä (2 §) EU:n energiainfrastruktuuriasetuksen (347/2017/EU) edellyttämällä tavalla.

Lisäksi on tärkeää huomioida EU:n uusiutuvista lähteistä olevan energian käytön edistämiseksi annettu direktiivi, ns. RED II -direktiivi (2018/2001/EU). Direktiivi edellyttää, että tiettyjen laitosten ja verkkojen hallintomenettelyjä sujuvoitetaan ja laaditaan ennakoitavat aikataulut menettelyille. Lisäksi direktiivin mukaan tiettyjen hankkeiden lupamenettely ei saa kestää yli kahta vuotta ja tiettyjen yli yhtä vuotta. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on myös helpotettava nykyisten laitosten päivittämistä takaamalla yksinkertaistettu ja nopea lupamenettely, joka ei saa kestää yli vuotta. Direktiivistä johtuvat lupamenettelyä koskevat velvoitteet on jäsenmaissa pantava täytäntöön 30.6.2021 mennessä.

Suomen oikeusjärjestykseen sisältyy läpileikkaavasti vaatimus hallintopäätöksellä ratkaistavan asian viivytyksettömästä käsittelystä. Perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä. Sama vaatimus on toistettu hallintolain (434/2003) 23 §:ssä. Toisaalta myös yleisiin hallinnon periaatteisiin (HL 6 §) kuuluu viranomaisille velvoite käsitellä asia siten, että toimilla suojataan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Käsittelyä ei voida kiirehtiä siten, että tätä periaatetta loukkataisiin. Hallintolain sääntely käsittelyaikaa koskien on kaksijakoinen. Viranomainen voi joko määrittää toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa olevan käsittelyajan tai yksittäisen asian käsittelyajasta voidaan säätää (hallintolain 23 a §).

Suomea sitovassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on käsittelyaikaa koskeva sääntely ja käytäntö. Lisäksi oikeudelliseen arvioon ja käytännön toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttavat ylimpien laillisuusvalvojen kannanotot kohtuullisesta käsittelyajasta

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaukset

Hankkeessa vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Mitkä ovat lainsäädännölliset mahdollisuudet, reunaehdot ja rajoitteet säättää investointihankkeiden lupamenettelyjen viranomaistoimintojen enimmäiskestosta? Voitaisiinko muilla keinoilla päästä samaan tavoitteeseen?
- Millaisia lainsäädännön muutoksia määräajan asettaminen lupamenettelyn viranomaistoiminnoille edellyttäisi?
- Millaisia lainsäädännön muutoksia määräajan asettaminen edellyttäisi tilanteessa, jossa määräaika koskisi investointihankkeen ns. kokonaiskäsittelyaikaa (vrt. yhden luukun laki) tai jos määräaika asetettaisiin kullekin luvalla ja lupamenettelylle erikseen?
- Millä lainsäädäntömuutoksilla mahdollistettaisiin palveluprosessien entistä tehokkaampi yhteensovittaminen?
- Mitkä edellytykset tulisi täyttyä, jotta lupamenettelyjen viranomaistoiminnot pystyttäisiin toteuttamaan yhden vuoden määräajassa?
- Miten päätöksenteon määräaika suhteutuu hakijan selvitysvelvollisuuteen ja siihen, että viranomainen ei voi edetä päätöksentekoon ennen kuin asia on riittävästi selvitetty ja miten tämä vaikuttaa prosessin johtamiseen?
- Mitä vaikutuksia lupamenettelyn viranomaistoimintojen aikarajan asettamisesta voisi aiheutua investointihankkeiden käynnistymiselle, toiminnanharjoittajille, muille asianosaisille ja heidän mahdollisuuteen osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä hallintoviranomaisille ja tuomioistuimille?
- Miten luvan käsittelyä on joudutettu eräissä muissa maissa?

Hankkeessa arvioidaan lupamenettelyjen kestoa seuraavien säädösten osalta:

- ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa;
- vesilain (587/2011) mukainen vesitalouslupa;
- maa-aineslain (555/1981) mukainen maa-aineslupa;
- luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaiset laji- ja luontotyyppisuojelelta koskevat poikkeamisluvut;
- 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;
- maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa ja purkamislupa.

Ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (252/2017) tarkoitettu hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavapäätökset on lupamenettelyä edeltävinä menettelyinä pääasiassa rajattu selvityksen ulkopuolelle. On kuitenkin huomattava, että YVA-menettelyn ja kaavoituksen merkitys voi investointihankkeen etenemisen kannalta olla suurempi kuin yksittäisillä lupamenettelyillä.

Selvityksessä ei tarkastella lupa-asian käsittelyä valitusvaiheessa.

Investointihankkeilla selvityksessä tarkoitetaan erityyppisiä investointitilanteita eli uuden toiminnan aloittamista ja olemassa olevan toiminnan merkittävää muuttamista. Selvityksessä on otettu huomioon investointihankkeet kaikilta niiltä toimialoilta, joita ympäristölliset lupamenettelyt koskevat sekä taloudelliselta panokseltaan erisuuruiset hankkeet, edellyttäen ainoastaan, että hanke vaatii investointia eli pääoman sitomista hankkeen toteuttamiseen. Hankkeet ovat hyvin erityyppisiä, ne ovat useilta eri toimialoilta ja niissä tarvittavat luvat, niiden määrä ja käsittelyajat vaihtelevat paljon. Niiltä osin, kuin yhden vuoden määräaika nähdään mahdollisena, esitetään siitä selvityksessä arvio.

Oikeusvertailussa tarkastelun kohteina ovat Alankomaat, Ruotsi, Saksa ja Ranska. Perusteellisimmat arvoinnit koskevat Alankomaita, joka on edelläkävijä lupajärjestelmän yhdenmääntämisessä sekä Ruotsia, jonka järjestelmä on lähtökohdiltaan lähellä Suomen järjestelmää.

1.3 Toteutus

Selvitystyössä hahmotettiin ensiksi mahdollisuudet, reunaehdot ja rajoitukset siinä tapauksessa, että lainsäädännössä otettaisiin käyttöön viranomaistoimintojen lupakäsittelyjen määräaika. Toiseksi selvitettiin määräajan säätämisen vaihtoehtoisia ratkaisuja ja vastattiin kysymykseen, millä muilla keinoilla voidaan päästä samaan tavoitteeseen. Tässä yhteydessä tarkasteltiin erityisesti mahdollisuuksia kehittää ns. yhden luukun lain menettelyjä siten, että sen avulla päästäisiin määräajan kanssa samaan lopputulokseen.

Selvityksen lähtökohtana oli, että luvan käsittelyajasta säätämällä ei laadullisesti tai eri osapuolien oikeussuojan näkökulmasta heikennetä lupaprosessia tai lupien sisältöä eikä ympäristönsuojelun tasoa. Koska tämä selvitys koskee ympäristöllistä päätöksentekoa, on siinä hallinnon ja luvanhakijan ohella otettu huomioon muiden asianosaisten ja kansalaisten asema sekä mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon.

Lainsäädännön kehittämistarpeita silmällä pitäen haettiin vastausta erityisesti kysymykseen siitä, millaisia lainsäädännön muutoksia määräajan asettaminen lupamenettelyyn

viranomaistoiminnoille edellyttäisi ja millä lainsäädäntömuutoksilla mahdollistettaisiin palveluprosessien entistä tehokkaampi yhteensovittaminen.

Hankkeessa selvitettiin, millä tavalla käsittelyaikojen käyttöönotto vaikuttaa eri lakien mukaisiin lupaprosesseihin. Erityisesti vastataan kysymykseen, mitkä edellytykset tulisi täyttyä, jotta lupamenettelyjen viranomaistoiminnot pystyttäisiin toteuttamaan yhden vuoden määräajassa.

Työssä esitetään viranomaisten omaa toimintaa ja muiden viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä koskevat tarvittavat ehdotukset. Tässä yhteydessä esitetään vaikutukset lupaprosesseihin niiden eri vaiheissa ml. tarkastelu siitä, miten päätöksenteon määräaika suhteutuu hakijan selvitysvelvollisuuteen ja siihen, että asia on riittävästi selvitettävä ennen sen ratkaisemista.

Selvityksessä arvioitiin luvan kestosta säättämisen eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Sitovan käsittelyajan ja sen vaihtoehtojen vaikutuksia arvioitiin investointipäätösten tekijöihin, viranomaistoimintaan ja sen resursseihin sekä kustannuksiin. Lisäksi arvioitiin vaikutukset muihin asianosaisiin, kansalaisiin ja heidän mahdollisuuksiinsa osallistua päätöksentekoon.

Viranomaisten, toiminnanharjoittajien ja kansalaisjärjestön näkemyksiä selvitettiin haastatteluin.

Hankkeen yhteiskunnallinen vaikuttavuus kytkeytyy lupaviranomaisten toiminnan tehostamisesta seuraavaan investointihankkeiden vauhdittumiseen, mikä tulisi saavuttaa sekä talouden että ympäristön kannalta kestäväällä tavalla.

2 Katsaus lupamenettelyjen käsittelyaikoihin ja niihin vaikuttaviin tekijöihin

2.1 Yleiset sääntelyn lähtökohdat

Euroopan oikeudellisten periaatteiden tasolla lupamenettelyjen käsittelyn joutuisuus nähdään erityisesti osana oikeutta hyvään hallintoon tai ihmisoikeuskysymyksenä. Esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 41 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Mainittua artiklaa sovelletaan niissä asioissa, joissa ei ole muutoin määritelty unionin toimielimelle velvollisuutta tiettyyn käsittelyaikaan. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksellä asian käsittelyajasta on merkitystä oikeudellisen periaatteen ilmentäjänä, vaikka sopimus suoranaisesti kohdistuukin erityisesti rikosprosesseihin, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on soveltanut sitä myös eräisiin hallintoprosesseihin.

Yksittäisissä direktiiveissä on asetettu käsittelyaikaa koskevia yksilöityjä vaatimuksia. Suomen oikeusjärjestelmän kannalta EU-oikeutta pannaan toimeen lähinnä hallinto-oikeudellisen sääntelyn ja hallintomenettelyiden kautta, joten käytännössä se jää pääosin hallintoviranomaisten tehtäväksi. Pääsääntöisesti EU-oikeus ei aseta yksilöityjä määräaikoja käsittelylle, mutta kansallisia määräaikoja määriteltäessä on kuitenkin noudatettava vastuu- ja tehokkuusperiaatetta, joten EU-oikeutta sovellettaessa määräajoilla ei saa tehdä suhteettoman vaikeaksi unionin oikeudessa määriteltyjen oikeuksien toteuttamista.

Suomessa ei ole voimassa yleisiä säännöksiä lupa- tai muiden hallintomenettelyiden kestosta. Asiaa on tosin selvitetty ja harkittu hallintolakiin säännöksiä, mutta siitä ei ole

seurannut lainsäädäntötoimia¹. Ehdotuksen mukaan hallintolakiin olisi lisätty 23 b, c, d ja e §:t, joissa olisi säädetty viivytyksettömyyden arviointiperusteet (b), lakisääteiset käsittelyajat (c), kiirehtimisvaatimus asianosaisen vaatimuksesta (d), kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen yleensä viikon kuluessa (e). Nykyisessä pakollista sosiaalivakuutusta koskevassa lainsäädännössä on usein säädetty oikeudesta saada rahallista hyvitystä, jos asian käsittely on viivästynyt yli laissa säädetyn määräajan. Viivästyskorotuksesta on säädetty erityisesti eläkelaeissa, minkä lisäksi korotusta voi saada muun muassa eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007), vammaisetuksista annetun lain (570/2007), tapaturmavakuutuslain (940/1984), potilasvahinkolain (640/2000) ja liikennevakuutuslain (941/1984) nojalla. Samanlaisesta korotuksesta on säädetty myös ympäristövahinkovakuutuksesta annetussa laissa (81/1998). Korotuksen suuruus vastaa useimmissa erityislaeissa yleistä viivästyskorokoa.²

Suomen ympäristölainsäädännössä ei ole yleisesti asetettu nimenomaisia yksilöityjä määräaikoja lupahakemusten viranomaiskäsittelyn enimmäiskestolle. Poikkeuksena yleisestä linjasta on ympäristönsuojeluasetuksen BAT-tarkistuksia koskevassa 22 §:ssä säädetty yläraja asian käsittelyn kestolle ja edellytykset, joilla määräajasta voidaan poiketa.

Muussa kuin ympäristölainsäädännössä on asetettu vaatimuksia käsittelyaikojen enimmäispituudelle, mutta näissä tilanteissa on yleensä kysymys yksityishenkilön kannalta keskeisistä päätöksistä kuten sosiaalietuuksien saamisesta³ tai muuten yksilölle tärkeitä tilanteista⁴. Sen sijaan julkisoikeudellisten lupien käsittelylle ei Suomessa ole tunnistettu vastaavaa sääntelyn tarvetta, vaan on pääsääntöisesti lähdetty siitä, että käsittelyn joutuisuus turvataan muulla tavoin, mutta silti esimerkkejä määräajoistakin on⁵.

Käsittelyaikoja ohjataan lainsäädännöllä, mutta se tapahtuu väljempien säännösten avulla. Esimerkiksi lupaviranomaisten toimintaan vaikuttavat hallintolain ja perustuslain säännökset, jotka edellyttävät käsittelyn tapahtuvan ilman aiheettomia viivytyksiä. Näiden lakien periaatteet on otettava huomioon myös valmisteltaessa mahdollista tulevaa sääntelyä.

1 Oikeusministeriö 2008.

2 Ibid, s. 3.

3 Terveysturvallisuuslain (2010/1326) 6 luvun säännökset hoitoon pääsystä, kuten oikeus perussairaanhoidon lähtökohtaisesti 3 kk määräajassa ja erikoissairaanhoidon 6 kk hoitotarpeen toteamisesta. Sairausvakuutuslain (21.12.2004/1224) 25 §:n säännös hakemusten käsittelyajasta. Sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301) 45 §:n säännös sosiaalihuoltoa koskeva päätöksenteosta ja toimeenpanosta.

4 Ulkomaalaislain (30.4.2004/301) 60 a §:n säännös eräiden oleskelulupien hakemisesta ja hakemuksen käsittelystä sekä 82 §:n säännös (30.12.2013/1218) päätöksestä työnteon perusteella tehtyyn hakemukseen.

5 Finanssivalvontaa koskevan lain (19.12.2008/878) 32 b §:n säännös omistussuuden hankinnan arvioinnissa noudatettava menettelystä sekä Biopankkilain (30.11.2012/688) 35 §:n säännös Biopankkitoiminnan siirtymisestä ulkomaille.

2.2 Perustuslaki

Perustuslaissa (731/1999) on useita yksittäisiä säännöksiä, jotka on otettava huomioon määräaika sääntelyä valmisteltaessa. Esimerkiksi yhdenvertaisuutta koskeva PL 6 § edellyttää, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tämä eri tahojen yhdenvertaisen käsittelyn vaatimus on otettava huomioon esimerkiksi, jos halutaan säätää vain tiettyjä hanketyyppejä koskevia määräaikoja. Esimerkiksi RED II -direktiivi edellyttää enimmäiskäsittelyaikojen säätämistä erälle uusiutuvan sähköenergian tuotantohankkeille, mutta se ei edellytä, että myös sen soveltamisalan ulkopuolisille hankkeille säädetään sitovia käsittelyaikoja. Lopputuloksena voi siis olla kahdenlaista käsittelyaikojen sääntelyä samantyyppisille toiminnoille, mikä ei lähtökohtaisesti ole asianmukaista. Kuitenkaan tilannetta ei voine pitää PL 6 §:n vastaisena, sillä ympäristöä voitteita toteuttavan direktiivin vaatimusten täyttämistä voitaneen pitää pykälän tarkoittamana hyväksyttävänä perusteena säätää erilaisia käsittelyaika säännöksiä.

Osallistumisoikeuksia koskevat PL 14.4 § ja 20.2 § vaikuttavat tulevan sääntelyn valmisteluun. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §). Näiden säännösten edellyttämä eri intressitahojen osallistumismahdollisuus on järjestettävä myös silloin, kun viranomainen käsittelee hankkeen lupa-asiaa sitovan määräajan puitteissa, vaikka kattavan osallistumisen sivuvaikutuksena voi ehkä lupamenettelyn kokonaiskesto pidentyä.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita koskevan PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Nämä seikat ja muut hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla (PL 21.2 §), mikä on käytännössä tehty erityisesti hallintolain säännöksillä.

Käsittelyaikojen sääntelyn kannalta perustuslain 21 § vahvistaa yleiset lähtökohdat. Hallintolaki on tarkoitettu kaikkien hallintoasioiden käsittelyyn soveltuvaksi yleislaiksi, joten vain erityisillä perusteilla ja poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan säätää erityislaeissa käsittelyajoista omia säännöksiä. Jos erityislaissa säädetään käsittelyajoista, sääntelyn pitää noudattaa perustuslain edellyttämää käsittelyn viivytyksettömyyttä, eivätkä säännökset saa viestittää pyrkimyksestä poiketa perustuslain periaatteista. Hallintolain uudistaminen ei ole käsittelyaikojen osalta vireillä, joten yleinen sääntely pysynee ennallaan ainakin lähitulevaisuudessa.

2.3 Hallintolaki

2.3.1 Yleistä

Tasapuolisuutta koskevan hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Palveluperiaatetta koskevan hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Neuvontavelvollisuutta koskevan hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Asian vireilletulosta säädetään hallintolain 20 §:ssä. Säännöksen mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Laissa sähköisestä asiointista viranomaistoinnissa (13/2003) säädetään sähköisen asiankirjan vastaanottamisesta ilmoittamisesta. Viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta sen lähettäjälle (12 §).

Käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:n säättämisen yhteydessä on esitetty, että asian käsittelyn viivytyksettömyydellä on merkitystä lisäksi muille kuin asianosaisille etenkin silloin, kun asian ratkaisu saattaa vaikuttaa henkilöiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin⁶. Taus-talla vaikuttaa perustelu siitä, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä. Jos asian käsittely tehostuisi tai nopeutuisi, voidaan sillä olevan suotuisia vaikutuksia myös muiden asianosaisten asemaan ja tätä laajemmin muihin hankkeen vaikutuksen alaisiin kansalaisiin.

6 HE 72/2000 vp., s. 80.

Käsittelyajan määrittelemisvelvollisuutta koskevan hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä velvollisuus ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika. Säännöstä sovelletaan yleisesti ja useiden eri hallinnonalojen viranomaisten verkkosivuilla on kuvattu odotettavissa olevia hakemusten käsittelyaikoja. Samalla on selostettu, miten hakemuksen käsittelyaika lasketaan.

Esimerkiksi tulevan ns. yhden luukun lain (Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, 764/2019) 8 §:n mukaan yhteensovittava viranomaisen arvio yhteensovittavien lupahakemusten tavoitteellisen käsittelyajan ja esittää sen perusteella arvion lupa-asioissa annettavien päätösten antamisajankohdasta. Kun asian käsittely on edennyt ja lupa-asioissa on saatu riittävät selvitykset, yhteensovittava viranomaisen ja muut toimivaltaiset lupaviranomaiset sopivat tavoitteellisen määräajan asettamisesta päätösten antamiselle (14 §).

Hallintolain 33 §:n mukaan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Asianosaiselle on myös ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaika voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Hallintolain perustelujen mukaan hyvään hallintoon ei kuitenkaan kuulu käsittelyn nopeuttaminen lyhentämällä asiakkaalle tietojen täydentämiseen tai selityksen antamiseen varattua aikaa. Määräajan tulisi aina olla kohtuullinen pyydettyjen tietojen laatuun ja laajuuteen nähden.⁷

2.3.2 Lupa-asoiden käsittelyaikojen valvonta

Viranomaisen toiminnan viivytyksettömyyttä koskevan perusoikeuden valvonnassa on Suomessa vanhastaan keskeinen asema ollut laillisuusvalvontaviranomaisilla, sillä päätöksenteon viivästyminen ei yleensä pidetä normaalin muutoksenhaun kohteena olevana menettelyvirheenä⁸.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 63/1999) on määräykset viivytyksettömästä asian käsittelystä. Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa määrätään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka ensisijaisesti koskee rikosprosessia, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on soveltanut sitä myös hallintoprosesseihin. Siinä käytetään käsitettä ”kohtuullisessa ajassa”. Kohtuullinen aika on tulkinnanvarainen käsite kuten ”ilman

⁷ HE 72/2000 vp., s. 81.

⁸ Ibid, s. 72.

aiheetonta viivytystä”, sillä kohtuullisen ajan pituus määräytyy tapauskohtaisesti. Kohtuullisen ajan arvioinnissa on otettava huomioon kunkin tilanteen ja prosessin erityispiirteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi käsittelyajan kohtuullisuutta esimerkiksi asian vaikeusasteen perusteella ja asian monimutkaisuus tai erikoisuus ovat hyväksyttäviä syitä käsittelyajan pidentymiselle.

Suomen ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisulla on ohjausvaikutusta hallintotoiminnassa. Oikeuskansleri valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia. Valvonta perustuu oikeuskanslerille toimitettuihin kirjallisiin kanteluihin ja oikeuskansleri voi myös oma-aloitteisesti ottaa esimerkiksi tiedotusvälineissä esiin tulleita asioita tutkittavaksi. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on vastaava toimivalta. Eräs valvonnan kohde asian käsittelyyn viranomaisessa kulunut aika. Seuraavassa selostetaan muutamia oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen viraston päätöksiä, joissa kuvataan yleisemmin käsittelyajan arvioimista.

Oikeuskanslerinviraston päätös (Dnro OKV/1822/1/2014, päivätty 22.4.2015) koski kunnallisvalituksen käsittelyä hallinto-oikeudessa ja siinä katsottiin, ettei valituksen käsittely tapahtunut perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä, sillä käsittelyaika oli kaksinkertainen verrattuna kunnallisasioiden keskimääräiseen käsittelyaikaan hallinto-oikeudessa. Kysymys ei ollut laajasta, tulkinnanvaraisesta asiasta, jonka selvittäminen ja ratkaiseminen olisi vaatinut erityisen paljon aikaa.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä (päivätty 5.7.2018; EOAK/6253/2017) kunnan sosiaalitoimi sai huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun henkilön muistutukseen ei ollut vastattu kohtuullisessa ajassa. Hitauteen ei oikeuta asiakirjahallinnon tai tietotekniikan ongelmat, vaan voidakseen toteuttaa laissa säädetyt velvollisuutensa viranomaisen on järjestettävä esimerkiksi asiakirjahallintonsa siten, että se pystyy seuraamaan asiakirjojen liikkumista ja niiden käsittelytilannetta viranomaisen sisällä. Viranomaisen on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviin tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädetyistä tehtävistä.

Lisäksi lukuisissa muissa päätöksissä on sivuttu käsittelyaikaan liittyviä kysymyksiä. Asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä (EOA 2626/4/08). Viranomaisen on luovutettava siltä pyydyt tiedot kahden viikon kuluessa tai enintään kuukauden kuluessa, mikäli käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavallista suuremman työmäärän. (AOK 424/1/07 /30.6.2008). Julkisuuslaissa mainittu asiakirjapyyntö ”viivytyksetön käsittely” koskee paitsi viranomaisen ensivaiheen päätöksentekoa myös myöhempää tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. (EOA 2156/4/00). KHO:ssa oli valitusasian käsittelyn kesto, vuoden ja viisi kuukautta, ollut liian pitkä aika. (OKA 153/1/01 /10.9.2001).

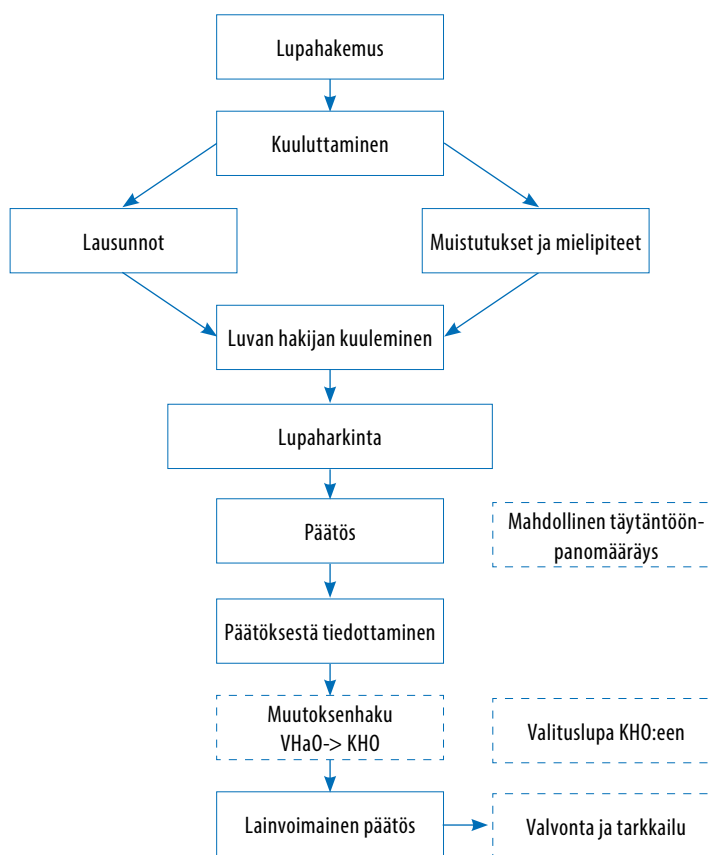
2.4 Ympäristönsuojelulaki

2.4.1 Ympäristölupamenettely

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 27 §:n mukaan ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla on oltava ympäristölupa. Ympäristölupaa edellyttävät toiminnot on lueteltu lain liitteessä. Ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 1 (direktiivilaitos) ja taulukossa 2, on oltava lupa. Ympäristölupa on lisäksi oltava 27 §:n 2 momentin mukaan toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta, jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun noron pilaantumista ja toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.

Ympäristölupaa haetaan valtion tai kunnan ympäristölupaviranomaiselta. Lupamenettely käsittää varsinaisen lupaharkinnan ja lupapäätöksen antamisen lisäksi muun muassa kuulutusmenettelyn ja siihen liittyvän asianosaisten kuulemisen, laissa edellytetyjen ja tarvittavien muiden lausuntojen hankkimisen sekä lupapäätöksestä tiedottamisen. Lupapäätöksestä voi valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen ja edelleen valitusluvan kautta korkeimpaan hallinto-oikeuteen (kuva 1).

Päätöksessä rajoitetaan lupamääräyksiä toiminnasta aiheutuvia päästöjä ja niistä johtuvaa ympäristön pilaantumista ja määrätään päästöjen ja vaikutusten tarkkailusta. Lisäksi lupapäätöksessä määrätään tarvittaessa korvauksia päästöistä johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvista haitoista. Lupaharkinta ja päästömääräykset perustuvat toiminnan luonteen ja sijoituspaikan huomioon ottavaan tapauskohtaiseen harkintaan.



Kuva 1. Ympäristölupamenettelyn vaiheet

2.4.2 Määräaikoja koskevat säännökset

Lupamenettelyn käsittelyaikaa koskevat säännökset

Ympäristönsuojelulain 5 luvussa säädetään ympäristölupamenettelystä. Lakiin lisättiin vuonna 2017 uusi 39 a § (437/2017), jonka keskeisin sisältö liittyy lupanhakijan neuvontaan. Säännös täydentää tältä osin hallintolain 8 §:n neuvontaa koskevaa sääntelyä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan, säännöksen tavoitteena on ympäristölupahakemuksen käsittelyn sujuvoittaminen⁹.

Pykälän 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on ensiksi hakijan pyynnöstä annettava tietoa lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja hakemukseen liitettävistä selvityksistä, asian selvittämiseksi hankittavista lausunnoista ja niiden antamiselle varattavasta määräajasta. Lisäksi hakijalle on annettava tiedot päätöksen arvioidusta antamisenajankohdasta.

⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta 8/2017 vp.

Ympäristönsuojelulaissa ei säädetä yleisestä lupapäätöksentekoa koskevasta määräajasta (lukuun ottamatta kuulemista koskevia määräaikoja). Ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ssä viitataan hallintolakiin toteamalla, että asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä säädetään hallintolain 23 §:ssä¹⁰. Yllä mainittua lain muutosta (39 a §) koskevassa hallituksen esityksessä ei tarkemmin käsitellä päätöksen arvioitua antamisajankohtaa koskevaa säännöstä eikä ylipäätään käsittelyaikojen merkitystä ympäristölupamenettelyn sujuvoittamisessa.

Ympäristönsuojeluasetuksen 22 §:ssä säädetään ns. direktiivilaitoksen luvan tarkistamisasian käsittelyajasta¹¹. Säännöstä sovelletaan vain EU:n IE-direktiivin soveltamisalaan kuuluviin lupa-asioihin, ei muihin ympäristöluvanvaraisiin hankkeisiin. Lisäksi säännöstä sovelletaan vain silloin, kun kyse on direktiivilaitoksen luvan tarkistamisesta. Säännöstä ei sovelleta vastaavan uuden laitoksen lupa-asian käsittelyssä.

Säännöksen mukaan direktiivilaitoksen luvan tarkistamista koskeva asia on ratkaistava mahdollisimman pian ja viimeistään kymmenen kuukauden kuluttua sen vireilletulosta. Asian laajuuden, hakemuksen puutteellisuuden, käsiteltävien tarkistamisasioiden suuren määrän tai muu erityisen syyn nojalla määräaika voi olla pidempi. Takarajan asian ratkaisemiselle asettaa IE-direktiivi, joten joka tapauksessa lupa-asia on ratkaistava siten, että lupa on tarkistettu ja toiminta sen mukaista neljässä vuodessa BAT-päätelmien julkaisemisesta. Säännöksessä säädetään edelleen siitä, että viranomaisen on esitettävä pyyntö hakemuksen täydentämisestä kuukauden kuluessa hakemuksen vireilletulosta ja mahdolliset lisätäydennyspyynnöt joutuisasti.

Hakemuksen vireilletulo ja hakemuksen täydentäminen

Ympäristönsuojelulaissa ei säädetä hakemuksen vireilletuloa koskevasta ajankohdasta¹² tai esimerkiksi lupaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa hakijalle siitä, että se on vastaanottanut hakemuksen.

Lain 40 §:n mukaan hakijalle on varattava tilaisuus täydentää puutteellista hakemusta viranomaisen asettamassa määräajassa. Määräajan pituudesta ei säädetä mitään. Jos hakemusta ei ole määräajassa täydennetty, voi viranomainen jättää hakemuksen tutkimatta.

¹⁰ Ympäristönsuojeluasetuksen muutos (50/2019).

¹¹ Säännös perustuu teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (uudelleenlaadittu toisinto) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2010/75/EU), jäljempänä IE-direktiivi, 21 artiklan 3. kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on aina neljän vuoden kuluessa siitä, kun komissio on julkaissut uudet BAT-päätelmät, tarkistettava ja saatettava ajan tasalle po. laitosten lupaehtot.

¹² Sinänsä tämä ei ole tarpeellista ympäristönsuojelulaissa eikä muissakaan jäljempänä käsiteltävissä laeissa, koska hallintoasian vireilletulosta säädetään hallintolaissa.

Lausuntojen antamista koskeva määräaika

Lupaviranomaisen on ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaan pyydettävä lukuisilta kunnan ja valtion viranomaisilta hakemuksesta lausunnot.

Lausunnon antamisen määräajasta ei laissa säädetä. Käytännössä lupaviranomaiset asettavat lausuntopyynnössä määräajan, johon mennessä lausunto on annettava. Tällä tavoin asetetun määräajan oikeusvaikutukset ovat epäselvät.

Vesilain ja maa-aineslain mukaisen luvan yhteiskäsittely ympäristölupahakemuksen kanssa

Ympäristönsuojelulain 47 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa ympäristölupa-asiaa käsitellessä käy ilmi, että toimintaa varten on tarpeen myös vesilain mukainen lupa. Näissä tilanteissa luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä vesilain mukainen lupahakemus. Muussa tapauksessa vireillä oleva lupahakemus jätetään tutkimatta.

Säännöksessä ei ole määritelty kohtuullisen määräajan pituutta.

Vastaavalla tavalla säädetään ympäristöluvan ja maa-ainesluvan käsittelystä (47 a §). Myös tässä tapauksessa luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä maa-aineslain mukainen lupahakemus. Jos määräaika ei noudateta, vireillä oleva ympäristölupahakemus voidaan jättää tutkimatta.

Määräajan pituudesta ei tässäkään tapauksessa säädetä.

Vesilaissa ja maa-aineslaissa on ympäristönsuojelulakia vastaavat säännökset niitä tilanteita varten, että asia olisi ensin tullut vireille näiden lakien mukaisena lupa-asiana. Kohtuullista aikaa ei näissäkään tilanteissa määritellä.

Viranomaisten tavoitteelliset käsittelyajat

Aluehallintovirastoille on määritelty ministeriön ja virastojen välisessä tulossopimuksessa ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisille lupa-asioille tavoitekäsittelyajat. Tavoitekäsittelyaika koskee aikaa hakemuksen vireilletulosta päätöksen antamiseen. Myös kunnissa on vaihtelevasti tavoitekäsittelyaikoja käytössä. Taulukossa 1 on esitetty ympäristönsuojelulain eri menettelyjen enimmäiskäsittelyajat sekä aluehallintovirastoissa noudatettavat tavoitekäsittelyajat.

Taulukko 1. Ympäristölupamenettelylle säädetty enimmäiskäsittelyaika sekä aluehallintovirastojen nykyiset tavoitekäsittelyajat

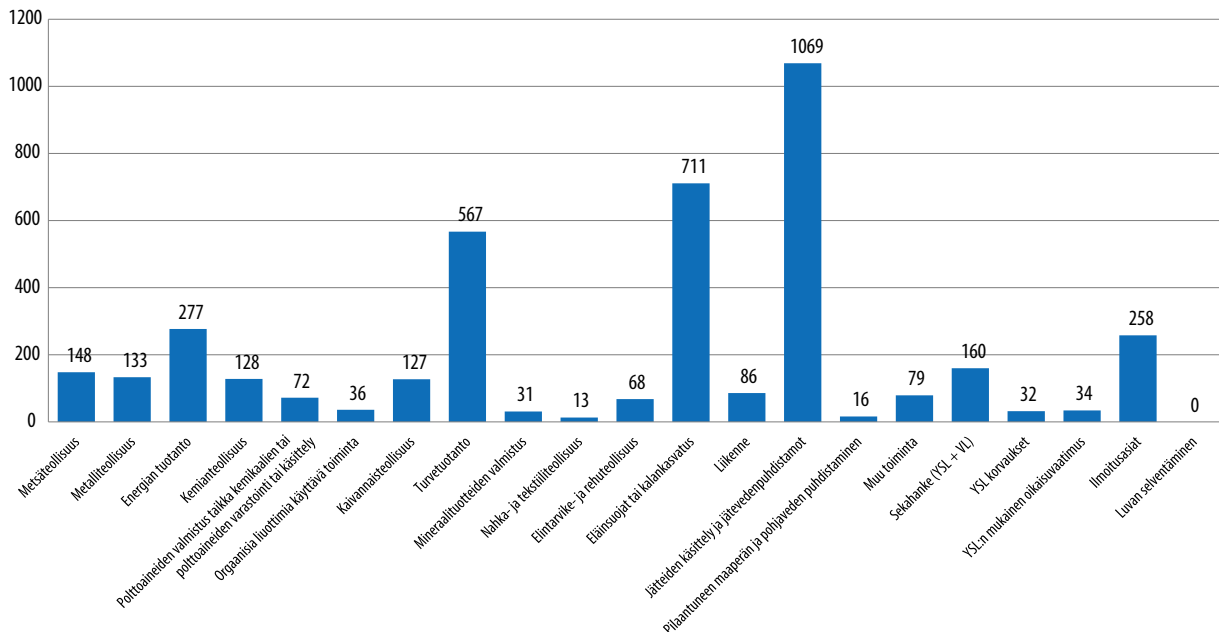
Lupa-asia	Säädetty enimmäiskäsittelyaika	AVlen tavoitekäsittelyaika
Investointihanke	ei ole	10 kk (mediaani)
BAT-tarkistaminen	10 kk*	10 kk (maksimi)
Muut YSL:n mukaiset lupa-asiat	ei ole	12 kk (mediaani)

* Jollei asian laajuus, hakemuksen puutteellisuus, käsiteltävien tarkistamisasioiden suuri määrä tai muu erityinen syy edellytä pidempää käsittelyaikaa (YSA 22 §).

2.4.3 Aluehallintovirastojen antamien päätösten määrät ja käsittelyajat

Aluehallintovirastot antoivat vuosina 2014–2018 keskimäärin 809 ympäristönsuojelulain mukaista päätöstä vuodessa vaihteluvälillä ollessa 642–953 päätöstä. Kuvassa 2 on esitetty päätösten yhteenlasketut määrät tehtäväluokittain kyseisellä ajanjaksolla. Eniten päätöksiä annettiin jätteen käsittelyyn ja jätevesien puhdistamiseen, eläinsuojille ja kalankasvatukseen sekä turvetuotantoon. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset ns. sekahankkeet ovat lähinnä kalankasvatustiluksia, koneellista kullankaivuuta ja kaivoksia.

Ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyajat kaikkien neljän aluehallintoviraston osalta vuosina 2010–2018 on esitetty kuvassa 2.

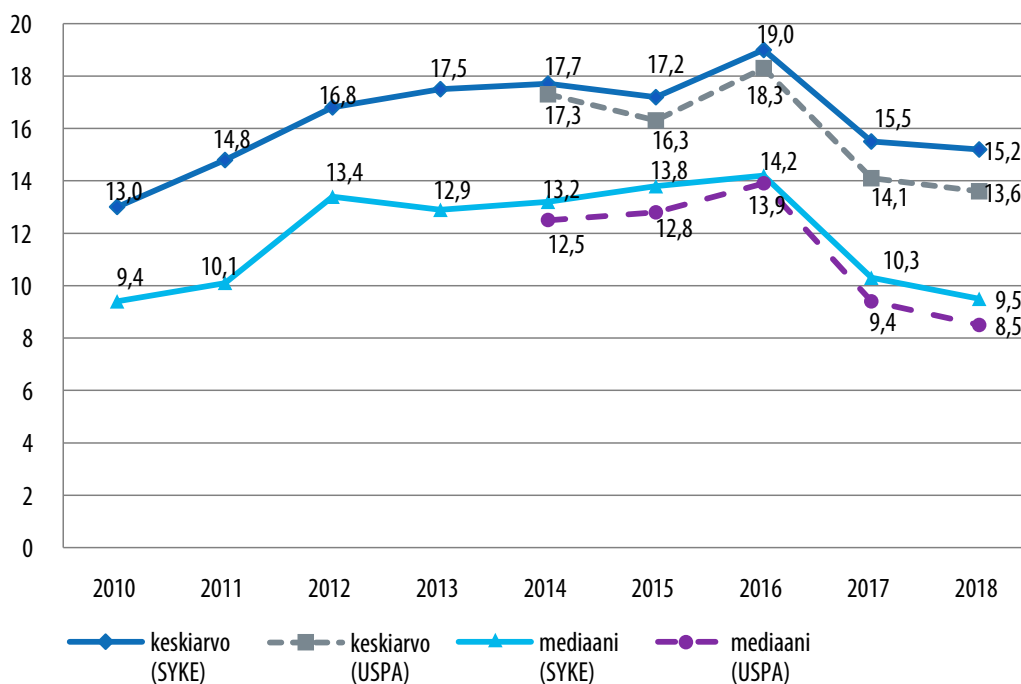


Kuva 2. Ympäristönsuojelulain mukaiset päätökset tehtäväluokittain 2014–2018 (aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmä USPA).

Hakemusten keskimääräiset käsittelyajat kasvoivat SYKEN aineiston perusteella aluehallintovirastojen perustamisesta vuoteen 2014 asti. Seuraavan vuoden lievän notkahduksen jälkeen käsittelyaika kasvoi ennätykseensä vuonna 2016, minkä jälkeen se on laskenut. Vuoden 2018 keskimääräinen käsittelyaika oli vain hieman korkeampi kuin vuonna 2011 (kuva 3).

Mediaanikäsittelyajoissa kehitys on ollut hyvin samantapainen, tosin tilapäinen lievä lasku tapahtui jo vuosina 2013–2014. Myös mediaanikäsittelyaikojen maksimi oli vuonna 2016. Vuoden 2018 mediaanikäsittelyaika oli käytännössä sama kuin virastojen aloitusvuonna 2010.

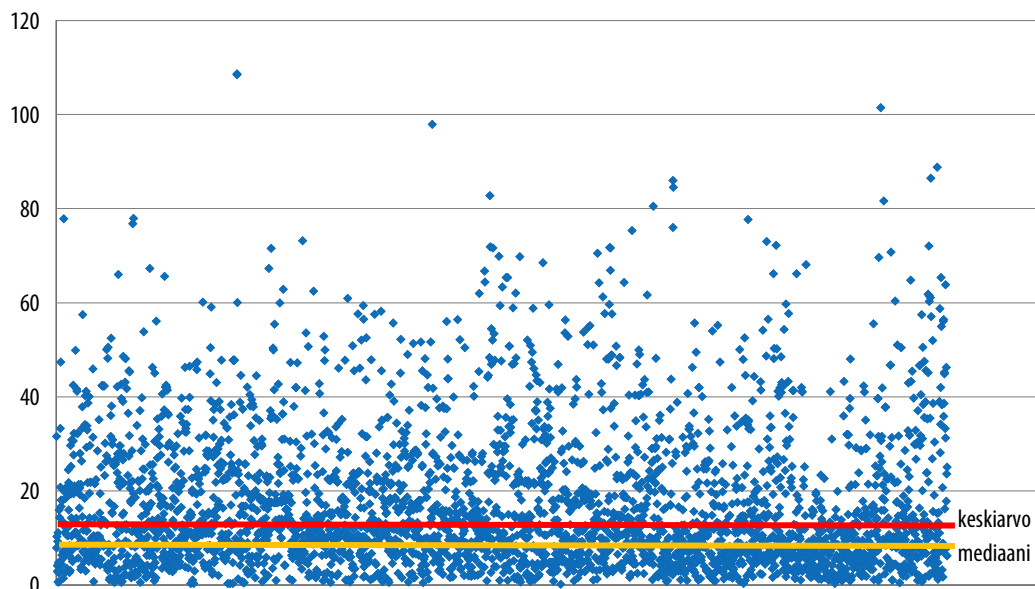
Kuvan.3 mukaiset SYKEN lupaseuranta-aineistosta tuotetut käsittelyajat ovat USPAN mukaisia käsittelyaikoja korkeammat siksi, että SYKEN aineistossa ei ole huomioitu YSL:n mukaisia korvausasioita, oikaisuvaatimuksia ja ilmoitusasioita sekä päätöksiä, jotka koskevat ainoastaan tarkkailusuunnitelman hyväksymistä tai vakuusasioita. Näistä tehtäväluokista ilmoitusasiat runsaslukuisina ja nopeasti käsiteltävinä vaikuttavat käsittelyaikoihin alentavasti. SYKEN aineiston poikkeavuus johtuu aiempien vuosien tilastointitavasta ja vertailtavuuden säilyttämisestä. Investointihankkeisiin liittyvien lupien määrät ja käsittelyajat on esitetty luvussa 2.4.4.



Kuva 3. Ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyajat (kk) 2010–2018 (Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö 2019).

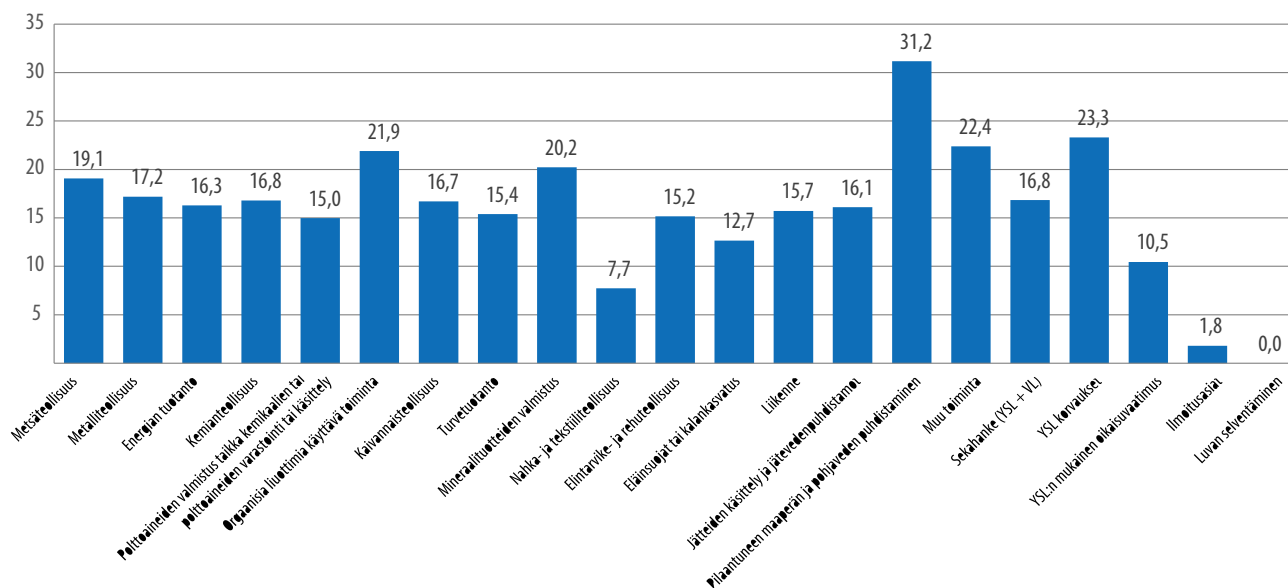
Merkittävin syy käsittelyaikojen lyhentymiseen vuoden 2016 jälkeen on lupamääräysten määräaikaistarkistuksista luopuminen 1.5.2015 lukien ja siitä seurannut vireille tulleiden asioiden määrän tilapäinen vähentyminen. Ennätyspitkä keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2016 johtui luparuuhkien järjestelmällisestä purkamisesta, jolloin jopa useita vuosia vireillä olleista asioista annettiin päätös.

Kuvassa 4 on esitetty SYKEN aineistoon perustuva pisteparvi kaikista vuosien 2014–2018 päätösten käsittelyajoista (N = 3 605). Vaihteluväli käsittelyajoissa on suurta, muutamasta päivästä yhdeksään vuoteen. Lyhimmät käsittelyajat liittyvät yleensä toiminnan aloittamislupiin, rauettamispäätöksiin sekä pian vireilletulon jälkeen peruttuihin hakemuksiin. Pisimmille käsittelyajoille ei ole varsinaista yhteistä selittävää tekijää. Attilan (2017) mukaan monessa pitkään vireillä olleessa hankkeessa hakija on muuttanut hakemusta kesken käsittelyn tai asialla ei ole hakijan taholta ollut kiire. Osa hakemuksista on myös saattanut olla hyvin puutteellisia, jolloin niiden täydentämiseen on kulunut runsaasti aikaa.



Kuva 4. Ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyajat (kk) 2014–2018 pisteparvena (Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö 2019).

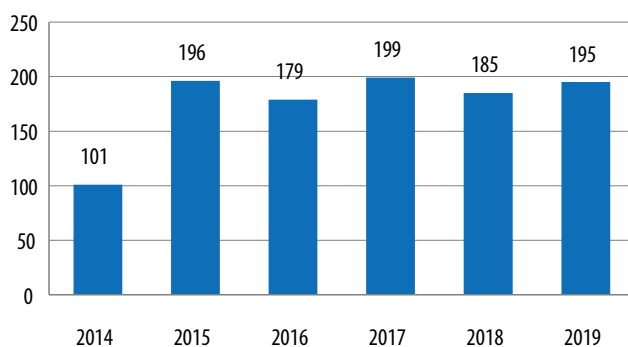
Keskimääräiset käsittelyajat tehtäväluokittain vuosina 2014–2018 on esitetty kuvassa 5. Lyhimmät keskimääräiset käsittelyajat tarkastelujaksolla olivat ilmoitusasioissa (1,8 kk), nahka- ja tekstiiliteollisuudessa (7,7 kk) sekä alle 10 hehtaarin turvetuotantoalueilla (9,1 kk). Pisimmät käsittelyajat puolestaan olivat YSL:n mukaisiin korvauksiin (23,3 kk) liittyvissä asioissa sekä orgaanisia liuottimia käyttävässä toiminnassa (21,9 kk). Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvät asiat (31,2 kk) olivat tulleet poikkeuksellisesti vireille lupa-asioina eli ne käsitellään normaalisti ilmoitusmenettelyssä ELY-keskuksissa.



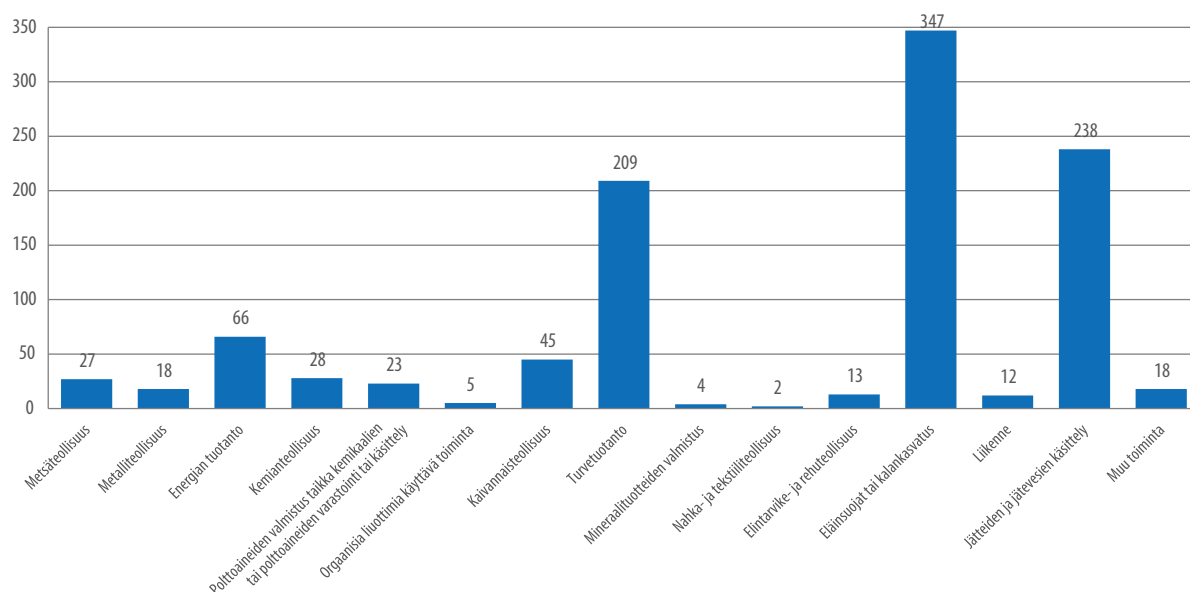
Kuva 5. Ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) tehtäväluokittain 2014–2018 (USPA).

2.4.4 Investointihankkeisiin liittyvien päätösten määrät ja käsittelyajat aluehallintovirastoissa

Aluehallintovirastot luokittelevat vireille tulleet lupahakemukset niiden luonteen mukaisesti. Uutta toimintaa ja olemassa olevan toiminnan olennaista muuttamista koskevat YSL:n mukaiset hakemukset luokitellaan asianhallintajärjestelmä USPAan investointihankkeiksi. Niihin liittyviä lupapäätöksiä annettiin vuosina 2014–2019 yhteensä 1 055 kappaletta, käytännössä vajaa 200 kappaletta vuodessa paitsi vuonna 2014, jolloin päätöksiä annettiin vain 101 (kuva 6).



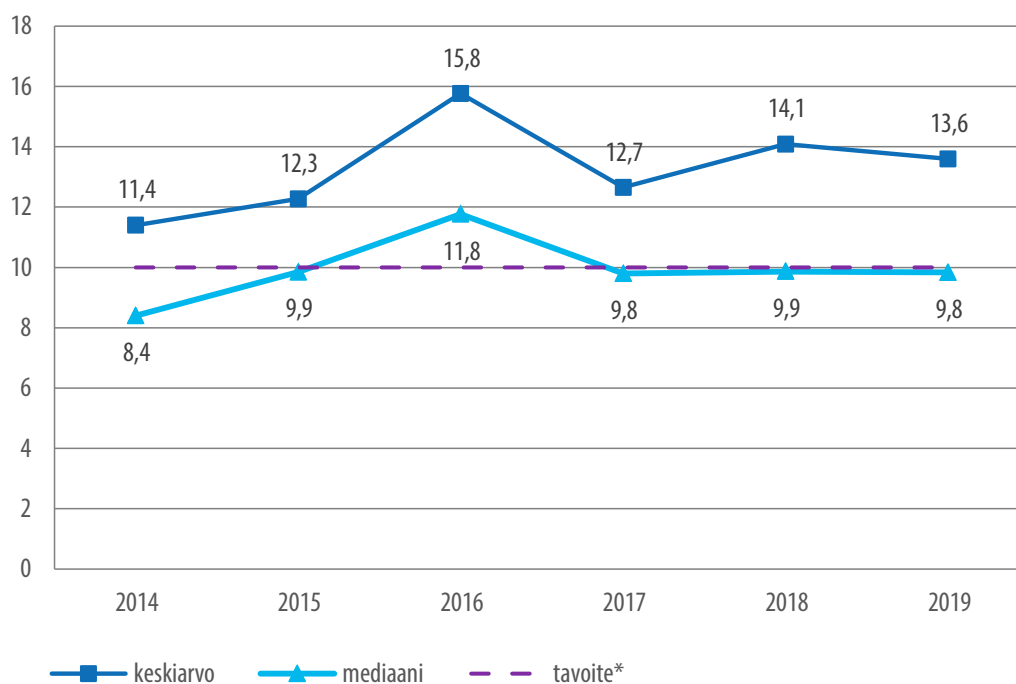
Kuva 6. Aluehallintovirastojen investointihankkeille antamien ympäristölupien lukumäärät 2014–2019 (USPA).



Kuva 7. Aluehallintovirastojen investointihankkeille antamien ympäristölupien jakautuminen toimialoittain 2014–2019 (USPA).

Toimialoittain tarkasteltuna investointihankkeille eniten lupia annettiin eläinsuojille ja kalankasvatukseen. Myös jätteiden ja jätevesien käsittelyyn sekä turvetuotantoon annettiin runsaasti lupia. Muiden toimialojen lupamäärät vaihtelivat parista kappaleesta vajaaseen 70:een (kuva 7).

Investointihankkeisiin liittyvillä hakemuksilla on ollut vuodesta 2016 alkaen 10 kuukauden tavoitteellinen mediaanikäsitteilyaika ja sitä ennen vastaava keskimääräinen käsitteilyaika. Kuvassa 8 on esitetty investointihankkeille vuosina 2014–2019 annettujen lupapäätösten keskimääräiset ja mediaanikäsitteilyajat. Hakemusten käsitteilyyn kulunut aika ylitti selvästi sekä vuosien 2014–2015 keskimääräisen käsitteilyaikatavoitteen että vuodesta 2016 noudatetun mediaaniaikatavoitteen. Vuodesta 2017 lähtien käsitteilyaikatavoite on täyttynyt.



Kuva 8. Aluehallintovirastojen investointihankkeille myöntämien ympäristölupien käsittelyajat sekä tavoiteaika (kk) 2014–2019 (USPA).^{*} 10 kk:n keskimääräinen tavoiteaika 2014–2015, mediaaniaika 2016 alkaen

Vaikka investointihankkeiden mediaanikäsittelyaikatavoite on toteutunut, yhden vuoden käsittelyajan ylittäneiden hakemusten osuus oli silti varsin suuri ja se on kasvanut tarkastelujaksolla. Vuosina 2014 ja 2015 investointihankkeille annetuista päätöksistä noin kolmanneksen käsittelyaika ylitti vuoden ja vuonna 2019 osuus oli jo 41 % (taulukko 2).

Taulukko 2. Aluehallintovirastojen investointihankkeille myöntämien, yhden vuoden käsittelyajan ylittävien ympäristölupien määrät ja osuudet (USPA).

Vuosi	Lukumäärä (kaikki AVIt)	Osuus annetuista päätöksistä
2014	29	29 %
2015	64	33 %
2016	81	45 %
2017	75	38 %
2018	69	37 %
2019	79	41 %

Vuosina 2014–2019 investointihankkeille annetuista päätöksistä, joiden käsittelyaika ylitti vuoden (N = 397), suurin osa oli turvetuotannon päätöksiä (37 %). Vuoden käsittelyajan ylittyminen oli yleistä myös jätteiden ammattimaisen tai laitospäiväisen käsittelyn sekä jätevesien käsittelyn luvissa (24 %) ja eläinsuojissa tai kalankasvatuksessa (14 %).

2.4.5 Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten antamat lupapäätökset

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten myöntämien ympäristölupien käsittelyajoista ei ole koottuja tilastoja. Ympäristönsuojelulain yleisen ilmoitusmenettelyn vaikutusten arvioinnin yhteydessä selvitettiin kyseiseen menettelyyn siirrettäviksi suunnitelluille toimintoille annettujen ympäristölupien käsittelyaikoja sekä aluehallintovirastoissa että kunnissa (taulukko 3).

Molemmille lupaviranomaisille yhteisiä toimintoja olivat polttoneste- ja kemikaalivarastot sekä eläinsuojat toiminnan laajuudesta riippuen. Näille toimintoille annettujen päätösten käsittelyajat olivat kunnissa huomattavasti valtion lupaviranomaista lyhyemmät, esimerkiksi eläinsuojalupien käsittelyyn kuluva keskimääräinen aika on vain noin kolmanneksen aluehallintovirastojen vastaavasta ajasta.

Taulukko 3. Ilmoitusmenettelyyn siirrettäviksi esitetyille polttoneste- ja kemikaalivarastoille sekä eläinsuojille myönnettyjen ympäristölupapäätösten määrät ja käsittelyajat vuonna 2015 aluehallintovirastoissa ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisissa (Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö 2019).

Toiminta	Lupapäätöksiä (kpl)	Käsittelyaika (keskiarvo, kk)	Käsittelyaika (mediaani, kk)
AVI			
Polttoneste- tai kemikaalivarasto	10	16,9	13,3
Eläinsuoja	95	15,8	11,7
Kunta			
Polttoneste- tai kemikaalivarasto	2	7,4	7,4
Eläinsuoja	145	4,9	3,7

2.4.6 Selvitys ympäristölupamenettelyn pullonkauloista ja kestosta

Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen yhtenä tavoitteena olleeseen lupamenettelyjen sujuvoittamiseen liittyen ympäristöministeriö teetti selvityksen koskien ympäristölupamenettelyn pullonkauloja ja kestoa. Ympäristönsuojelulain mukaisia hakemuksia aluehallintovirastoissa käsitteleville henkilöille suunnattiin webropol-kysely ja osa heistä myös haastateltiin. Tulokset kuvaavat vastaajien näkemyksiä syksyllä 2016.

Kyselyn vastausten perusteella hakemusten käsittelyaikaan vaikuttaa ylivoimaisesti eniten **hakemuksen laatu**. Huono hakemus pidentää käsittelyaika samoin kuin hakemukseen

vireilletulon jälkeen tehdyt muutokset. Vastaajat korostivat huonolaatuisen hakemuksen olevan lupamenettelyn merkittävin pullonkaula. Puutteelliseen hakemukseen joudutaan pyytämään useitakin täydennyksiä, mihin kuluu runsaasti aikaa erityisesti siksi, että hakija pyytää niiden toimittamiselle lisääaikaa. Joissakin tapauksissa hakemus saatetaan joutua kuuluttamaan uudelleen.

Käsittelyaikaa pidentävissä tekijöissä on myös **toimialakohtaisia eroja**. Esimerkiksi turvetuotantohakemuksissa luonto- ja Natura-selvitykset ovat merkittäviä hakemuksen käsittelyä pitkittäviä syitä. Harvemmin käsittelyyn vaikuttavat seikat kuten YVA-menettely, Natura-selvitys tai valitusasteen päätöksen odottaminen aiheuttavat kuitenkin useimmiten hyvin pitkän viiveen, jopa muutaman vuoden. Natura-arviointien kuuden kuukauden lausuntoaikaa pidettiin turhan pitkänä.

Ennen hakemuksen jättämistä mahdollisesti järjestettävän **ennakkoneuvottelun** katsottiin lyhentävän käsittelyaikaa merkittävästi erityisesti niissä tapauksissa, joissa hakija toimittaa etukäteen hakemusluonnoksen. Viranomaisen etukäteen kommentoiman ”hyvän” hakemuksen voi yleensä kuuluttaa heti vireilletulon jälkeen, sillä sitä ei mitä todennäköisimmin ole tarvetta täydentää. Ennakkoneuvottelukäytäntöä esitettiin laajennettavaksi erityisesti suurissa hankkeissa. Viranomaisen työtä helpottaa myös neuvotteluun yhdistetty laitoskäynti, jolle ei tosin usein ole aikaa.

Vastaajista suurin osa oli sitä mieltä, että hakemuksen mukaisen **toiminnan luonne** eli se, onko kyseessä uusi toiminta, toiminnan olennainen muuttaminen jne., vaikuttaa joko melko tai erittäin paljon hakemuksen käsittelyaikaan. Uutta toimintaa koskevat hakemukset vievät kommenttien perusteella eniten aikaa, sillä toiminta on viranomaisellekin uusi. Myös haetun toiminnan laajuus ja hakemuksen laatu vaikuttavat työmäärään. Toisaalta uuden toiminnan hakemukset pyritään aina priorisoimaan käsittelyssä, minkä takia kiireettömämpien hakemusten käsittely hidastuu. Uutta toimintaa koskevien hakemusten käsittelyä edistää myös se, että hakija on yleensä motivoituneempi toimittamaan tarvittavat tiedot nopeasti saadakseen luvan mahdollisimman pian.

Kuulemisvaiheessa lausunnonantajat pyytävät usein **lisääaikaa**, yleisimmin kolmesta neljään viikkoa. Lisääikapyyntöjen yleisimpiä syitä ovat kuntien lautakuntien kokousaikataulut, jotka aiheuttavat erityisesti kesäaikaan pitkiä lisääikatarpeita. Myös resurssipulasta johtuvat ruuhkat ELY-keskuksissa johtavat lisääikapyyntöihin.

Lupakäsittelijän omasta **työtilanteesta** johtuvat syyt ovat pidentäneet käsittelyaikaa usein tai silloin tällöin lähes kaikilla vastaajilla. Myös ratkaisijoiden ruuhka saattaa venyttää käsittelyaikaa pahimmillaan jopa kuukausia.

Kun vastaajilta pyydettiin näkemystä **yli kaksi vuotta vireillä olleiden** hakemusten käsittelyajan pitkittymisen syistä, näkemykset olivat varsin yhteneväisiä. Merkittävimpinä syinä pidettiin hankkeiden laajuutta ja moniulotteisuutta, intressiristiriitojen runsautta sekä selvitys- ja täydennystarpeiden lukumäärää. Tämä tarkoittaa käytännössä keskittymistä vaativaa ja usein vaikeaa lupaharkintaa. Usein kiireellisemmät hankkeet ovat menneet käsittelyjärjestyksessä vaikean tapauksen ohi. Monessa pitkään käsitellyssä hankkeessa hakija on muuttanut hakemusta kesken käsittelyn tai asialla ei ole hakijan taholta ollut kiire.

Kehitysehdotuksina hakemusten laadun parantamiseksi ja sen myötä käsittelyaikojen lyhentämiseksi keskeisinä tekijöinä pidettiin ennakkoneuvotteluja ja yleistä neuvontaa ohjeistusta kehittämällä sekä konsulttien ja toiminnanharjoittajien kouluttamista.

Monessa vastauksessa ehdotettiin, että puutteellinen hakemus pitäisi voida jättää käsittelemättä. Hakemukselle tulisi määritellä minimikriteerit tai sellainen tilanne, jolloin hakemusta ei enää käsiteltäisi. Hakemus pitäisi tällöin tarkastaa ennen sen vireilletuloa. Uuden hakemuksen voisi kuitenkin halutessaan laittaa vireille. Muutamassa vastauksessa esitettiin vireilletuloajankohdan määrittämistä sen perusteella, milloin hakemus on riittävä eli käytännössä valmis kuulutettavaksi. Tämä ei sinänsä vähentäisi viranomaisen työmäärää eikä hakijan odotusaikaa, mutta varsinainen käsittelyaika näyttäisi lyhyemmältä.

Vastauksissa toivottiin, että kunnissa voitaisiin siirtyä enemmän viranhaltijalausuntoihin, jotta käsittelyajat eivät pidentyisi kohtuuttomasti erityisesti lautakuntien kesäajan kokouksetkatkon takia.

Kyselyyn vastanneista suuri osa asetti toivonsa tulevaan sähköiseen lupajärjestelmään, jonka toivotaan lyhentävän jatkossa hakemusten käsittelyaikaa. Sähköisen asiointijärjestelmän odotetaan ohjaavan hakemuksen laatimisessa siten, että hakemusten laatu paranee oleellisesti eikä niihin tarvitse jatkossa enää pyytää niin paljon täydennyksiä kuin nykyisin. Sähköinen kuuleminen vähentää myös postituksiin kuluvaan aikaa.

Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella (2015–2019) valmisteltuun ja hallituskauden lopulla rauenneeseen maakunta- ja aluehallinnon uudistukseen suhtauduttiin toiveikkaasti, sillä uudessa valtion yhden lupa- ja valvontaviranomaisen mallissa (Luova) työtaakkaa pystyttäisiin jakamaan paremmin valtakunnallisesti ja toimialakohtainen erikoistuminen lyhentäisi käsittelyaikoja.

2.5 Vesilaki

2.5.1 Lupamenettely

Vesilaki (587/2011) on vesien käyttöä eli vesialueisiin ja pohjavesiin kohdistuvaa toimintaa koskeva laki. Ympäristönsuojelulaki on pilaantumisen torjunnan yleislaki, joka sisältää säännökset maaperän, ilman ja vesien suojelusta. Jos tarvitaan lupa molempien lakien perusteella, riittää yksi hakemus ja hankkeelle annetaan yksi lupa.

Vesilain mukaisen luvan (vesiluvan) tarve riippuu siitä, loukkaako vesistöissä, pohjavedessä tai vesiympäristössä tapahtuva muutos yleistä tai yksityistä etua. Vesilaissa on lisäksi lueteltu hankkeet, joihin lupa on aina haettava, esimerkiksi ruoppaukseen, kun ruoppausmassan määrä ylittää 500 m³, vedenottoon vesilaitoksen tarpeisiin, pohjaveden ottamiseen, kun veden määrä ylittää 250 m³ vuorokaudessa tai sillan rakentamiseen väylän yli.

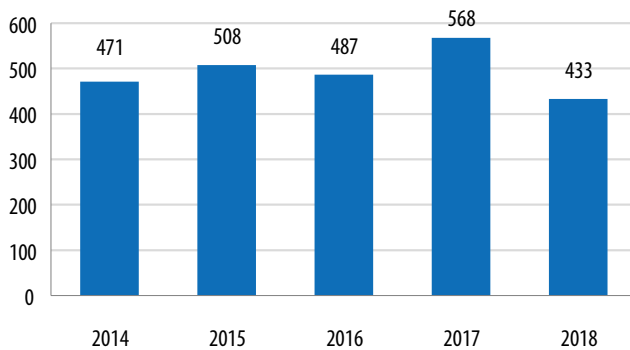
Vesilain mukaisen luvan myöntää aluehallintovirasto. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ratkaisee eräitä ojitukseen liittyviä asioita.

Vesilain mukaisten lupien hakemuskäsittelystä säädetään lain 11 luvussa. Säännökset vastaavat valtaosaltaan ympäristönsuojelulain sääntelyä. Myöskään vesilaissa ei säädetä lupa-asian käsittelyn määräajasta (kuulemista koskevia määräaikoja lukuun ottamatta).

Hakemuksen vireillepanoa koskien vesilaissa on sitä koskeva oma säännöksenä (Hakemusasian vireillepano 2 §). Vesilaissa lupa tulee vireille hakemuksen jättämisestä, sillä säännöksen sanamuodon mukaan: "Asia pannaan vireille lupaviranomaisessa hakemuksella". Lupaviranomaisella ei ole vesilain nojalla velvollisuutta ilmoittaa hakemuksen vastaanottamisesta luvanhakijalle.

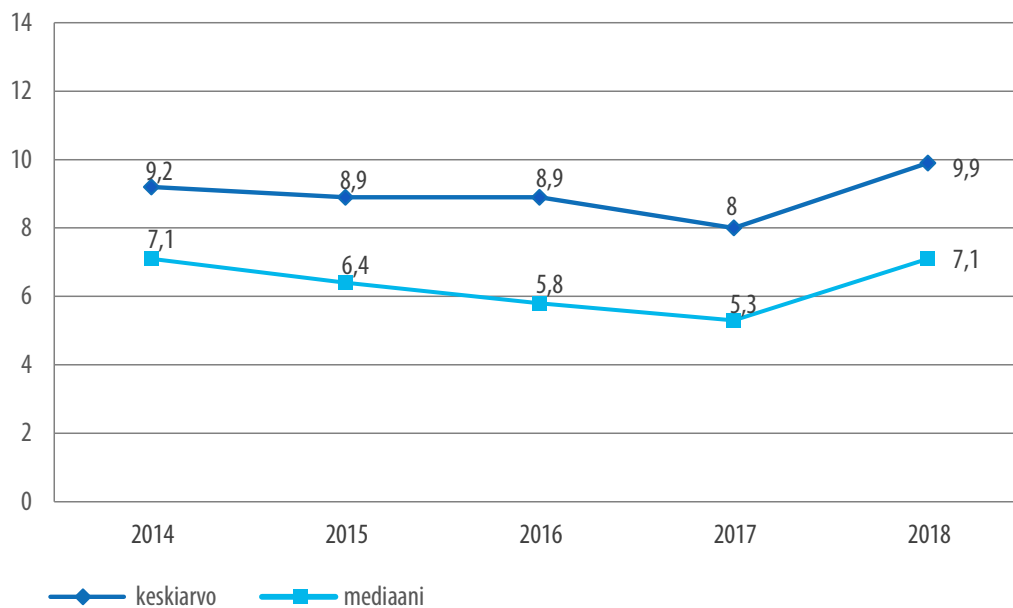
2.5.2 Lupapäätösten määrät ja käsittelyajat

Vesilain mukaisten päätösten määrä vuosien 2014 ja 2018 välillä vaihteli 500 päätöksen molemmin puolin ollen enimmillään 568 vuonna 2017 ja alimmillaan 433 seuraavana vuonna (kuva 9).



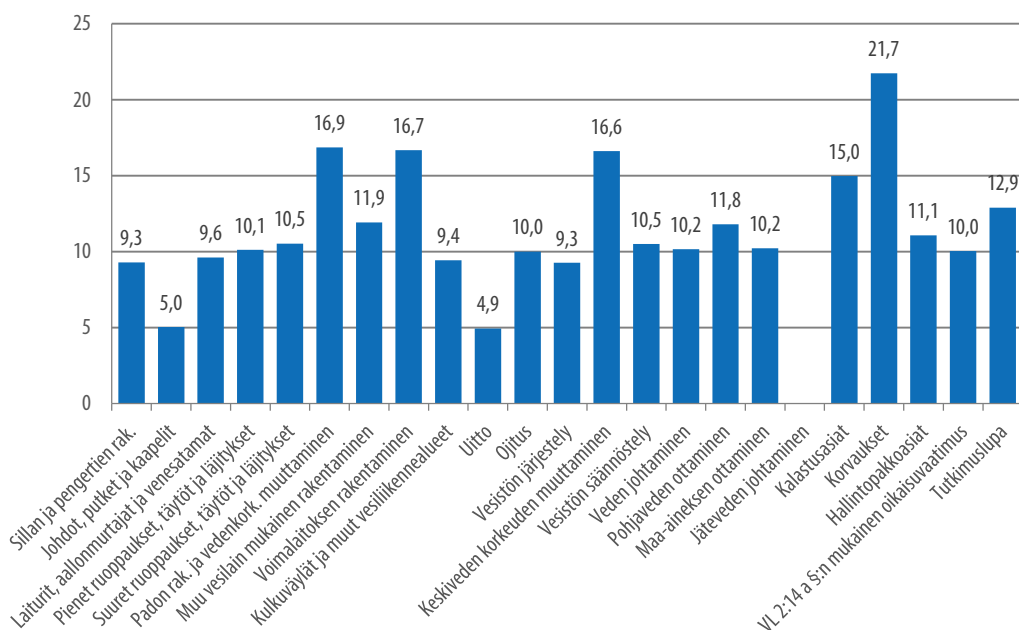
Kuva 9. Vesilain mukaiset päätökset 2014–2018 (USPA).

Vesilain mukaisten asioiden käsittelyajat lyhenivät vuosina 2014–2017, mutta pidentyivät vuonna 2018 (kuva 10). Käsittelyaikojen pidentymisen syinä ovat vuonna 2017 vireille tulleiden asioiden normaalia suurempi määrä sekä runsaslukuisten ja nopeasti käsiteltävien valtaväylälaitusten poistuminen säännönmukaisesta luvanvaraisuudesta 1.1.2018 alkaen.



Kuva 10. Vesilain mukaisten asioiden käsittelyajat (kk) 2014–2018 (USPA).

Kuvassa 11 esitettyjen tehtäväluokkakohaisten käsittelyaikakeskiarvojen perusteella riippimmin käsiteltäviä kokonaisuuksia olivat johtoihin, putkiin ja kaapeleihin sekä uittoon liittyvät asiat. Pisimmät käsittelyajat liittyivät korvausasioihin, patojen rakentamiseen ja vedenkorkeuden muuttamiseen sekä voimalaitosten rakentamiseen.



Kuva 11. Vesilain mukaisten asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) tehtäväluokittain 2014–2018 (USPA).

2.6 Maa-ainelaki

2.6.1 Yleistä

Maa-ainelakia (MAL, 555/1981) sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi. Laki ei koske kaisvoslakiin perustuvaa aineiden ottamista eikä rakentamisen yhteydessä irrotettujen aineiden ottamista ja hyväksikäyttöä, mikäli toimenpiteellä on viranomaisen lupa tai hyväksytty suunnitelma. Laki ei myöskään koske aineiden ottamista vesialueella, jos se edellyttää vesilain mukaisen aluehallintoviraston luvan.

Maa-ainesten ottamiseen on saatava lupa. Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen. Lupaa maa-ainesten ottamiseen haetaan kirjallisesti kunnan toimivaltaiselta viranomaiselta. Lupahakemukseen liitetään tarvittaessa YVA -lain mukainen arviointiselostus tai luonnon-suojelulain 65 §:n mukainen arviointi. Myös viranomaislausunnot sekä naapurien ja muiden tahojen kuulemista koskevat tiedot liitetään hakemukseen.

Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain samaa hanketta koskevat erilliset lupamenettelyt yhdistettiin 1.7.2016 alkaen siten, että yhteistä lupaa voidaan hakea samalla lupahakemuksella. Yhteiskäsittelyssä noudatetaan ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä. Jos lupasia käsiteltäessä ilmenee, että toimintaa varten tarvitaan myös maa-aineslain mukainen lupa, luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä maa-aineslain mukainen lupahakemus.

Maa-aineslaissa ei säädetä siitä, miten tai milloin asia tulee lupaviranomaisessa vireille eikä vireilletuloon liity viranomaisen ilmoitusvelvollisuutta tai muita toimenpiteitä.

Maa-aineslaissa ei myöskään säädetä lupahakemuksen käsittelyn määräajasta (kuulemisai-kaa lukuun ottamatta). Sen sijaan maa-ainesasetuksen¹³ 4 §:ssä, jossa säädetään lausunnon pyytämisestä toiselta kunnalta tai maakunnalta, on säädetty lausunnonantamisen määräajasta.

Maa-ainesasetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan lausunnon antavan viranomaisen on annettava lausunto 2 kuukauden kuluessa lausuntopyynnön saapumisesta. Jollei lausuntoa ole määrääjässä annettu, asia voidaan ratkaista ilman kyseistä lausuntoa.

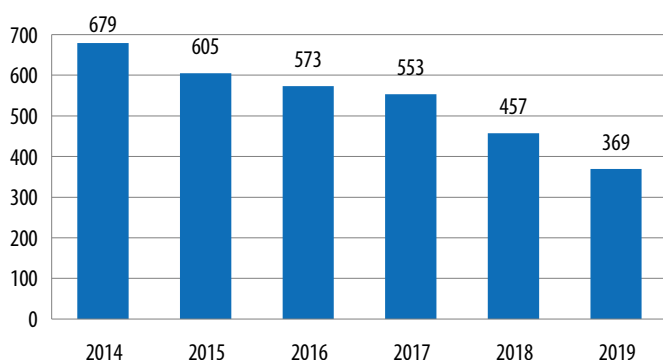
Maa-aineslain 7 §:n 2 momentissa säädetään ELY-keskukselta pyydettävästä lausunnonasta. Tähän lausuntoon ei liity määräaikaa.

2.6.2 Maa-aineslupahakemusten määrät ja käsittelyajat

Maa-aineslupia myönnettiin vuosina 2014–2019 kuvassa 12. Vuosittain myönnettyjen lupien määrä on vähentynyt tasaisesti viime vuosina. Vuoden 2019 lopussa oli voimassa 5 004 maa-aineslupaa.¹⁴

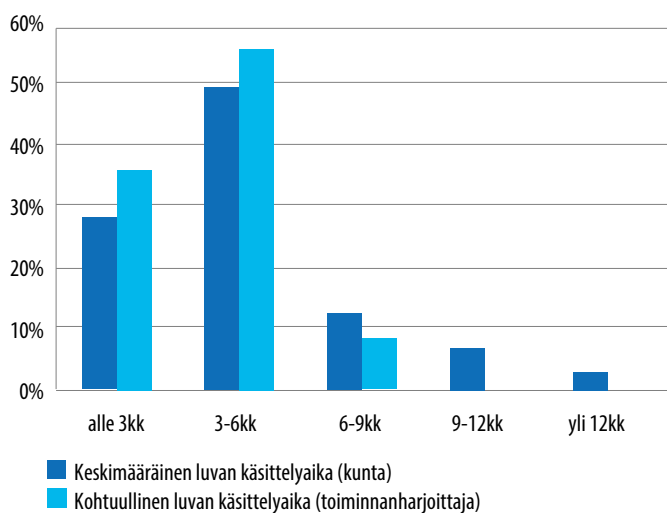
¹³ Valtioneuvoston asetus maa-ainesten ottamisesta (926/2005).

¹⁴ Suomen ympäristökeskus. Henkilökohtainen tiedonanto, Jari Rintala 31.1.2020.



Kuva 12. Myönnettyjen maa-aineslupien lukumäärät 2014–2019.

Maa-aineslain toimivuusarvioinnin yhteydessä toteutettujen kyselyjen ja haastattelujen perusteella lupakäsittelyn kestoja kunnissa pidettiin pääsääntöisesti kohtuullisena. Lähes 80 %:ssa kunnista maa-aineslupan keskimääräinen käsittelyaika oli alle kuusi kuukautta, mitä myös useimmat toiminnanharjoittajat pitivät kohtuullisena. Tosin noin 70 % toiminnanharjoittajista oli sitä mieltä, että maa-aineslupahakemuksen pitkä käsittelyaika oli aiheuttanut viivettä heidän muulle toiminnalleen. Vain muutama prosentti maa-aineslupien käsittelystä kesti yli vuoden (kuva 13).



Kuva 13. Maa-aineslupien keskimääräinen käsittelyaika kunnissa ja toiminnanharjoittajien näkemys kohtuullisesta lupahakemuksen käsittelyajasta. (Rintala, J. ja Lonka, H. 2013, s. 59)

2.7 Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulaille (1096/1996) säädetään alueiden ja lajien suojelusta tavoitteena säilyttää luonnon monimuotoisuus. Suojelun toteuttamiseksi laissa säädetään muun muassa kielloista hävittää tai heikentää erityisiä luonnonarvoja.

Luonnonsuojelulain 29 §:ssä säädetään suojelluista luontotyypeistä. Säännöksessä mainittuihin luontotyyppihin kuuluvia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen vaarantuu. Kielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on päätöksellään määritellyt luontotyyppin rajat. Kiellosta on mahdollisuus poiketa lain 31 §:n mukaisesti, jos suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Eliölajien suojelusta säädetään luonnonsuojelulain 6 luvussa. Lain 38 §:n mukaan 6 luvun soveltamisalaan kuuluvat nisäkkäät ja linnut ovat rauhoitettuja. Itse rauhoitussäännökset luetellaan 39 §:ssä ja sen mukaan esimerkiksi rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tappaminen, tahallinen häiritseminen ja pesien siirtäminen tai vahingoittaminen on kiellettyä. Kasvilajien rauhoittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella voidaan säätää myös erityisesti suojeltavista lajeista, joiden säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kiellettyä. Kielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on päätöksellään määritellyt erityisesti suojellun lajin esiintymispaikan rajat. Luonnonsuojelulain 48 ja 49 §:n mukaan kielloista on mahdollista poiketa. ELY-keskus voi 48 §:n mukaan myöntää luvan poiketa 39, 42 ja 47 §:ssä säädetyistä rauhoitussäännöksistä, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Poikkeusta koskevaan päätökseen voidaan liittää tarpeellisia ehtoja. Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevat erityissäännökset ovat lain 49 §:ssä, jonka mukaan ELY-keskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen luonto- ja lintudirektiiveissä mainitun perustein.

Luonnonsuojelulaissa tarkoitetun poikkeamisen myöntäminen on aina harkinnanvaraista, eli poikkeusta ei ole pakko myöntää. Luonnonsuojelulain mukaiselle harkinnalle on lisäksi tyypillistä, että lain rauhoitussäännösten vastainen toiminta ja siitä johtuva poikkeamisluopatarve pyritään aina ensisijaisesti välttämään ELY-keskuksen ja asiakkaan välisissä ennakkolisissa neuvotteluissa. Rauhoitussäännöksistä poikkeamiseen liittyy usein erilaisia maastossa toteutettavia luontoselvityksiä ja -arvioiteja sekä lausunnotmenettelyjä. On huomattava, että tällaiset selvitykset eivät välttämättä ole mahdollisia kuin tiettyyn vuodenaikaan, millä voi olla huomattavaa vaikutusta myös asian käsittelyn kokonaiskeston.

Varsinais-Suomen ELY-keskukselle keskitettyyn tehtävään kuuluvien tiettyjen lajisuojelupoikkeuslupien tavoitekäsittelyajaksi ilmoitetaan kolme kuukautta. Käsittelyaikoja on selvitetty tarkemmin vuoden ajalta vuosina 2016–2017, jolloin kaikkiaan 160 poikkeusluvan käsittelyajan keskiarvo oli 2,2 kuukautta, mutta 14 asiassa keskiarvo oli 10 kuukautta.

Käsittelyaikoja ei ole toistaiseksi tilastoitu tarkemmin.¹⁵ Näistä vain pieni osa liittyi tässä raportissa tarkasteltuihin investointihankkeisiin.

Vuosina 2015–2017 myönnettyistä laji- ja luontotyyppi-poikkeusluvista 9–23 päätöstä liittyi sellaiseen toimintaan, jonka toteuttamiseen on todennäköisesti liittynyt myös muun lain mukainen lupa tai päätös¹⁶.

Luontotyyppi-poikkeamisluvista ja Varsinais-Suomen ELY-keskukselle keskitettyyn tehtävään kuulumattomista luvista ei ole saatavilla koottuja käsittelyaikatietoja eikä niitä tämän selvityksen puitteissa ollut mahdollista selvittää tarkemmin.

2.8 Kaivoslaki

Kaivoslaissa (621/2011) säädetään kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsinnästä ja hyödyntämisestä, kullanhuuhdonnasta valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvän toiminnan lopettamisesta, kaivosturvallisuudesta sekä kaivostoimituksesta. Lain perusteella haettavia lupia ovat malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuuhdontalupa.

Malminetsintälupahakemuksen laadintaa varten tulee lisäksi jättää varausilmoitus. Nämä lupahakemukset ja ilmoituksen käsittelee Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Mahdollinen kaivosaluelunastuslupa-asian samoin kuin uraanin tai toriumin tuottamista koskevasta kaivoslupa-asian ratkaisee valtioneuvosto.

Kaivoslaissa ei ole sitovia käsittelyaikoja lupahakemuksille ja ilmoituksille, Tukes on julkaisut niihin liittyen internetsivuillaan tavoitteelliset käsittelyajat (taulukko 4).

Taulukko 4. Tavoitteelliset käsittelyajat kaivoslain mukaisissa asioissa (Tukes)

Asia	Tavoiteaika (pv)
Kaivoslupahakemus (ei edellytä YVA-prosessia)	90
Kaivoslupahakemus (mukana YVA-arviointiselostus ja ELY-keskuksen lausunto)	180
Kullanhuuhdontalupa saamelaisalueelle	365
Malminetsintälupahakemus metsätalousmaalle	120
Malminetsintälupahakemus Natura-alueelle	365
Malminetsintälupahakemus saamelaisalueelle	730
Varausilmoitus malminetsintälupahakemuksen laadintaa varten	20

¹⁵ Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Henkilökohtainen tiedonanto, Salli Uljas 22.1.2020.

¹⁶ Ympäristöministeriö 2018, s. 29.

Tukesista saatujen tietojen mukaan keskimääräiset toteutuneet käsittelyajat ovat huomattavasti pitempiä muun muassa puutteellisten hakemusten, YVA-prosessien ja Natura-arviointien takia.¹⁷

Malminetsintälupien mediaanikäsittelyaika vuosina 2014–2019 oli 150–160 päivää ja varausilmoitusten 25–30 päivää.¹⁸ Kaivoslupien keskimääräinen käsittelyaika investointihankkeissa oli vuosina 2015–2019 628 päivää ja mediaanikäsittelyaika 268 päivää.¹⁹

2.9 Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta

Vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin tarvitaan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (ns. kemikaaliturvallisuuslain, 390/2005) mukainen lupa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta (Tukes), joka myös valvoo toimintaa. Muu kuin laajamittainen käsittely ja varastointi katsotaan vähäiseksi ilmoituksenvaraiseksi toiminnaksi, jota valvoo alueellinen pelastusviranomaisen.

Laissa ei säädetä lupahakemusten tai ilmoitusten käsittelyajasta. Tukes on julkaissut internetsivuillaan tavoitteelliset käsittelyajat, joiden mukaan kuulutusta ja lausuntoja edellyttävät, kemikaaleihin, nestekaasuun, maakaasuun ja räjähteisiin liittyvissä hakemuksissa tavoiteaika on 240 päivää ja muissa vastaaviin aineisiin liittyvissä luvissa ja ilmoituksissa 80 päivää. Vuonna 2019 noin 70 % hakemuksista käsiteltiin tavoiteajassa, mutta tarkempia tilastoja käsittelyajoista ei ole²⁰.

Alueellisten pelastuslaitosten (22 kpl) käsittelemien, vaarallisten kemikaalien vähäistä käsittelyä ja varastointia koskevien ilmoitusten käsittelyajoista ei myöskään ole olemassa tilastotietoja. Sisäministeriön pelastusosaston vuonna 2014 tekemän selvityksen perusteella odotettavissa oleva käsittelyaika oli tuolloin 90 päivää ja koska lakia ei ole sen jälkeen muutettu, tavoitteellisen käsittelyajan oletetaan edelleen olevan sama.²¹

17 Tukes. Henkilökohtainen tiedonanto, Terho Liikamaa 20.1.2020.

18 Tukes. Henkilökohtainen tiedonanto, Ilkka Keskitalo 23.1.2020.

19 Tukes. Henkilökohtainen tiedonanto, Ossi Leinonen 23.4.2020.

20 Tukes. Henkilökohtainen tiedonanto, Leena Ahonen 21.1.2020.

21 Sisäministeriö. Henkilökohtainen tiedonanto, Veli-Pekka Hautamäki 23.1.2020.

2.10 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL,132/1999) säädetään alueidenkäytön suunnittelusta ja rakentamisesta. Rakentamista koskevien lupien osalta toimivaltainen viranomainen on kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Lain mukaisista lupamenettelyistä tämä selvitys kattaa rakentamista koskevat rakennus-, toimenpide-, maisematyö- ja purkamisluvat. Laissa ei säädetä lupien käsittelyajoista. Näistä luvista on olemassa lukumääräisiä tilastoja, mutta koostetta maanlaajuisista käsittelyaikatilastoista ei ole saatavilla.

Kuntaliiton tuoreimmassa rakennusvalvonnan hallintokyselyn²² tulosten ja tehtyjen arvioiden perusteella vuonna 2016 myönnettiin kaikkiaan noin 62 000 edellä mainittua lupapäätöstä, joista noin 35 800 oli rakennuslupapäätöksiä samassa raportissa esitetyn Tilastokeskuksen tiedon mukaan. Näistä vain murto-osa liittyy tämän selvityksen mukaisiin investointihankkeisiin. Hallituksen esityksessä eduskunnalle niin sanotusta yhden luukun lainsäädännöstä (Ympäristöministeriö 2018) esitettiin arvio, jonka mukaan vuosittain tulisi vireille vajaa 200 sellaista hanketta, jotka tarvitsevat sekä ympäristöluvan että rakennusluvan. Näistä noin 150 tulisi vireille aluehallintovirastoissa ja noin 40 kunnissa.

Rakennuslupa-asian mediaanikäsitteilyaika kunnissa vuonna 2016 oli viisi henkilötyötuntia, mikä ei kerro lupa-asian vireilläoloajasta. Tuorein saatavilla ollut valtakunnallinen käsitteilyaikatilasto koskee vuotta 2012, jolloin rakennusluvan keskimääräinen käsitteilyaika oli kolme viikkoa.

Taulukossa 5 on esitetty kunnissa annettujen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten lukumäärät.

Taulukko 5. Kuntien antamien suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten lukumäärät 2014–2018²³.

Vuosi	Suunnittelutarveratkaisut	Poikkeamispäätökset
2014	1 417	2 673
2015	1 334	2 503
2016	1 249	3 232
2017	1 154	3 521
2018	1 076	3 294

22 Sahlberg, M. 2018.

23 ELY-keskusten kokoamat tiedot. Ympäristöministeriö, henkilökohtainen tiedonanto, Marjut Tikkanen 9.3.2020.

2.11 Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta

2.11.1 Yleistä

Keväällä 2019 vahvistettiin laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta²⁴ samoin kuin lait ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain, vesi-, ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu-, maa-aines-, kaivos-, kemikaaliturvallisuus- sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Lait tulevat voimaan 1.9.2020. Uudistuksesta huolimatta Suomen ympäristöllistä lupajärjestelmää voidaan edelleen pitää pääasiassa hajautettuna²⁵. Lainsäädännöllä luotiin pohja suomalaiselle yhden luukun mallille, ja menettelyjen integraatiota on mahdollista tulevaisuudessa syventää.

Uudistusten tavoitteena oli eri lupamenettelyjen yhteenlasketun kokonaiskestoajan lyhentäminen lupamenettelyjen päällekkäisiä vaiheita yhdistämällä. Tarkoituksena on myös ollut tehostaa viranomaisten työskentelyä, yhteistyötä ja prosessinjohtoa.²⁶

Käytännössä uudella lailla koottiin yhteen eri viranomaisten toimivallassa olevien lupien käsittely niin, että tietyt menettelylliset saumakohdat samanaikaistettiin (hakemusten jättäminen, täydentäminen ja niistä tiedottaminen, viranomaislausuntojen ja muistutusten sekä mielipiteiden ja hakijan vastaselityksen antaminen, lupapäätöksen antaminen ja niistä tiedottaminen).

Lain soveltamisalaan kuuluvia lupia ovat ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain, kaivoslain, luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaiset lupa-asiat (2 §). Näihin lakeihin sisällytettiin säännökset uuden lain menettelyjen soveltamisesta kyseisten lakien omien menettelysäännösten ohella. Kaavoitus maankäytön suunnittelua koskevana menettelynä jätettiin yhteensovittamisen ulkopuolelle. Yhteensovittaviksi viranomaisiksi laissa on määrätty aluehallintovirasto ja kunta (5 §).

2.11.2 Yhteensovittamisen pääpiirteet

Yhteensovittaminen tehdään luvanhakijan sitä pyytäessä ja se voidaan vastaavasti luvanhakijan pyytäessä myös keskeyttää joko joidenkin lupien osalta tai kokonaan (7 §, 1 mom. ja 13 §). Yhteensovittavan viranomaisen tehtävänä on koordinoida eri lupamenettelyjä

24 Laki 764/2019.

25 Käsitteellä ”hajautettu” ei tässä selvityksessä viitata välttämättä tietoisesti valittuun lupahallinnon malliin, vaan pikemmin ajansaatossa tarkoitusta muodostuneeseen pirstaleiseen järjestelmään, joka nojaa eri hallinnonaloihin ja niistä seuraaviin hallinnonalakohtaisiin lainsäädäntöihin ja lupamenettelyihin.

26 HE laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (269/2018 vp). Yksityiskohtaiset perustelut, 1 Luku. Yleiset säännökset. 1 § Tavoite, s. 68.

muiden viranomaisten ja lupanhakijan välillä. Lain 6 §:n mukaisesti yhteensovittava viranomainen voi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen hakijan toimivaltaisten viranomaisten välille.

YVA-menettelyä uudistettiin niin, että YVA-arviointiselostuksen ja ympäristölupahakemuksen samanaikainen kuuleminen tietyissä tilanteissa on mahdollista. Lisäksi mahdollistettiin YVA-arviointiselostuksen täydentämisestä kuuleminen ympäristölupahakemuksen tai vesilain mukaisesta hakemuksen kuulemisen yhteydessä (5 §).²⁷

Lain 4 §:ssä säädetään uuden lain lupakäsittelyn suhteesta lain soveltamisalaan kuuluvien lupalakien menettelyihin. Sen lisäksi, mitä uudessa laissa säädetään, sovelletaan lupa-asioiden käsittelyyn edelleen myös lupalakien menettelyjä.

2.11.3 Yhteensovittavan viranomaisen asettamat määräajat erälle menettelyvaiheille

Hakemusten vireilletulo ja hakemusten täydentäminen

Lakiin ei sisälly omia säännöksiään siitä, milloin ja miten hakemukset tulevat vireille tai onko yhteensovittavalla viranomaisella esimerkiksi velvollisuus ilmoittaa hakijalle hakemusten vastaanottamisesta. Vireilletuloon sovelletaan lupalakien omia vireilletulosäännöksiä sekä hallintolakia.

Hakemusten täydentämistä koskien yhteensovittava viranomainen varaa hakijalle tilaisuuden täydentää hakemusta asettamassaan määräajassa, kun se on ensin saanut toimivaltaisilta muilta viranomaisilta tiedot, miltä osin hakemusta on täydennettävä (9 §).

Pykälässä ei säädetä täydentämistä koskevan määräajan pituudesta, eikä asiaa avata myöskään perusteluissa. Laissa ei niin ikään ole säädetty määräajan ylityksestä aiheutuvista seurauksista. Hallintolain 33 §:n nojalla määräajan on oltava ”asian laatuun nähden riittävä”. Yhteensovittavan viranomaisen tulisi saman säännöksen nojalla ilmeisesti myös ilmoittaa hakijalle, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista.

Lausuntojen antamisen määräajat

Lain 10 §:ssä säädetään ensiksi lupaviranomaisten velvollisuudesta toimittaa koordinoivalle viranomaiselle tieto lupahakemuksesta pyydettyistä lausunnoista. Tämän jälkeen yhteensovittava viranomainen pyytää lausunnot lausunnonantajilta sähköisenä ja määräajassa. Määräajan pituudesta ei säädetä.

²⁷ Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (768/2019).

Muutoin lupahakemuksista pyydettyjä lausunnoista ja niistä tahoista, joille on varattava tilaisuus muistutuksen tekemiseen tai mielipiteen ilmaisemiseen, sovelletaan, mitä lupalaeissa säädetään. Toimivaltaisten lupaviranomaisten on kuitenkin toimitettava muistutukset ja mielipiteet koordinoivalle viranomaiselle.

2.11.4 Tavoitteellista kokonaiskäsitelyaikaa koskeva sääntely

Lain 8 ja 14 §:ssä säädetään yhteensovitun lupakokonaisuuden käsittelyajasta.

Lain 8 §:n mukaan yhteensovittava viranomaisen arvio yhteistyössä toimivaltaisten lupaviranomaisten kanssa yhteensovitettavien lupahakemusten tavoitteellisen käsittelyajan ja esittää sen perusteella arvion lupa-asioissa annettavien päätösten antamisajankohdasta.

Arvioitu käsittelyaika on tavoitteellinen määräaika, joten se ei sido viranomaisia. Määräajan pituudesta ei ole sääntelyä. Arvioitujen määräaikojen noudattamatta jättämisestä ei myöskään seuraa mitään sanktioita. Kyse on ylipäätään alustavasta arviosta päätösten antamisen ajankohtaa koskien.

Realistisempi ja tarkempi arvio käsittelyajasta saadaan 14 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa.

Lain 14 §:n mukaan yhteensovittava viranomaisen ja muut toimivaltaiset lupaviranomaiset sopivat tavoitteellisen määräajan asettamisesta päätösten antamiselle sen jälkeen, kun lupa-asioissa on saatu riittävät selvitykset. Toimivaltaisten lupaviranomaisten tulee antaa päätökset samanaikaisesti. Tavoitteellisen määräajan pituudesta tai seurauksista ei ole sääntelyä.

3 Lupakäsittelyn kestoja koskevasta sääntelystä Euroopan unionissa ja eräissä maissa

3.1 EU ja jäsenmaiden hallinto

EU-lainsäädännöllä on tyypillistä, että jäsenvaltioilla on usein paljon liikkumavaraa sen suhteen, miten ne eri direktiivien edellyttämät hallinnolliset menettelyt täytäntöönpanevat. Tämä johtuu siitä, että jäsenvaltioiden kansalliset menettelyt ja hallinnonrakenteet sekä viranomaiset poikkeavat toisistaan eikä jäsenvaltioiden hallinnolliset järjestelyt kuulu unionin yksinomaiseen eikä edes jaetun toimivallan alueisiin.²⁸

EU:n direktiiveihin sisältyy minimissään vain direktiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeva artikla, jonka nojalla jäsenvaltion on tiettyyn päivämäärään mennessä saatettava voimaan direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. Jäsenvaltiot päättävät itsenäisesti hallintoa koskevista täytäntöönpanotoimista eikä EU näissä tapauksissa puutu jäsenmaiden hallinnollisiin menettelyihin, niiden keston tai esimerkiksi siihen, miten direktiivin edellyttämät viranomaistehtävät organisoidaan.

On myös mahdollista, että direktiivissä säädetään vaihtoehtoista, jotka jäsenvaltiolla on jonkin direktiivin menettelyllisen veloitteen täytäntöönpanossa. Näin on esimerkiksi EU:n YVA-direktiivissä, jossa jäsenvaltioiden valittavaksi on annettujen vaihtoehtojen pohjalta jätetty esimerkiksi se, onko YVA-arviointi osa muuta hallinnollistamennettelyä, kuten

28 EU:n perussopimuksen (Lissabonin sopimus) 4 artiklan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä mukaan lukien poliittiset ja valtiosäännön rakenteet myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Artiklassa 5 säädetään suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteista. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii sen yksinomaiseen toimivaltaan luetun alan ulkopuolella ainoastaan, jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa tiettyjä tavoitteita, ja suunniteltujen toimien laajuuden tai vaikutusten vuoksi tavoitteet voidaan saavuttaa unionitasolla paremmin.

hankkeen mahdollistamaa lupamenettelyä vai säädetäänkö ympäristövaikutustenarviointia varten oma menettely²⁹.

EU:n on myös mahdollista antaa jäsenvaltioita sitovia määräyksiä hallintoon ja erityisesti hallinnolliseen menettelyyn kuuluvista seikoista. Näin on esimerkiksi uusiutuvan energian direktiiveissä (RES- ja RED-direktiivit)³⁰ ja energiainfrastruktuuriasetuksessa³¹. EU:n energiainfrastruktuuriasetus menee tässä mielessä kaikkein pisimmälle. Sen perussisältö koskee unionin laajuisten energiahankkeiden varsin yksityiskohtiin menevää lupamenettelyjen järjestämistä jäsenvaltioissa ja laajemmin, jäsenvaltioiden rajat ylittäen.

3.2 Tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien vaikutuksesta määräaika sääntelyyn

Århusin yleissopimuksessa säädetään menettelyistä, joilla taataan viranomaisten hallussa olevien ympäristötietojen julkinen saatavuus, edistetään yleisön osallistumista ympäristöön vaikuttavien päätösten tekoon ja laajennetaan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa³². Sopimus on voimaansaattettu sekä Suomessa että erikseen EU:ssa.

Yleissopimuksen 6 artiklassa säädetään yleisön oikeudesta osallistua lupia koskevaan päätöksentekoon. Yleisön osallistumisen turvaamiseksi menettelyjen eri vaiheissa on oltava kohtuulliset määräajat, jotka antavat riittävästi aikaa sekä yleisölle tiedottamiseen että mahdollisuuden osallistua menettelyyn tehokkaasti. Osallistuminen on taattava menettelyn alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia. Myös tiedottamisen tulee tapahtua päätöksentekomenettelyn alkuvaiheessa, hyvissä ajoin, julkisesti, mutta tarvittaessa henkilökohtaisesti ja tehokkaasti. Lisäksi tiedottamisen on oltava riittävä.

29 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2011/92/EU, muutettu 2014/54/EU) tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, 2 artikla, 2. kohta.

30 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2009/28/EY) uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien (2001/77/EY) ja (2003/30/EY) muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2018/2001/EU) uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uudelleenlaadittu).

31 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 347/2013/EU, Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten N:o 713/2009/EY, N:o 714/2009/EY ja N:o 715/2009/EY muuttamisesta.

32 Yleissopimus tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa (25.6.1998, Århus, Tanska).

EU:ssa Århusin yleisopimus on osin täytäntöön pantu ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetulla direktiivillä³³. Lisäksi tiedonsaantia ja osallistumisoikeuksia koskevia artikloja on sisällytetty lukuisiin EU:n ympäristöalan direktiiveihin³⁴.

Yleissopimuksessa ei säädetä viranomaisille asettavasta lupa-asian käsittelyn määräajasta, eikä siinä liioin säädetä yleisön osallistumista turvaavan ”kohtuullisten määräajan” pituudesta. Yleissopimusta toteuttavissa EU:n direktiiveissä todetaan tyypillisesti jäsenvaltioiden päättävän yksityiskohtaiset järjestelyt, joilla mahdollisuudet tehokkaaseen osallistumiseen toteutetaan³⁵.

Pohdittaessa vaihtoehtoja investointien lupamenettelyjen nopeuttamiseen, ja erityisesti mahdollisuuteen myöntää luvat yhden vuoden määräajassa, on tiedonsaantia ja osallistumista koskevat oikeudet otettava arvioinnissa huomioon. Kyseiset oikeudet vaikuttavat siihen, minkä pituinen määräaika voidaan asettaa, jotta myös lupamenettelyn muille tärkeille vaiheille jää riittävästi aikaa. Selvityksen piirissä olevissa laeissa on kyseisistä oikeuksista säädetty eri tavoilla³⁶. Tässä selvityksessä on lähetty siitä, ettei näihin oikeuksiin ja niiden nykyiseen tasoon ole asianmukaista puuttua, vaan niiden tulee säilyä vähintään nykyistä vastaavalla tasolla.

3.3 EU yhdentää jäsenmaiden energiahankkeiden lupamenettelyjä

Kehitys EU:ssa on vienyt jäsenmaiden energiahankkeiden lupamenettelyjä kohti yhden luukun mallia sekä tehokkaampia ja tarkoitukseensa paremmin mitoitettuja hallinnollisia ohjausvälineitä. Tehokkuutta haetaan muun muassa kansallisia lupamenettelyjä koskevilla sitovilla määräajoilla.

33 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/4/EY) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.

34 Ks. mm. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2001/42/EY) tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 6 artikla, direktiivi (2011/92/EU, muutettu 2014/54/EU) tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 6 artikla, direktiivi (2010/75/EU) teollisuuden päästöistä (yhdenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (uudelleenlaadittu toisinto), direktiivi (2006/21/EY) kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin (2004/35/EY) muuttamisesta 8 artikla.

35 Ibid.

36 Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 44 §:n ja maa-ainelain 13 §:n mukaan hakemusasiat kirjat on oltava nähtävillä vähintään 30 päivää ja vesilain 11 luvun 10 §:n mukaan 30–45 päivää. Muistutusten ja mielipiteiden antamiselle ei säädetä erillistä määräaika. Sen sijaan kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain 104 a §:n 3 momentin ja kaivoslain 39 §:n mukaan muistutusten ja mielipiteiden esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Näissä laeissa hakemusasiakirjat on pidettävä nähtävillä niin ikään 30 päivää (KemTurvL 104 b §, KL 40 §).

Toisaalta on todettava se, että ympäristöalan direktiiveissä vastaavaa sääntelyä ei toistaiseksi esiinny³⁷. Silti yhdentämis- ja tehostamiskehitys koskettaa myös ympäristöasioita, sillä energiahankkeiden ”kaikkia asiaankuuluvia” lupamenettelyjä koskeva sääntely tuo väistämättä tarkasteluun myös jäsenmaiden ympäristölliset lupamenettelyt. Tällainen on esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa (ks. jäljempänä uusiutuva energiaa tuottavien voimalaitosten luvittaminen RED II -direktiivin mukaisesti)³⁸.

Vähintään voidaan sanoa, että EU:ssa on tiedostettu hallinnollisesta taakasta aiheutuvat haitat unionin tavoitteiden saavuttamiselle sekä lisäkustannukset, joita hitaista menettelyistä aiheutuu³⁹. Tulokulma EU:n ympäristö- ja energiapolitiikkaan ei ole pelkästään päästöjen ja muiden vaikutusten hallinta sektoreittain, vaan unionin tavoitteiden saavuttaminen mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti on alkanut saada sääntelyssä jalansijaa.

3.4 EU:n energiainfrastruktuuriasetus

3.4.1 Yleistä

Energiainfrastruktuuriasetus on monella tapaa kiinnostava tämän selvityksen kannalta. Asetuksessa on kyse Euroopan laajuisen, rajat ylittävän ja yhteen toimivan sähkö-, kaasuja öljyverkon viiveettömästä kehittämisestä järkeistämällä, koordinoimalla entistä tiiviimmin ja nopeuttamalla lupaprosesseja sekä parantamalla yleisön osallistumista (1 artikla, 2. b).

Asetuksessa säädetään ensiksi unionin tasoa koskevista menettelyistä ja toimista, joilla energiahankkeiden prioriteettiasema suhteessa toisiinsa määritellään unionin laajuisesti ja jäsenmaiden sisällä. Toiseksi asetuksessa säädetään siitä, kuinka tällaisten energiainvestointien lupamenettelyt on jäsenmaissa organisoitava.

Asetuksen soveltamisala on kapea. Liitteessä I määritellään ensisijaiset Euroopan laajuiset energiainfrastruktuurin käytävät ja alueet ja liitteessä II kuvataan johdot, siirtokaapelit, -putket, varastot ja muut vastaavat tekniset laitteistot (energiainfrastruktuuriluokat), jotka hankkeina kuuluvat asetuksen soveltamisalaan.

37 Esimerkiksi EU:n IE-direktiivissä säädetään muun ohella pilaantumista aiheuttavan teollisen toiminnan lupavollisuudesta, -hakemuksesta, -ehdoista ja luvan myöntämisestä, mutta ei luvan myöntämistä koskevan viranomaismenettelyn määräajasta.

38 Kokonaan toinen kysymys on, onko kansallisesti tarkoituksenmukaista tai yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta mahdollistakaan ylläpitää eri toimintoja koskien eri mittaisia tai erilaisia lupamenettelyjä. Ruotsissa ei ole pidetty asianmukaisena, että EU:n säätämät määräajat johtaisivat kahteen rinnakkaiseen hallinto-oikeudelliseen systeemiin eli EU:n sääntelemään ja siihen, jota sovelletaan hallinnossa muutoin. En ny förvaltningslag. Kommittédirektiv, Dir:2008:36, s.7.

39 Vrt. REFIT-ohjelma

Suomessa näitä ns. yhteisen edun mukaisia hankkeita on toistaiseksi ollut kolme; Suomen ja Viron maakaasuverkkojen yhdistäminen (Balticconnector), rajayhdysjohto Ruotsin Mes-sauren ja Pyhäselän välillä (Fingrid) sekä Ruotsin ja Suomen rajasiirtokapasiteettia edistävä voimajohtohanke Keminmaan ja Pyhäselän välillä (Fingrid).⁴⁰

Kyseessä on ensimmäinen EU:n ympäristö- ja energia-alan alaisuuteen kuuluva säädös, joka edellyttää jäsenmaita kokoamaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien investointien lupamenettelyt yhteen. Asetuksen mukaan jäsenvaltioissa ”perustetaan” yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka kokoaa yhteen tai koordinoi kaikkia lupamenettelyjä (”keskitetty palvelupiste”). Tämän pitäisi asetuksen mukaan vähentää monimutkaisuutta, parantaa tehokkuutta ja avoimuutta sekä tehostaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä (johdanto, 29 kohta).

Asetus jättää jäsenmaiden itsensä valittavaksi sen, kuinka syvää viranomaismenettelyjen integrointi on. Useamman toimivaltaisen viranomaisen yhteisen lupamenettelyn ja päätöksenteon integroimiseen annetaan asetuksessa kolme vaihtoehtoista mallia. Nämä ovat kokonaisvaltainen, koordinoitu tai yhteistyöhön perustuva malli⁴¹.

3.4.2 Hankkeen valmisteluvaihe ja varsinainen lakisääteinen lupaprosessi

Asetuksen 10 artiklassa säädetään lupaprosessin kestosta ja täytäntöönpanosta. Lupaprosessi jaetaan kahteen osaan. Ne ovat hakemusta edeltävä, hankkeen valmistelijan vastuulla oleva valmisteluvaihe sekä varsinainen lakisääteinen ja viranomaisvetoinen lupaprosessi.

Ensimmäistä vaihetta kutsutaan asetuksessa ”hakemusta edeltäväksi menettelyksi”. Vaihe kattaa ajanjakson hankkeen valmistelun alkamisesta (asetuksessa ”lupaprosessin alkaminen”) siihen saakka, kunnes toimivaltainen viranomainen hyväksyy jätetyt hakemusiakirjat. Valmisteluvaiheeseen katsotaan sisältyvän ”ympäristöraporttien” valmistelun.

Kansallisessa järjestelmässä tätä vaihetta voidaan pitää tavanomaisena hankkeen suunnitteluvaiheena, joka edeltää lupahakemusten jättämistä viranomaisille. Kansallisesti tätä vaihetta koskevat lähinnä ennakkoneuvottelua ja neuvontaa koskevat säännökset. Suunnitteluvaiheella on kuitenkin merkitystä investointien edistämässä, sillä sen aikana hankkeen toteuttaja muun muassa laatii hanketta koskevat erilaiset ympäristöä koskevat ja muut selvitykset, jotka liitetään lupahakemukseen⁴².

40 Energiaviraston www-sivu <https://energiavirasto.fi/pci-hankkeet>

41 Asetuksen 8 artikla (Lupaprosessin järjestäminen).

42 Useammat lupamenettelyjen pullonkauloja selvittäneet raportit Suomessa ovat osoittaneet, että puutteelliset selvitykset ovat merkittävä investointien luvitusta hidastava tekijä (esim. Attila 2017).

Hakemukset jätetään toimivaltaisille viranomaisille, mutta yhden toimivaltaisen viranomaisen (koordinoiva viranomainen) on viimeistään 3 kuukauden kuluttua hakemusten vastaanottamisesta todettava hakemukset vastaanotetuiksi.

Tosiasiaa tämä "toteaminen" ja siitä hakijalle ilmoittaminen on samalla ilmoitus siitä, onko hanke riittävästi selvitetty sen käsittelemiseksi. Jos viranomainen ei katso hankkeen olevan riittävän kypsä lupaprosessiin, on sen hylättävä hakemus kirjallisesti. Jos ilmoitus sen sijaan on myöntävä, ilmoituksen allekirjoituspäivä on samalla varsinaisen lupaprosessin alkamispäivä (10.1. a) 3 kappale).

3.4.3 Hakemusten täydentäminen

Asetuksessa ei ole suoransia säännöksiä hakemusten täydentämisestä. Asetuksen 10 artiklan 2. kohdassa säädetään kuitenkin, että jos valmisteluvaihetta ei saada päätökseen ennen hakijaa koskevan ohjeellisen määräajan päättymistä, viranomainen voi ennen määräajan päättymistä jatkaa vaihetta enintään 9 kuukautta.

Jotta valmisteluvaiheen aikana olisi mahdollista täydentää hakemuksia, olisi hakijan ja viranomaisen kesken voitava jollakin tapaa selvittää täydennystarpeet. Tästä ei asetuksessa kuitenkaan säädetä.

3.4.4 Hankkeen valmisteluvaiheen ja lupakäsittelyn määräajat

Lupahakemusta edeltävä vaihe tulee toteuttaa **2 vuoden ohjeellisen ajanjakson** aikana (artikla 10 1. a) kohta). Valmisteluvaihetta tukee asetuksen 5 artiklan 1) kohdassa säädetty **hankkeentoteuttajan laatima toteuttamissuunnitelma**. Toteuttamissuunnitelman on sisällettävä ja se on aikataulutettava seuraavien vaiheiden mukaisesti: a) toteutettavuus- ja suunnittelututkimukset; b) kansallisen sääntelyviranomaisen tai muun asianomaisen viranomaisen hyväksyntä; c) rakentaminen ja käyttöönotto ja d) lupaprosessin direktiivin 10 artiklassa säädetty määräaika.

Varsinaiselle lupaprosessille on säädetty **sitova määräaika, joka on 1,5 vuotta** aiemmin kuvatun ilmoituksen allekirjoituspäivästä siihen päivään, kun kattava lupapäätös on annettu (10.1. b). Jäsenvaltiot saavat asettaa lupamenettelylle lyhyemmän määräajan.

"Kattava päätös" tarkoittaa yhden tai useamman viranomaisen tekemää päätöstä tai tekemien päätösten sarjaa, jolla hankkeelle myönnetään sen tarvitsemat luvat (2. 2).

Kaikkiaan 1. ja 2. vaiheen yhteenlaskettu kesto saa olla **3,5 vuotta** (10 artikla, 2.). Jos toimivaltainen viranomainen katsoo, että jompaakumpaa tai kumpaakaan lupaprosessin kahdesta menettelystä ei saada päätökseen määräajassa, voi viranomainen ennen

määräaikojen päättymistä jatkaa jompaakumpaa tai kumpaakin määräajoista yhteensä enintään yhdeksällä kuukaudella, kummankin menettelyn osalta. Erityisiä edellytyksiä pidennykselle ei ole, vaan harkinta tehdään tapauskohtaisesti.

Näin hankkeen toteuttamisen ”kokonaisläpivientiajaksi” eli maksimikäsittelyajaksi hankkeen suunnittelusta viranomaispäätöksiin muodostuu lopulta vähän yli 5 vuotta (2 v + 9 kk + 3 kk + 1,5 v + 9 kk).

Hankkeen valmistelijan ohjeellinen aikataulu valmistelutoimille ennen lupahakemusten jättämistä on maksimissaan 2 v 9 kk. Huomionarvoista on, että hankkeen vaatima YVA-arviointi sisällytetään tähän määräaikaan.

Viranomaisten lupakäsittelylle ja päätöksenteolle maksimiaika on 2 v 3 kk.

Muutoksenhaku ei kuulu asetuksessa määritellyn kattavan päätöksen piiriin eikä siihen mahdollisesti kuluva aika lasketa mukaan määräaikoihin.

3.4.5 Laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä

Energiainfrastruktuuriasetuksen vuoksi on Suomessa annettu laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä⁴³.

Toimivaltaiseksi eli koordinoivaksi viranomaiseksi on nimetty Energiavirasto (3 §). Eri viranomaisten lupamenettelyiden yhteensovittamiseksi on valittu lievin integrointitapa eli yhteistyöhön perustuva malli (4 §). Hakemusten käsittelyn määräajoista laissa ei säädetä, vaan 2 §:ssä todetaan ainoastaan, että yhteistä etua koskevaan energiahankkeeseen liittyvät tehtävät on käsiteltävä viivytyksettä. Kun kyseessä on EU:n asetus, sitovat määräajat jäsenvaltioita suoraan asetuksen nojalla ilman kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä.

Lain 5 §:ssä säädetään siitä, että hankkeen toteuttajan on toimitettava lupaa koskeva hakemus ja siihen liittyvät asiakirjat samanaikaisesti Energiavirastolle ja sille lupaviranomaiselle, jonka toimivaltaan kyseinen asia kuuluu. Energiaviraston on pyydettävä asianomaiselta lupaviranomaiselta lausunto hakemusasiakirjojen riittävydestä ennen niiden hyväksymistä. Energiavirasto ei saa hyväksyä hakemusasiakirjoja vastoin lupaviranomaisen kantaa.

43 Laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä (684/2014).

3.5 EU:n uusiutuvan energian direktiivi (RED)

3.5.1 Yleistä

EU:n uusiutuvan energian direktiivin tarkoituksena on edistää uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä unionissa. Direktiivissä asetetaan sitova EU:n tavoite uusiutuvan energian osuudesta energialähteiden yhdistelmässä vuonna 2030, säännellään itse tuotetun uusiutuvan energian käyttöä ja määritellään säännöt uusiutuvien energialähteiden käyttöön sähkö-, lämmitys- ja jäähdytys- sekä liikennealoilla EU:ssa.

Jo vuoden 2009 direktiivissä (ns. RES-direktiivi) asetettiin jäsenvaltioille uusiutuvaa energiaa koskien velvoite yhteensovittaa valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjen suunnittelu- ja rakennuslupahakemukset sekä antaa hakemusten ratkaisemiselle läpinäkyvät aikataulut (13 artikla 1. a). Lisäksi hallintomenettelyjä oli tavoitteena sujuvoittaa ja nopeuttaa muun muassa siten, että pienempiin hankkeisiin (kuten hajautettuihin laitteisiin) tuli soveltaa yksinkertaistettuja ja kevyempiä lupamenettelyjä, mukaan lukien ilmoittaminen, jos se on sallittua sovellettavassa sääntelykehyksessä (c- ja f-kohta).

RES-direktiivin määräyksiä perusteltiin hankkeita koskevien sääntöjen epäselvyydellä ja eri lupaviranomaisten koordinoinnin puutteella, minkä katsottiin vaikeuttaneen uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöönottoa⁴⁴.

Jäljempänä tässä luvussa käsitellään pelkästään RED-direktiiviä, koska jäsenmaiden lainsäädäntö on mukautettava seuraavaksi sen vaatimuksiin. RED-direktiivi on saatettava voimaan jäsenvaltioissa viimeistään 30.6.2021 (artikla 36).

RED-direktiivin vuoden 2018 uudistuksessa⁴⁵ pitkäkestoiset hallinnolliset menettelyt kuvataan merkittäväksi hallinnolliseksi esteeksi, josta koituu paljon kustannuksia. Direktiivissä asetetaan sitovat määräajat sähköä uusiutuvasta energiasta tuottavien laitosten luvituksen kokonaisuudelle, minkä nähdään johtavan menettelyjen tehostumiseen ja sitä myöten hallinnollisten kustannusten laskuun. Lisäksi tavoitteena on direktiivin tarkoittamien lupamenettelyjen sujuvoittaminen, jotta on mahdollista vastata laitosten lisääntyvään päivittämistarpeeseen.⁴⁶

RED-direktiivin artiklakohtaiset määräykset hallinnollisten menettelyjen kehittämiseksi koskevat jäsenvaltioiden veloitetta sujuvoittaa ja nopeuttaa menettelyt sekä laatia ennakoitavat aikataulut uusiutuvan energian hyväksymistä koskeville menettelyille. Lisäksi pienimuotoisille toiminnoille (esimerkiksi hajautetut laitteet ja varastointi) on tarkoitus

44 RES-direktiivin (2009/28/EY) johdantoteksti, kohta 41.

45 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, EU 2018/2001, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uudelleenlaadittu).

46 Ibid, johdanto, kohta 51.

soveltaa yksinkertaistettuja ja kevyempiä lupamenettelyjä, mukaan lukien yksinkertainen ilmoitusmenettely.⁴⁷

Hakijoilla on määräaikojen lisäksi oltava helposti käytettävissään yksinkertaiset lupamenettelyt uusiutuvaa energiaa käyttävien laitosten rakentamiseen ja laitosten käyttämiseen mukaan lukien riitojen ratkaiseminen, ja tarvittaessa myös vaihtoehtoiset riitojenratkaisumekanismit.

3.5.2 Direktiivin soveltamisalaan kuuluvista hankkeista

Uusiutuva energia määritellään direktiivin 2 artiklan 1. kohdassa seuraavasti: ”Uusiutuvista, muista kuin fossiilisista, lähteistä peräisin olevaa energiaa eli tuuli- ja aurinkoenergiaa (aurinkolämpö ja aurinkosähkö) sekä geotermistä energiaa, ympäristön energiaa, vuorovesi- ja aaltoenergiaa ja muuta valtamerienergiaa, vesivoimaa sekä biomassaa, kaatopaikoilla ja jätevedenpuhdistamoissa syntyvää kaasua ja biokaasua.”

RED-direktiivin artiklassa 16 (Lupamenettelyn kesto ja organisointi) puhutaan uusiutuvan energian tuotantolaitoksista rajaamatta näitä millään tavalla. Direktiivin soveltamisalaan kuuluu näiden hankkeiden lupien päivittäminen, rakentaminen sekä käyttämisen luvittaminen. Lisäksi direktiivin soveltamisalaan kuuluu näiden hankkeiden päivittämiseen tarvittavat luvat.

Direktiivin 16 artiklassa säädetyt määräajat näyttävät direktiivin sanamuodon mukaan kuitenkin koskevan vain voimalaitoksia (eli sähköntuotantoa), sillä määräajan pituus määritetään voimalaitoksen sähköntuotantokapasiteetin nojalla. Direktiivin määräaikasäännökset koskevat siten ainakin tuulivoimaa, vesivoimaa ja yhdistettyjä lämmön- ja sähköntuotantolaitoksia, aurinkovoimaloita ja jätteenpolttolaitoksia niiden tuottaessa myös sähköä ja siinä tapauksessa, että vähintään osa käytetystä polttoaineesta on biopohjaista. Verkkoon liittämistä koskien jäsenvaltioiden on toteuttava yksinkertainen ilmoitusmenettely (artikla 17).

3.5.3 Lupamenettelyjen määräajat

Direktiivin 16 artiklassa säädetään lupamenettelyn organisoinnista ja kestosta. Direktiivin 16 artiklan 4-6 kohta sisältää sitovat määräajat lupamenettelyn kestolle.

47 Artikla 15.1, kohdat a) ja d).

Luvan myöntämismenettely kattaa kaikki hankkeeseen liittyvät (direktiivi asiaa koskevat) menettelyt hakemuksen vastaanottoilmoituksesta menettelyn tuloksesta tiedottamiseen (16 artikla, 1 kohta)⁴⁸.

Lyhyempää **1 vuoden määräaikaa** sovelletaan laitoksiin, joiden sähköntuotantokapasiteetti on alle 150 kW. Yhden vuoden määräaikaa voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella, kun se on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltua. **Luvituksen kokonaiskesto saa näissä tapauksissa kestää siten enintään 2 vuotta.**

Yllä mainittua suurempien voimalaitosten lupakäsittely ei saa kestää yli **2 vuotta**, mukaan luettuina kaikki hankkeeseen liittyvät (direktiivissä kaikki asiaankuuluvat) menettelyt. Kyseistä kahden vuoden määräaikaa voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella vastaavasti, kuin enintään 150 kW:n laitosten menettelyä. **Näissä hankkeissa luvituksen kokonaiskesto voi siten kokonaisuudessaan kestää enintään 3 vuotta.**

3.5.4 Muutoslupien käsittely ja määräaika

Lisäksi direktiivi velvoittaa käsittelemään uusiutuvaa energiaa tuottavien voimalaitosten "päivittämisen"⁴⁹ eli muutosluvut **1 vuoden** määräajassa. Määräaikaa saa jatkaa enintään 1 vuodella silloin, kuin kyse on poikkeuksellisista olosuhteista. **Maksimikäsittelyaika on siten 2 vuotta.**

Poikkeukselliseksi olosuhteiksi luetaan esimerkiksi turvallisuussyyt silloin, kun voimalaitoksen päivittämishanke vaikuttaa merkittävästi verkkoon tai laitoksen alkuperäiseen kapasiteettiin, kokoon tai toimintaan (16 artikla, 6.). Muutoslupia koskevan menettelyn on oltava yksinkertaistettu ja nopea.

3.5.5 Määräajat suhteessa unionin ympäristölainsäädännön velvoitteisiin

RED-direktiivin 16 artiklan 7. kohdassa säädetään määräaikojen suhteesta unionin ympäristölainsäädännön mukaisiin velvoitteisiin. Kohdassa todetaan, että määräaikojen soveltaminen ei vaikuta unionin voimassa olevan ympäristölainsäädännön mukaisiin velvoitteisiin, kanteiden nostamiseen, muutoksenhakuun ja muihin menettelyihin tuomioistuimissa ja vaihtoehtoihin riitojenratkaisumekanismeihin, mukaan lukien valitusmenettelyt sekä menettelyt ja muutoksenhaku tuomioistuinten ulkopuolella. Lisäksi todetaan, että määräaikoja voidaan jatkaa enintään tällaisten menettelyjen keston verran.

48 Direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa joudutaan todennäköisesti hankaliin rajanvetoihin siinä, mitä kaikkea "kaikki asiaa koskevat menettelyt" kattaa. Erilaisten lupamenettelyjen lisäksi kaavoitusta koskevat päätökset ja YVA-menettely vaikuttavat erittäin merkittäväällä tavalla investointihankkeiden viranomaiskäsittelyn keston.

49 Artiklan 2, 10) kohdan mukaan 'voimalaitoksen päivittämisellä' tarkoitetaan uusiutuvaa energiaa tuottavien voimalaitosten uusimista, mukaan lukien laitosten tai toimintajärjestelmien ja laitteistojen korvaaminen kokonaan tai osittain kapasiteetin korvaamiseksi tai laitoksen tehokkuuden tai kapasiteetin lisäämiseksi.

Kohdan mukaan on selvää, että säädettyjen määräaikojen ulkopuolelle jäävät kaikki muutoksenhakua koskevat menettelyt, olivat ne menettelyjä tuomioistuimissa tai näiden ulkopuolella. Nämä menettelyt pidentävät kyseeseen tullessaan investointien luvitukseen kuuluvaa kokonaisaikaa.

Sen sijaan maininta siitä, että määräajat eivät vaikuta unionin ympäristölainsäädännön mukaisiin velvoitteisiin, lienee direktiivin yleistavoitteet (uusiutuvan energian hankkeiden edistäminen ja lupamenettelyjen nopeuttaminen) huomioon ottaen tulkittava sanamuodon mukaisesti vain niin, että määräaikojen noudattaminen ei saa johtaa siihen, että unionin ympäristövelvoitteista tingitään. Toisin sanoen määräaikoja on noudatettava, mutta niitä noudatettaessa on samanaikaisesti huolehdittava ympäristövelvoitteiden toimeenpanosta⁵⁰.

Kun määräaikasääntelyn piiriin kuuluvat direktiivin sanamuodon mukaan vain uusiutuvaa energiaa tuottavat voimalaitokset, on todettava, että tyypillisesti tarvittavia lupia ja muita viranomaispäätöksiä ovat ainakin ympäristölupa, kemikaaliturvallisuuslupa tai -ilmoitus, asema- tai yleiskaavapäätös ja rakennuslupa⁵¹.

Tuulivoiman rakentamisen osalta olisi hyvä tarkastella hankkeita hankekokonaisuutena, jolloin yksittäisten rakennuslupien näkökulma ei välttämättä ole kovin tarkoituksenmukainen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan tuulivoimarakentamisessa yleiskaavaa on mahdollista käyttää suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena⁵². Vastaavasti voitaisiin kohdella aurinkovoimaloiden asema- ja yleiskaavoja⁵³. Luonnollisesti kunta voi kaavamonopolin turvin pidättäytyä kaavan muuttamisesta, mutta jos kaavaprosessi käynnistetään, voitaisiin siihen soveltaa RED-direktiivin määräaikoja.

Niitä tilanteita varten, joissa ympäristövelvoitteet voisivat olla vaarassa vesittyä, olisi ennakolta tutkittava mahdollisuudet käyttää direktiivissä sallittuja yhden vuoden määräajan pidennyksiä. Pidennys on direktiivin mukaan sallittua, kuten edellä on esitetty, poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella.⁵⁴

50 IE-direktiivin mukainen velvoite saattaa kansalliset lupamääräykset vastamaan uusia BAT-päätelmiä aina neljän vuoden kuluessa siitä, kun uudet päätelmät on julkaistu (art. 21, 3.), on takaraja uusien BAT-velvoitteiden voimaansaattamiseksi ns. direktiivilaitosten lupamääräyksissä ja toiminnassa. Jäsenvaltioiden lienee mahdollista säätää RED-direktiivin mukaiset määräajat viranomaisen lupakäsittelylle IE-direktiivistä riippumatta, kunhan samalla turvataan ympäristövelvoitteiden noudattaminen.

51 Esimerkkejä aurinkovoimaloiden kaavoituksesta ja luvituksesta ks. Uudenmaan aurinkoenergiaselvitys 2017, s. 54–60.

52 Maankäyttö- ja rakennuslain, jäljempänä MRL (132/1999, muut. 134/2011), 77 a §.

53 Nykyään rakennuslupa voidaan myöntää suoraan yleiskaavan nojalla muussakin kuin tuulivoimahankkeessa, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena (MRL 44 §, muut. 21.4.2017/230).

54 On todettava, että tätä kirjoittaessa direktiivin kansallinen täytäntöönpano on kesken, eikä esimerkiksi komission kansallisen täytäntöönpanoajan kuluessa mahdollisesti esittämiä näkemyksiä muun muassa 16 artiklan toimeenpanosta ole ollut käytettävissä.

3.5.6 Yhteyspisteen perustaminen

Muita tämän selvityksen kannalta relevantteja RED-direktiivin velvoitteita on yhden tai useamman yhteyspisteen perustaminen, joista luvanhakijan tarvitsee lupaprosessin aikana olla yhteydessä vain yhteen (16 artikla, 1 kohta). Hakijan kannalta relevantti yhteyspiste on hakijalle myös osoitettava.

Yhteyspisteen on hakijan pyynnöstä annettava neuvoja ja apua koko hakemisprosessin ajan. Jäsenmailla on erityinen velvollisuus neuvonnan ja ohjeistuksen järjestämiseen lupamenettelyitä koskien, sillä niiden on laadittava menettelyiden käsikirja. Vastuuviranomaisen on tarvittaessa otettava menettelyyn mukaan muita hallintoviranomaisia.

Lisäksi on huomattava, että direktiivi velvoittaa jonkinasteisten sähköisten palvelujen järjestämiseen jäsenmaissa, sillä sen mukaan luvanhakijoiden on voitava toimittaa lupa-asiaan kuuluvat asiakirjat (myös) digitaalisessa muodossa. Lisäksi lupamenettelyä koskeva ohjeistus ja hakijan kannalta relevantin yhteyspisteen tiedot on oltava saatavilla internetissä.

Direktiivin voi katsoa velvoittavan ainakin jonkinasteiseen yhden luukun palvelujen järjestämiseen (RED-hankkeita koskevien lupien osalta) myös siitä näkökulmasta, että siinä tarkoitetun luvanmyöntämismenettelyn tulee kattaa ”kaikki asiaankuuluvat hallinnolliset luvat”, jotka koskevat laitosten ja niiden verkkoon liittämässä tarvittavien rakennelmien (direktiivin käänöksessä voimavarojen) rakentamista ja käyttämistä. Erikseen todetaan samojen yhden luukun palveluvelvoitteiden koskevan myös olemassa olevien toimintojen muutoslupia. Direktiivissä ei ole tarkempia säännöksiä siitä, mistä kaikista luvista ja muista mahdollisista menettelyistä on kyse.

3.6 Lupakäsittelyä koskevasta lainsäädännöstä eräissä maissa

3.6.1 Alankomaat

Käsittelyaika ja sitä koskevat säännökset

Määräajat yleisenä hallinto-oikeudellisena normina

Alankomaissa viranomaisten tulee yleisesti tehdä lupapäätökset laissa säädettyssä määräajassa. Tästä säädetään hallintolaissa (Algemene wet bestuursrecht, Awb). Käsittelyajat koskevat myös laajaa joukkoa elinkeinotoiminnan investointilupia, joilla on vaikutuksia ympäristöön⁵⁵.

55 <https://business.gov.nl/regulation/all-in-one-permit-environmental-regulations-businesses/>

Yleisen hallintolain 4 luvun 1.3 §:ssä (Hallintopäätöksen käsittelyaika) säädetään seuraavasti:

”Hallintopäätös tehdään lailla erikseen säädetyssä määräajassa tai tämän puuttuessa, kohtuullisessa ajassa siitä, kun hakemus on otettu vastaan (Awb 4:13.1).”Kohtuullinen käsittelyaika” katsotaan joka tapauksessa umpeutuneen 8 viikon kuluttua hakemuksen vastaanottamisesta, jos hallintoviranomainen ei ole tuona aikana tehnyt hakemusta koskevaa päätöstä tai jos se ei ole tuona aikana ilmoittanut hakijalle kohtuullista käsittelyaikaa, jona päätös tullaan tekemään (Awb 4:13.2).”

Määräajan ylitystä koskevat menettelyt ja sakkomaksu

Määräajan voidaan Alankomaiden hallinto-oikeudessa sanoa olevan oikeudellisesti sitovan. Tämä johtuu siitä, että jos viranomaisen ylittää määräajan, on ylityksellä sekä sitovia oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia.

Jos lupaviranomainen ei kykene tekemään lupapäätöstä säädetyssä määräajassa, lupanhakija voi lähettää lupaviranomaiselle ns. laiminlyöntihuomautuksen (*ingebrekestelling*, Awb 4:18). Huomautuksen jälkeen viranomaisella on 2 viikkoa aikaa tehdä päätös. Jos päätöstä ei tässä ajassa synny, lupanhakija voi välittömästi valittaa asiassa hallintotuomioistuimeen.

Taloudellisena seurauksena myöhästymisestä on sakkomaksu (penalty payment), joka maksetaan lupanhakijalle (Awb 4:17). Hyvitysmaksun hakemiseen on käytössä yksinkertainen sähköinen lomake⁵⁶. Alankomaiden vero- ja tullihallinnolla on ympäristöasioita vastaava sakkomaksujärjestelmä myöhästyneitä päätöksiä koskien.⁵⁷

Lex Silencio Positivo -periaate Alankomaiden hallinto-oikeudessa

Lupa-asiaan saatetaan Alankomaissa soveltaa myös erityistä *Lex Silencio Positivo* -periaatetta (LSP). Periaate on osa Alankomaiden yleistä hallinto-oikeutta. Periaate tarkoittaa käytännössä, että lupa katsotaan lain nojalla myönnettyksi määräajan kuluttua umpeen (Awb 4:20b), riippumatta siitä, mikä on ollut määräajan ylittymisen syy. Kun lupahakemus ilmoitetaan viranomaisessa vastaanotetuksi, samalla hakijalle ilmoitetaan, soveltuuko lupa-asiaan LSP-periaate vai ei.

Lupanhakijan on LSP-päätöksen saatuaan oikeudellisesti täysin pätevästi mahdollista aloittaa toiminta, vaikka jonkin lain mukainen lupa tai poikkeus ei olisi tosiasiallisesti myönnettävissä. Toiminnan aloittamiseen liittyy rajoitteita⁵⁸, jotka voivat johtaa siihen, ettei toimintaa ole välttämättä järkevää tai edes mahdollista aloittaa.

⁵⁶ Penalty payment for late decisions form

⁵⁷ Government information for entrepreneurs <https://business.gov.nl/regulation/objecting-and-appealing-against-government-decision/>

⁵⁸ Ks. jäljempänä kohta Viranomaisen mahdollisuudet puuttua LSP-päätökseen jälkikäteen.

LSP-periaatteen soveltamisesta säädettävä erityislaissa

LSP-periaatetta ei sovelleta lupamenettelyssä automaattisesti eikä pelkästään hallintolain nojalla, vaan siitä on säädettävä erikseen erityislaissa (Awb 4:20).

Alankomaiden ympäristölupamenettelyn puitelain (Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht, Wabo) 3.9.3:n mukaan useimpien sen alaisten hallintopäätösten (kuten ympäristölupien ja yhden luukun lupien) valmisteluun sovelletaan Awb 4.1.3. säännöksiä eli LSP-periaate soveltuu. Periaatetta sovelletaan silloin, kun lupa-asiankäsittelyssä noudatetaan ns. tavallista menettelyä (ks. tarkemmin s. 58, Määräajat ympäristölupamenettelylaissa ja uudessa ympäristö- ja suunnittelulaissa).

Uuteen ympäristö- ja suunnittelulakiin (Omgevingswet) ei ole sisällytetty LSP-periaatetta⁵⁹. On siten mahdollista, että ympäristöluvat eivät jatkossa tule Alankomaissa enää voimaan suoraan lain nojalla. Uuden lain voimaantulo ja sen lopullinen sisältö ovat kuitenkin epävarmoja, sillä lakia on muutettu ja sen voimaantuloa on lykätty useita kertoja⁶⁰.

LSP-periaate ei sisälly uuteen lakiin muun muassa seuraavista syistä:

- Tavallisen eli 8 viikon määräaikaan sidotun lupamenettelyn soveltamisalaa laajennetaan Alankomaissa entisestään ja se tulee soveltumaan jatkossa lähes kaikkiin lupa-asioihin mukaan lukien hankkeet, joita koskee EU:n direktiivien velvoitteet⁶¹. Samalla ympäristölupa voidaan integroida entistä useampia muita lupia
- Keskushallinnon ja maakuntien myöntämässä luvissa on nähty ongelmalliseksi se, että LSP-päätöksellä voidaan poiketa paikallisesta kaavapäätöksestä, jolloin fyysinen elinympäristö saattaa heikentyä. Kaavaharkinnassa ja -ratkaisussa eri intressit tasapainotetaan keskenään, LSP-päätöksissä tällaista tapapainotusta ei ole mahdollista tehdä
- Lupakäsittelyn pääperiaate on haluttu muuttaa lupakohtaiseen harkintaan "lisensoinnin" sijasta
- Jatkossa tavallisessa ja laajassa menettelyssä määräajan ylittämisen seuraukset ja muutoksenhaku ovat samanlaisia.⁶²

59 Omgevingswet (10.12.2019, konsolidoitu versio)

60 Lain piti tulla voimaan vuoden 2021 alusta, mutta voimaantuloa on lykätty asunto- ja ympäristöministerin kirjeellä 1.4.2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/01/inwerkingtreding-omgevingswet>

61 Alankomaissa on katsottu, että EU:n direktiivin edellyttäessä ennakkollista lupaa, ei LSP-periaatetta voida soveltaa.

62 Van Anderen, J. R. ja Wingers R. Geen vergunning van rechtswege in Omgevingswet, s. 67–68.

LSP-päätökseen ei sisälly luvanhakijan saamaa sakkomaksua

Niissä päätöksissä, joihin LSP-periaatetta sovelletaan, ei sakkomaksua suoriteta luvanhakijalle⁶³. Tästä huolimatta yleisen hallintolain 4:20 d:n mukaan hallintoelin kuitenkin ”alkaa menettää sakkoa” 2 viikon kuluttua siitä päivästä lukien, kun luvanhakija on lähettänyt lainminlyönti-ilmoituksen.⁶⁴

Viranomaisen mahdollisuudet puuttua LSP-päätökseen jälkikäteen

Alankomaissa mielletään LSP-lupapäätöksiin liittyvät mahdolliset kauaskantoiset ja haitalliset seuraukset. Tällaisia on tyypillisesti juuri ympäristöasioissa⁶⁵. Mahdollisia haitallisia vaikutuksia pyritään hallitsemaan useammilla tavoilla.

Ensiksi yleisen hallintolain 4:20 e §:n mukaan tietyt säännökset, määräykset ja velvoitteet, joista määrätään suoraan laissa tai poliittisesti tehdyissä päätöksissä, sisältyvät aina myös lain nojalla myönnettyyn lupapäätökseen ja tällaiset velvoitteet ovat osa lain nojalla myönnettyä päätöstä. Tämän johdosta lupamääräykset, jotka yleensä lain tai asetusten nojalla liitetään tiettyihin lupiin, ovat myös osa vastaavia LSP-lupia⁶⁶.

Toiseksi viranomainen voi kuuden viikon määräajassa liittää lain nojalla annettuun päätökseen määräyksiä tai se voi peruuttaa luvan kokonaan. Peruuttaminen on mahdollista siltä osin, kuin se on tarpeen yleisen edun kannalta vakavien seurausten estämiseksi (Awb 4:20 f). Jos viranomainen muuttaa lupaa tai peruuttaa sen, on sen korvattava muutoksesta tai peruutuksesta aiheutuneet vahingot luvanhakijalle (Awb 4:20 e, kohta 3.).

Muiden asianosaisten ja haitankärsijöiden asema LSP-lupatilanteessa

Muut asianosaiset on ’suojattu’ LSP-periaatteen mukaisessa päätöksenteossa niin, että he voivat riitauttaa LSP-päätöksen, vastaavasti kuin he voivat riitauttaa myös normaalin harkinnan sisältävän päätöksen valittamalla siitä. Valitusaika alkaa seuraavana päivänä sen jälkeen, kun päätöksestä on tiedotettu.

63 Lex silencio positivo; wanneer wordt een vergunning van rechtswege verleend? 2016 Stibbeblog <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/faq-lex-silencio-positivo-wanneer-wordt-een-vergunning-van-rechtswege-verleend/>

64 Uhkasakkoa pidätetään jokaisesta rikkomuspäivästä kuitenkin enintään 42 päivästä. Ensimmäiset 14 päivää maksu on 23 €, seuraavat 14 päivää 35 € ja viimeiset 14 päivää 45 €, Awb 4:17.

65 <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/faq-lex-silencio-positivo-wanneer-wordt-een-vergunning-van-rechtswege-verleend/>

66 Lex silencio positivo; wanneer wordt een vergunning van rechtswege verleend? 2016 Stibbeblog <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/faq-lex-silencio-positivo-wanneer-wordt-een-vergunning-van-rechtswege-verleend/>

Muut lupamenettelyn aikatauluun vaikuttavat säännökset Alankomaiden hallinto-oikeudessa

Hakemuksen täydentäminen

Alankomaissa käsittelyajan laskeminen keskeytetään siksi ajaksi, kun hakija täydentää hakemustaan. Laskeminen keskeytetään siitä päivästä lukien, kun viranomaisen pyytää hakijaa tekemään täydennyksen. Käsittelyaika alkaa kulua uudelleen siitä päivästä lukien, kun hakija on täydentänyt hakemusta. Käsittelyaika alkaa kulua kuitenkin viimeistään silloin, kun viranomaisen täydennykselle asettama määräaika päättyy, oli hakemusta tällöin täydennetty tai ei (Awb 4:15 §).

Hakemuksen käsittelemättä jättäminen

Awb 4:5 §:n mukaan lupaviranomainen voi tietyin edellytyksin päättää, ettei se käsittele epätäydellistä hakemusta. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen silloin, kun hakija on hakemuksessaan jättänyt jonkin laissa säädetyn vaatimuksen täyttämättä tai jos hakijan antamat tiedot tai laatimat selvitykset eivät ole riittäviä hakemuksen arvioimiseksi tai päätöksen tekemiseksi.

Käsittely voidaan lopettaa myös silloin, kun hakemukseen liitetyt dokumentit tai selvitykset ovat niin laajoja ja monimutkaisia, että tiivistelmä on tarpeen, eikä hakija pyynnöstä huolimatta määräaikana laadi tiivistelmää.

Hakemuksen käsittelemättä jättäminen edellyttää aina sitä, että hakijalle on annettu mahdollisuus täydentää hakemusta lupaviranomaisen antamassa määräajassa. Ennen käsittelyn sillensä jättämistä, hakijalle on varattava 8 viikon (2 kk) määräaika hakemuksen täydentämiseen (Awb 3:18 §). Määräaika lasketaan hakemuksen jättämisestä. Hakemuksen vastaanottamisesta on viranomaisen aina viipymättä ilmoitettava luvanhakijalle (Awb 3:17.1).

Jos viranomaisen ottaa käsiteltäväkseen puutteellisen lupahakemuksen, on sen tehtävä tästä merkintä hakemukseen. Jos hakijalle on annettu mahdollisuus täydentää hakemustaan, on viranomaisen tehtävä hakemukseen myös merkintä määräajasta, jonka kuluessa täydennys on tehtävä (Awb 3:18.3).

Jos viranomaisen jättää hakemuksen käsittelemättä, voi luvanhakija tehdä uuden hakemuksen. Jos hakija jättää täysin saman täydentämättömän (ei uusia tietoja tai olosuhteiden muutoksia) hakemuksen viranomaiselle uudelleen, voi viranomaisen hylätä hakemuksen suoraan viittaamalla edelliseen päätökseen jättää hakemus käsittelemättä (Awb 4:6.2).

Lausunnonantajia koskevat määräajat

Awb 3 luvussa säädetään muun ohella lausunnonantajia koskevasta määräajasta ja sen seurauksista. Lain 3.6.1:n mukaan lausunnonantajaa voi koskea erityislaissa säädetty määräaika

tai vaihtoehtoisesti päätöstä valmisteleva viranomaislainen ”voi ilmaista” (may indicate) lausunnonantajalle, missä määräajassa se lausuntoa odottaa. Tällainen määräaika ei saa olla niin lyhyt, että lausunnonantaja ei kykene täyttämään tehtävänsä kunnollisesti (3.6.1).

Sanamuoto ”voi ilmaista” on siinä mielessä harhaanjohtava, että Awb 3.6.2:n mukaan se, että lausuntoa ei ole toimitettu määräajassa, ei yksistään ole este sille, etteikö päätöstä voitaisi tehdä. Tästä näkökulmasta voi sanoa, että määräajan noudattamatta jättäminen on oikeudellisesti vähintään osittain sitova.

Määräajat ympäristölupamenettelylaissa ja uudessa ympäristö- ja suunnittelulaissa

Ympäristölupamenettelyn puitelaisissa (Wabo) säädetään sitovista käsittelyajoista. Ns. tavallisessa menettelyssä (regulier procedure, 3.2 §) käsiteltävien asioiden käsittelyaika on 8 viikkoa lupahakemuksen vastaanottamisesta (Wabo 3.9 artikla). Tätä määräaikaa on mahdollista pidentää kerran ja enintään kuudella viikolla eli maksimissaan lupapäätös on tehtävä 14 viikon (n. 3,5 kk) kuluessa. Tässä menettelyssä sovelletaan Lex Silencio Positivo -periaatetta, joten lupa katsotaan myönnettyksi, jos määräaikaa ei noudateta. Laajaan menettelyyn (uitgebreide procedure, Wabo 2.10 artikla) sovelletaan yleisen hallintolain menettelysääntöjä. Lupapäätös on tehtävä mahdollisimman pian ja viimeistään 6 kuukauden kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta (Awb 3:18.1). Tätä määräaikaa voi pidentää kohtuullisella lisäajalla erittäin monimutkaisissa ja kiistanalaisissa asioissa.

Laajempaa menettelyä sovelletaan muun muassa sellaiseen hankkeeseen, joka on riskitiridassa paikallisen kaavaratkaisun kanssa, kaivoksen perustamiseen ja merkittävään muuttamiseen sekä sellaisiin kunnan⁶⁷ erikseen määrittelemiin toimintoihin, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristölle tai kolmansille osapuolille. Lisäksi laajennettua menettelyä voidaan soveltaa sellaisissa tilanteissa, joissa toinen viranomaislainen on vastustanut lupaa hakenutta hanketta (Wabo artikla 3:10).

Jako tavalliseen ja laajennettuun lupamenettelyyn on säilytetty uudessa ympäristö- ja suunnittelulaissa⁶⁸. Tavallisessa menettelyssä määräaika olisi edelleen 8 viikkoa tai 12 viikkoa niissä tilanteissa, joissa toinen viranomaislainen on vastustanut hanketta. Määräajan pidentäminen on mahdollista kerran ja enintään 6 viikolla (luku 16, artikla 64). Laissa ei enää viitata hallintolain säännökseen, jonka nojalla Lex Silencio Positivo -periaatetta noudatetaan. Sitä ei siten jatkossa enää tavallisessakaan menettelyssä sovellettaisi.

Uudistus ei ole pidentämässä viranomaisen käsittelyaikaa, vaan vaikuttaa siltä, että jatkossa kaikki luvat voivat tulla lyhyemmän eli 8 viikon käsittelyajan piiriin. Tämä johtuu siitä,

67 Alankomaissa pääasiallinen lupaviranomaislainen on kunta, mutta myös provinssi, vesiviranomaislainen vesilainsäädännön alaisissa hankkeissa sekä Infrastruktuuri- ja ympäristöministeri voivat toimia lupaviranomaisina.

68 Kyseiseen lakiin on sulautettu mm. Wabo ja kaavoitusta koskeva lainsäädäntö.

että uuden lain mukaan laajennetun menettelyn käyttäminen on mahdollista, jos luvanhakija siihen suostuu (luku 16, artikla 65, kohta 1).

Ympäristö- ja suunnittelulain voimaantulon ajankohdasta ei ole tietoa. Jo ennen uutta lakia ympäristöllistä päätöksentekoa on Alankomaissa voimakkaasti yhtenäistetty ns. all-in-one-periaatteen mukaan niin, että yhdellä luvalla on korvattu lukuisia erillisiä lupia⁶⁹.

Ympäristövaikutusten arviointi

Osana uutta ympäristö- ja suunnittelulakia YVA- ja lupamenettelyjä on Alankomaissa yhtenäistetty. YVA-menettely ei ole kaksivaiheinen, kuten Suomessa, sillä Alankomaissa ei ole Suomen tapaan arviointiohjelmavaihetta lainkaan. YVA on uudistuksen jälkeen lähempänä lupamenettelyä, kuin oma erillinen menettelynsä.

Pääsääntöisesti YVA-velvolliset hankkeet luetellaan alemman asteisessa määräyksessä tai muussa lainsäädännössä. Muiden ympäristöön todennäköisesti merkittävästi vaikuttavien hankkeiden osalta toimivaltainen viranomainen tekee päätöksen YVA-menettelyn tarpeellisuudesta.

Jos on kyse hankkeesta, jossa YVA-menettelyn tarve tulee arvioitavaksi tapauskohtaisesti, luvanhakijan tulisi informoida hankesuunnitelmasta toimivaltaista viranomaista mahdollisimman varhain. Jos YVA ei ole tarpeen, lupaviranomainen tekee tästä esipäätöksen osana lupamenettelyä.

Hakiessaan lupaa hankkeelle, joka edellyttää YVA-menettelyä, tulee hankkeesta vastaavan liittää arviointiselostus lupahakemukseen.

Jos viranomainen vasta lupahakemuksen vireilletulon jälkeen päättää, että YVA on tarpeen, lupahakemus hylätään. Hankkeesta vastaavalla on mahdollisuus ennen lupa-asian vireillepanoa pyytää toimivaltaiselta viranomaiselta lakiin perustuvaa neuvottelua, jossa hankkeen YVA- tarpeesta voidaan keskustella.⁷⁰

Määräajat käytännössä

Säädetyt käsittelyajat toteutuvat Alankomaissa suhteellisen hyvin. Yleensä kunnan viranomainen päättää ”yhden luukun luvasta” (all-in-one-permit) 8 viikossa, monimutkaisempien lupa-asioiden käsittely voi kestää noin 6 kuukautta.

69 Ks. Alankomaiden lupajärjestelmästä tarkemmin: Belinskij ym. 2016, s. 44–46.

70 Hallituksen esitys 269/2018 vp., s. 22–23.

3.6.2 Ruotsi

Yleistä

Ruotsissa investointihankkeiden lupamenettelyjä ohjataan etupäässä tavoitteellisin käsittelyajoin, kuten Suomessakin. Viimeaikaisissa selvityksissä tämän linjan ehdotetaan ympäristöllisessä päätöksenteossa jatkuvan⁷¹.

Lääninhallitusten ympäristölupapäätöksiä koskee Ruotsin uusi hallintolaki (2017:900), jonka mukaan asian vireille laittanut voi kirjallisesti vaatia viranomaista tekemään asiassa päätöksen, jos siitä ei ole päätetty 6 kuukaudessa. Aiemmassa hallintolaissa (1986:223) vastaavaa sääntelyä ei ollut.

Jo ennen ympäristökaaren (Miljöbalk, MB, 1998:808) voimaan tuloa pitkät lupahakemusten käsittelyajat lääninhallituksissa (miljödelegationerna) ja maa- ja ympäristöoikeuksissa ovat olleet Ruotsissa kritiikin kohteena. Lupamenettelyjen sujuvoittamista koskevia selvityksiä onkin parin viimevuosikymmenen aikana laadittu Ruotsissa runsaasti:

- Naturvårdsverket: selvitys lääninhallitusten käsittelyajoista (2008)
- Förutsförklaring (2010): yksityisten mahdollisuudesta kiirehtiä tuomioistuinkäsittelyä (2011)
- Maa- ja vesioikeudet (2011): viiden maa- ja ympäristöoikeuden perustaminen
- Lääninhallitukset (2012): B-laitosten lupakäsittelyn keskittäminen 7 lääninhallitukseen
- Västerbottenin lääninhallitus (2012): selvitys lupamenettelyn sujuvoittamistoimista
- Jordbruksföretag och djurhållning (2013): selvitys läänien ja kuntien eläinsuojien ympäristöluvituksista
- Tillväxtverket (2013, 2016): selvitykset luvituksen sujuvoittamisesta, tehostamisesta ja käsittelyajoista
- Svenskt Näringsliv (2012, 2016): selvitykset käsittelyajoista ja resurssitarpeista
- Lantbrukarnas Riksförbund (2017): maitotilojen luvituksen kesto
- Sammanhållen statistikredovisning avseende miljöprovning (2018): käsittelyaikatilastointia kehittänyt hanke
- Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet: selvitys muutoslupien sääntelyn selkeyttämisestä, ns. vihreistä hankkeista ja käsittelyajoista (2018).

⁷¹ Anpassad miljöprovning för en grön omställning (Ds 2018/38), Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet.

Määräaikoja koskeva keskustelu ympäristökaaren säätämisen yhteydessä

Ruotsissa lainsäädäntöä kodifioinut ympäristökaari on ollut voimassa yli kaksikymmentä vuotta. Lupajärjestelmän voidaan kuitenkin sanoa olevan 'hajautettu', sillä kodifiointi ei ole ulottunut useampien lupapäätösten, -viranomaisten ja -menettelyjen yhdentämiseen Alankomaiden tapaan.

Ympäristökaaren valmistellut komitea⁷² sai muun ohella tehtäväkseen selvittää, miten ympäristöä koskevaa päätöksentekoa voitaisiin tehostaa ja yksinkertaistaa niin, ettei aiheuteta haitallisia ympäristövaikutuksia.

Komitean jakoi hankkeiden toteuttamisen aikataulun kahteen eri mittaiseen vaiheeseen: 1) hankeidean ja sitä koskevan hakemuksen ja ympäristövaikutusten arvioinnin (miljökonsekvensbeskrivningen) jättäminen viranomaiselle (6–12 kk)⁷³ ja 2) vaihe hakemuksen vireille tulosta ensimmäisen instanssin lupapäätökseen (A-laitokset:12,6–8,8 kk, B-laitokset 10,7–6 kk⁷⁴).

Yksi havainto selvityksestä oli, että suurempien A-laitosten käsittelyaika oli tosiasiaa 1,5–2 vuotta ensimmäisestä viranomaiskontaktista lupapäätökseen⁷⁵. Hallituksen tavoite oli, että A-laitosten lupakäsittely kestäisi enintään yhden vuoden. Samaa oli toivonut myös toiminnanharjoittajapuoli. Toinen havainto oli, että käsittelyaikaan ei vaikuta vain lupaviranomaisen, vaan myös luvanhakijan ja lausuntoviranomaisten toimet (remissmyndighet).⁷⁶

Komitea selvitti tuolloin myös mahdollisuudet ottaa käyttöön lupaviranomaisia koskevat määräajat. Tarkoituksena oli, että määräaika ei sisältäisi tilanteita, joissa hakemus on epätäydellinen tai joissa luvanhakija muuttaa hankettaan. Komitea päätyi siihen, että määräajan käyttöönottoon liittyy liian suuria epävarmuuksia sen osalta, mitä määräajan ylityksestä tulisi seurata⁷⁷ (bör gälla) ja mitä vaikutuksia järjestelmän käyttöönotosta laajemmin aiheutuisi.

72 En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124).

73 Ensimmäisen vaiheen keston katsottiin johtuvan luvanhakijan omasta toiminnasta.

74 Lyhyemmässä ajassa käsittelyaika laskettiin kuulutuksesta päätöksentekoon, pitemmässä käsittelyajassa aika laskettiin hakemuksen jättämisestä päätöksentekoon. Mukana ovat sekä kunnan että silloisen ympäristötuomioistuimen ympäristökaaren mukaiset ympäristölupapäätökset vuodelta 2002.

75 Hallitus asetti tuolloin tavoitteeksi, että käsittelyajan A-laitoksissa tulisi olla enintään yksi vuosi. Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018/38), s. 101.

76 Ibid, s. 101–102

77 Tässä yhteydessä muun muassa selvitettiin Alankomaissa käytössä olevia mekanismeja eli hyvitysmaksua ja vahingonkorvausta sekä lain nojalla seuraavaa positiivista lupapäätöstä, ibid s. 99.

Määräaikojen käyttöönottoa ei ehdotettu seuraavista syistä:

- ei katsottu mahdolliseksi, että toiminannharjoittaja saa lainvoimaisen luvan pitkälle tulevaisuuteen (implisiittisesti hyväksyvä malli) tilanteessa, jossa viranomaisen päätös jää uupumaan,
- jos käsittelyn viivästyminen johtuu siitä, että viranomainen toteaa lupaperusteissa (beslutunderlaget) puutteita, voi määräaika johtaa luvan hylkäämiseen, mitä ei pidetty luvanhakijan etuna,
- määräajan käyttöönotto voi pakottaa lupaviranomaiset sellaiseen priorisointiin, mikä ei välttämättä johda parhaaseen tulokseen yhteiskunnan tai ympäristön kannalta.

Tavoitteelliset käsittelyajat Ruotsin järjestelmässä

Maan hallituksen lääninhallituksille asettamat tavoitteelliset käsittelyajat

Vuodesta 2012 maan hallitus on Ruotsissa ohjannut lääninhallitusten ympäristövaarallisten B-laitosten lupamenettelyä tavoitteellisilla käsittelyajoilla⁷⁸. Kun käsittelyaika on tavoitteellinen, ei sen ylittämistä seuraa oikeusvaikutuksia luvanhakijaa kohtaan.

Lääninhallituksille asetettu tavoitteellinen käsittelyaika on kuusi kuukautta laskettuna siitä, kun lupahakemus on täydellinen. Lupahakemus katsotaan täydelliseksi, kun viimeinen täydennys on tullut lääninhallitukselle. Käsittelyaikaa voidaan pidentää, jos sille esitetään erityisiä syitä.⁷⁹

Lääninhallitukset ovat itse arvioineet, että heille asetettava käsittelyaika ei voida mitata luotettavasti, kuin vasta täydellisestä hakemuksesta. Tätä on perusteltu sillä, että täydentäminen riippuu hakijasta ja täydennyspyynnön vaatiminen lääninhallituksen ympäristölupaviranomaisesta (miljöprövningsdelegationen). Lääninhallitusten tulee kuitenkin seurata myös ns. kokonaiskäsittelyaikaa eli aikaa siitä, kun hakemus on laitettu vireille siihen saakka, kunnes päätös on tehty. Lääninhallitusten on seurattava erikseen muun muassa tuulivoimaloiden ja eräiden muiden hakemusten käsittelyaikoja.

Käsittelyaikojen saavuttaminen on vaihdellut neljässä esimerkkiläänissä 100 %:n ja 33 %:n välillä vuosina 2012–2017. Vuoden 2017 prosentuaaliset toteumat kuuden kuukauden käsittelyajan saavuttamisessa Taalainmaalla, Norrbottenissa, Länsi-Götanmaalla ja Itä-Götanmaalla on esitetty taulukossa 6.

⁷⁸ Dnr S2011/10148/SFÖ

⁷⁹ Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018/38), s. 118.

Taulukko 6. Kuuden kuukauden tavoitteellisen käsittelyajan saavuttamisen prosentuaaliset toteumat eräissä lääneissä vuonna 2017.⁸⁰

Lääni	Käsittelyajan toteuma (%)
Taalainmaa	84 %
Norrbotten	88 %
Länsi-Götanmaa	45 %
Itä-Götanmaa	66 %

Maa- ja ympäristöoikeuksien vapaaehtoiset käsittelyajat

Ruotsissa maan hallitus ei ole toistaiseksi asettanut maa- ja ympäristöoikeuksille tavoitteellisia käsittelyaikoja⁸¹, vaan maa- ja ympäristöoikeudet ovat keskenään sopineet ja vapaaehtoisesti asettaneet oman käsittelyaikansa. Vuosina 2012–2017 maa- ja ympäristöoikeudet olivat asettaneet tavoitteekseen käsitellä ensimmäisen asteen instanssina 75 % A-laitosten lupa-asioista yhden vuoden määräajassa. Ympäristöasioiden valitusasioille vastaavat 75 %:n tavoite oli kuusi kuukautta.⁸²

Vuosina 2012–2017 tavoiteaika toteutui A-laitosten lupa-asioissa niin, että 75 % asioista ratkaistiin 16,3 kuukaudessa. Valitusasiat ratkaistiin 7,0 kuukaudessa. Vuonna 2017 vastaavat käsittelyajat olivat 17,0 kuukautta ja 6,7 kuukautta.⁸³

Vapaaehtoisen ja lupaviranomaisen itsensä asettaman tavoitteellisen käsittelyajan positiivisena puolena on nähty se, että tällainen käsittelyaika tarjoaa viranomaiselle tarvittavaa joustavuutta ja viranomaisen on mahdollista itsenäisesti muuttaa tavoiteaikaa, jos sen saavuttaminen ei onnistu. Käsittelyaika on tällaisessa mallissa mahdollista asettaa käytössä olevien resurssien, asiaryhmittäisen tarpeen ja toteutumismahdollisuuden mukaisesti. Lisäksi odottamattomat tilanteet luvanmyöntävässä viranomaisessa on mahdollista ottaa huomioon.

Ongelmia tässä mallissa ovat muun muassa itse asetetun käsittelyajan ohjaavuuden, johtamisen ja seurannan haasteet, itse asetetun käsittelyajan uskottavuus ja heikkoudet vertailtavuudessa, läpinäkyvydessä sekä käsittelyajan mittaamisessa.

80 Mukaan on laskettu sekä ns. täydet luvat että muutosluvat, ibid s. 119.

81 Hallitus on Ruotsissa asettanut tavoitteellisia käsittelyaikoja riita- ja rikosasioissa. Jos esim. jokin riita-asia tyypillisesti ratkaistaan nopeammin, kuin asetettu tavoiteaika on, ei asiaryhmään sovelleta tavoiteaikaa, vaan ne käsitellään niin nopeasti, kuin mahdollista. Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018/38), s. 117.

82 Ibid s. 115–116.

83 Ibid

Määräajasta säätäminen

Vaikka Ruotsissa on investointien lupamenettelyjä ohjattu etupäässä tavoitteellisilla käsittelyajoilla, on Ruotsissa kuitenkin käytössä myös lakisääteisiä määräaikoja. Esimerkkeinä voidaan mainita suunnittelu- ja rakennuslaki (plan- och bygglag, 2010:900) ja uusi hallintolaki.

Suunnittelu- ja rakennuslaki

Suunnittelu- ja rakennuslain 9 luvun 27 §:ssä säädetään, että rakennuslautakunnan (byggnadsnämnden) tulee käsitellä lupa- ja ennakkotietoa koskeva asia joutuisasti ja julkaistava tehty päätös 10 viikossa siitä, kun täydellinen hakemus on jätetty. Jos asian käsittelemiseksi on välttämätöntä, saa määräaika pidentää kerran ja uudelleen 10 viikon määräajalla lisättyä alkuperäiseen määräaikaan (10 viikkoa + 10 viikkoa).

Ruotsin hallitus katsoi lakia valmisteltaessa, ettei ollut tarpeen ehdottaa sanktioita sellaista kuntaa kohtaa, joka ei seuraisi määräajan noudattamista, sillä se katsoi, että tehokkuuden lisääntyminen saavutettaisiin joka tapauksessa⁸⁴. Ruotsin parlamentin oikeusasiamies (Riksdagens Ombudsman) on kuitenkin kritisoinut kuntia 10 viikon määräajan ylityksestä ja todennut, etteivät muun muassa henkilökunnan vaihtuvuus, suuri työkuorma tai rekrytointivaikkeudet ole hyväksyttäviä syitä määräajan ylitykselle⁸⁵.

Lain 9 lukuun on tämän jälkeen lisätty uusi 27 a § pykälä, jossa säädetään määräajan noudattamatta jättämisen seurauksista. Pykälän mukaan rakennuslautakunnan on ensinnäkin ilmoitettava hakijalle kirjallisesti siitä, mitä määräaika asian käsittelyssä noudatetaan. Lisäksi sen on ilmoitettava hakijalle, että rakennuslupamaksua alennetaan, ellei määräaika kyetä noudattamaan. Muutos on tullut voimaan vuoden 2019 alussa.

Hallintolaki

Ruotsin hallintolaki on vastikään uudistettu ja se on tullut voimaan elokuussa 2018 (Förvaltningslagen 2017:900). Lakiin on kirjattu menettelyt, joita noudatetaan, jos yleinen 6 kuukauden käsittelyaika ylitetään. Sääntelyä sovelletaan lääninhallituksissa.

Edellinen hallinto-oikeusuudistus oli Ruotsissa ajettu läpi lähes 40 vuotta sitten ja hallintolakiin oli ollut voimassa lähes 20 vuotta. Sisällölliset uudistustarpeet johtuivat muun muassa kasvavasta kansainvälistymisestä⁸⁶, vaatimuksesta viivytyksettömään asian käsittelyyn, sellaisten muutoksenhakua koskevien säännösten selkeyttämisestä, joiden perusteella oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvataan ja hallinnon digitalisaatiosta.⁸⁷

84 Regeringens Proposition 2009/10:170, osa 1, s. 278.

85 JO 26.11.2013 dnr 1814-2012 ja 22.10.2012 dnr 4086-2011.

86 Erityisesti kyse oli liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unioniin.

87 En ny förvaltningslag. Kommittédirektiv, Dir 2008.:3, s. 6–9.

Uuden hallintolain 9 §:ssä⁸⁸ säädetään osin Suomen hallintolain 23 §:n 1 momentin tapaisesti, mutta sitä laajemmin, seuraavaa:

”Asia on käsiteltävä niin yksinkertaisesti, nopeasti ja kustannustehokkaasti kuin mahdollista, ilman että oikeusvarmuus kärsii.”

Lain 11 ja 12 §:ssä säädetään toimenpiteistä tilanteissa, joissa hallintoasian käsittely viivästyy. Lain 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jos viranomainen toteaa, että päätöksen antaminen yksityisen henkilön⁸⁹ vireille laittamassa asia viivästyy olennaisesti, on viranomaisen tiedotettava asianosaista tästä. Samalla viranomaisen on ilmoitettava syyt viivästymiselle.”

Lain 12 § sisältää varsinaiset säännökset hallintoasian käsittelyn viivästymisestä:

”Jos päätöstä asiassa, jonka yksityinen henkilö on laittanut vireille, ei ole ensimmäisen asteen viranomaisessa tehty viimeistään 6 kuukaudessa, voi asianosainen kirjallisesti vaatia viranomaista tekemään päätöksen. Viranomaisen tulee 4 viikon sisällä siitä päivästä, kun vaatimus on esitetty joko tehdä asiassa päätös tai erillisellä päätöksellä hylätä hakemus.

Edellä 1 momentissa tarkoitetusta hylkäävästä päätöksestä voi valittaa siihen tuomioistuimeen tai hallintoviranomaiseen, joka on toimivaltainen tutkimaan asian. Edellä 1 momentissa tarkoitettu kirjallinen vaatimus voidaan tehdä viranomaiselle vain kerran asian käsittelyn aikana.”

Hallintolain 40 §:ssä säädetään siitä, mitä muutoksenhausta seuraa asian käsittelylle:

”Jos tuomioistuin ja hallintoviranomainen hyväksyy valituksen 12 §:n 2 momentin tarkoittamassa asian käsittelyn hylkäämistä koskevassa asiassa, tulee sen määrätä hylkäämispäätöksestä tiedottanut (päättänyt) viranomainen joko nopeasti tai asettamassaan määräajassa tekemään ratkaisu asiassa.

Ylemmän viranomaisen päätöksestä ei saa valittaa.”

88 Vuoden 1986 hallintolaissa säädettiin seuraavasti: Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Laissa ei säädetty yleisestä käsittelyajasta tai toimenpiteistä sitä koskien.

89 Ruots. enskild part = fyysinen ja juridinen henkilö.

Suhtautuminen käsittelyaikaan tällä hetkellä

Ruotsin hallitus on viimeksi selvittänyt ympäristöllisen päätöksenteon sujuvoittamistoimia vuonna 2018 laaditussa selvityksessä⁹⁰. Tässä yhteydessä myös käsittelyaikoja koskeva asia on noussut esiin.

Selvityksessä päädytään siihen, että sekä lääninhallituksille että maa- ja ympäristöoikeuksille asetettaisiin tavoitteellinen tai suuntaa antava (inriktningsmål) käsittelyaika. Lääninhallitusten osalta ajatuksena on, että sen tulisi itse valmistella ehdotus uusiksi hanketyypeittäin ja tilanteittain eroaviksi käsittelyajoiksi. Selvityksessä suositellaan, että hallintolain 12 §:stä säädettäisiin lääninhallituksia koskeva poikkeus⁹¹.

Maa- ja ympäristöoikeuksien osalta selvityksessä päädytään siihen, että sekä A-laitosten, muutoslupien että valituslupa-asioiden käsittelyajat asetettaisiin jatkossa maan hallituksen määräyksellä vapaaehtoisen käsittelyajan sijaan. Tuomioistuinlaitoksen tulisi kuitenkin itse ehdottaa soveltuvaa käsittelyaika. Lisäksi selvityksessä todetaan, että lisäselvityksiä tarvitaan siitä, kuinka varmennetaan se, että asetettavat käsittelyajat ympäristöasioissa niiden monimutkaisuuden vuoksi, voidaan saavuttaa.

Selvityksessä ehdotetaan suuntaa-antaviksi käsittelyajoiksi maa- ja ympäristöoikeuksille (A-laitokset) 1 vuotta ja lääninhallituksille 6 kuukautta. Käsittelyaikatavoitteet siis lähtökohtaisesti pysyisivät ennallaan. Tavoiteaikaan liittyisi lupaviranomaisten ja tuomioistuinten raportointivelvollisuus maan hallitukselle. Raportissa tulisi selvittää mm., mitä toimenpiteitä on tehty käsittelyajan saavuttamiseksi. Lisäksi lupaviranomainen voi esittää hallitukselle vaatimuksia esimerkiksi lisäresurssin saamiseksi, jos käsittelyaikoja ei voida noudattaa.

Ruotsissa on arvioitu, että käsittelyaikaan vaikuttavat lukuisat tekijät⁹² sekä kaikkien prosessiin osallistuvien tahojen toiminta eli lupaviranomaisten, toiminnanharjoittajien, lausuntoviranomaisten ja muiden intressitahojen. Tämän vuoksi on katsottu, että laissa säädetyt määräaikoja ei voida asettaa vain lupaviranomaiselle.

Lisäksi epäselvänä kysymyksenä pidetään edelleen sitä, mitä seurauksia on siitä, jos määräaika ei voida noudattaa. Määräajan ylityksestä seuraavaa vahingonkorvausta ei pidetä hyväksyttävänä, sillä se johtaa kahden erillisen prosessin (hallintoprosessin ohella myös siviilioikeudenkäynti) uhkaan, mikä lisää hallinnollista taakkaa ja pidentää käsittelyaika.

90 Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018/38), Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet.

91 Hallintolain 12 § soveltamista lääninhallitusten ympäristölupamenettelyyn on kritisoitu siksi, että säännös tulee lisäämään hallinnollista taakkaa ja pidentämään käsittelyaika. Anpassad miljöprövning, s. 154.

92 Näitä on ovat ainakin hakemusten ja ympäristövaikutusten arvioinnin laatu, hakemusten täydentäminen, viranomaispuolella osaaminen asiantuntemus, kokemus, resurssit ja prosessin johto, priorisoinnit, käsittely lykkäyspyynnöt, kuntien lausunnonantomenettelyt ja kasvava intressitahojen piiri. Ibid. s. 135–137.

Myöskään hyvityssakkoa ei ole nähty hyväksyttävänä. Tämä johtuu siitä, että kun Ruotsissa lupamenettelyn keston katsotaan johtuvan kaikista prosessin osapuolista, tulisi sakko määräajan ylityksestä voida asettaa myös luvanhakijalle. Tämän on katsottu pahimmillaan johtavan jopa lupahakemusten ja siten investointien tekemättä jättämiseen.⁹³

3.6.3 Lupaviranomaisilla sitovat käsittelyajat Saksassa ja Ranskassa

Saksassa ympäristönsuojelun kannalta merkittävimmän ympäristöluvan eli liittovaltion immissionsuojalain (Bundes Immissionsschutzgesetz)⁹⁴ luvan käsittelylle on säädetty käsittelyaika. Lain 10(6a) §:n mukaan päätös lupa-asiassa on tehtävä seitsemän kuukauden kuluessa siitä, kun lupaviranomainen on saanut hakemuksen käsittelemiseksi tarvittavat asiakirjat. Yksinkertaisessa menettelyssä käsittelyaika on kuitenkin kolme kuukautta (lain liitteen sarake C, V merkintä, ei yleisön osallistumista). Saksassa immissionsuojalain mukainen lupaviranomainen koordinoi menettelyä myös muiden lakien mukaisten lupien osalta (lain 10(5) §).

Hakemuksen tarkastamisesta säädetään tarkemmin ”yhdeksännessä täytäntöönpanoasetuksessa” eli lupamenettelyä koskevassa asetuksessa (Verordnung über das Genehmigungsverfahren)⁹⁵, jota on uudistettu viimeksi vuonna 2017. Asetuksen 7 §:n mukaan lupaviranomaisen on hakemuksen ja siihen liittyvät asiakirjat saatuaan tarkistettava välittömästi, yleensä yhden kuukauden kuluessa, täyttääkö hakemus asetuksen 3 §:ssä säädetyt vaatimukset ja ovatko asiakirjat 4–4e §:n vaatimuksia vastaavia. Perustelluissa poikkeustapauksissa lupaviranomainen voi kuitenkin pidentää määräaika kahdella viikolla. Jos hakemus tai asiakirjat eivät ole täydellisiä, lupaviranomaisen on välittömästi pyydettävä hakijaa täyttämään hakemus tai asiakirjat kohtuullisessa ajassa. Jos asiakirjat ovat täydelliset, hyväksyntäviranomaisen on ilmoitettava hakijalle viranomaiset, jotka todennäköisesti osallistuvat, ja hyväksymisprosessin suunniteltu aikataulu. Lisäksi asetuksen lupapäätöstä koskevan 20(2) §:n mukaan hakemus on hylättävä (abgelehnt werden), jos hakija ei ole noudattanut pyyntöä täydentää asiakirjoja hänelle asetetussa määräajassa, joka ei saa ylittää pidennettynäkään kolmea kuukautta.

Saksassa on siis käytössä sitova ympäristöluvan käsittelyaika (7 kk) ja sääntely sisältää myös määräajan (1 kk), jonka kuluessa viranomaisen pyydettävä lupahakemuksen täydentämistä. Vastaavasti hakijan on noudatettava viranomaisen asettamaa täydennysmääräaika sillä uhalla, että hakemus hylätään.

93 Ibid, s. 140.

94 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, 15.3.1974, neugefasst 17.5.2013.

95 Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren - 9. BImSchV), 29.5.1992, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 8. Dezember 2017.

Ranskassa uudistettiin ympäristölupien käsittelyä koskevaa menettelyä vuonna 2017 siten, että ympäristölupien (installations classées) ja vesitalouslupien käsittely yhdennettiin. Samassa yhteydessä lupien käsittelyaikaa lyhennettiin viidestätoista kuukaudesta yhdeksään kuukauteen ja lupaviranomaiseksi tuli valtion viranomainen (préfet). Ennen uudistusta lupapäätökset on tehty keskimäärin 10-12 kuukaudessa ja rekisteröintiasiassa päätökset ovat kestäneet keskimäärin viisi kuukautta.⁹⁶

Säännökset lupien käsittelyajasta ovat ”ympäristökaressa” Code de l’environnement) asetustasolla (partie églementaire). Ympäristökaaren artikla R. 122-8:n mukaan lupaviranomaisella on yhdeksän kuukauden määräaika lupahakemuksen käsittelemiseksi siitä, kun lupahakemus on jätetty. Jos hanke vaatii laajemman ympäristövaikutusten arviointimenettelyn, määräaika on 24 kuukautta. Jos viranomainen ei tee päätöstä säädetyssä määräajassa, lupahakemus katsotaan yleisten menettelysääntöjen mukaan hylätyksi (artikla R. 555-20). Préfet voi kuitenkin jatkaa määräaika enintään kolmella kuukaudella.

3.7 Keskeiset havainnot

3.7.1 Säädetyt sitovat määräajat ja niiden kesto

Kaikissa selvityskohteena olevissa maissa on käytössä lakisäätteisiä lupa-asian käsittelyaikoja. 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 ja maa- ja ympäristötuomioistuimissa niiden itsensä asettamat tavoitteelliset käsittelyajat. Lisäksi Ruotsissakin on käytössä laissa säädetyt määräajat suunnittelu- ja rakennuslain mukaisissa rakennuslupapäätöksissä ja ennakkoratkaisuissa sekä hallintolaissa menettelyt päätöksen viivästyessä.

EU:n energiahankkeita koskevissa direktiiveissä (energiainfrastruktuuri- ja uusiutuvan energian hankkeet) säädetään sitovista käsittelyajoista. Määräajan piiriin kuuluvat ’kaikki asiaan kuuluvat’ lupa-asiat. EU:n direktiiveissä määräajat koskevat kaikkia hankkeessa tarvittavia lupapäätöksiä. Vastaavasti Alankomaissa määräajat koskevat lukuisia hankkeessa tarvittavia lupia, ympäristölupa mukaan luettuna (taulukko 7).

96 Les risques industriels: une mission de protection pour les populations et l’environnement. Bilan 2018, perspectives 2019. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/dossier-presse-risques-industriels-mission-protection-populations-et-lenvironnement-bilan-2018>, 28.3.2020.

Taulukko 7. Määräajat selvityksen kohteena olevissa maissa ja EU:n direktiiveissä

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

3.7.2 Mistä määräajan laskenta aloitetaan

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 energiainfrastruktuuriasetuksessa määräaika lasketaan siitä, kun hakemus on riittävästi selvitetty sen käsittelemiseksi. RED-direktiivissä asiasta ei säädetä.

Säntelyihin sisältyy lukuisia muitakin viranomaista ja luvanhakijaa koskevia määräaikoja, joita ei sisällytetä lupakäsittelyn kokonaismääräaikaan. Luvanhakijalle asetettu määräaika voi johtaa siihen, että lupa-asian käsittely lopetetaan.

3.7.3 Määräajan ylityksen seuraukset

Kaikissa tarkastelluissa maissa määräajan ylitykselle on säädetty jokin oikeudellinen seuraamus. Alankomaissa määräajan ylityksestä seuraa isossa osassa ympäristölupapäätöksiä ns. positiivinen lupapäätös eli lupa katsomaan myönnettyksi. Lisäksi hakijalle maksetaan korvauksia. Osassa hallintopäätöksiä (silloin, kun seurauksena ei ole positiivinen lupapäätös) luvanhakija voi hakea hyvitysmaksua. Viranomainen maksaa aina sakkomaksua. Saksassa ja Ranskassa seurauksena on ns. negatiivinen lupapäätös eli lupahakemus hylätään. Tähän liittyy oikeus valittaa tuomioistuimeen. Ruotsissa määräajan ylityksestä seuraa rakennusluvissa lupamaksun alentaminen ja hallintolain mukaan oikeus kirjallisesti vaatia päätöksen tekemistä. EU:n direktiivit eivät edellytä seuraamuksista säättämistä.

4 Edellytyksistä ja mahdollisuuksista asettaa lainsäädännöllä viranomaisille aikarajoja lupakäsittelyyn

4.1 Johdantoa (lähtökohtia ja reunaehtoja)

4.1.1 Viivytyksetön käsittely

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslaki siis edellyttää asianmukaista viivytyksetöntä käsittelyä, mutta hyvin yleisenä säännöksenä se ei luonnollisestikaan anna oikeusohjetta aikarajasta. Kuitenkin viivytyksettömän käsittelyn vaatimus edellyttää sitä, että käsittely ei saa viivästyä ilman perusteltua syytä.

Hallintolain 23 §:n 1 momentissa toistetaan vaatimus hallintoasian käsittelyn viivytyksettömydestä eli senkin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain 23 §:n yksityiskotaisten perustelujen mukaan (HE 72/2002) mukaan viivytyksetön asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edellyttää perustelujen mukaan, että viranomainen antaa asiakkaalle selkeät ja helposti ymmärrettävät ohjeet siitä, mitä tietoja asian käsittelemiseksi tarvitaan.

Hallintolain 23 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, että ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista (HE 72/2002). Vaikka käsittelyaika tällöin saattaakin pitkittyä, sitä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna aiheettomana viivästyksenä. Perusteluissa tuodaan esiin, että esimerkiksi ympäristöhallinnon alalla käsiteltävissä asioissa joudutaan usein suorittamaan katselmuksia, mistä syystä käsittelyajat ovat pitempiä kuin muilla hallinnonaloilla. Käsittelyaikojen eroavaisuuteen vaikuttaa myös se,

että joissakin tapauksissa tarvitaan enemmän yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa kuin toisissa.

4.1.2 Käsittelyajan arviointi pyynnöstä (erityinen käsittelyajan esittäminen)

Hallintolain 23 §:n 2 momentissa asetetaan viranomaiselle velvollisuus esittää asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta. Säännös edellyttää arviota ajankohdasta, eikä tämän arvion antamisen harkintaa ole muutoin säännelty.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan arvion paikkansapitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta. Asian monimutkaisuus ja käsittelyn aikana mahdollisesti tapahtuvat olosuhteiden muutokset saattavat hidastaa hakemuksen käsittelyä. Esille tuodaan myös se, että käsittelyn viivästyminen saattaa johtua asianosaisen omasta menettelystä. Jos arviosta myöhemmin ilmenevien syiden vuoksi joudutaan joustamaan, asianosainen voisi pyytää viranomaiselta uuden arvion päätöksen antamisajankohdasta. Samalla asianosaiselle tulisi ilmoittaa syy käsittelyn viivästyymiseen. Käsittelyaikaa ei kuitenkaan tulisi perusteettomasti arvioida oletettua pitemmäksi. Säännöksessä ei tarkemmin määritellä sitä, millä tavoin käsittelyaika-arvio olisi esitettävä asianosaiselle. Arvio voitaisiin esittää joko suullisesti tai kirjallisesti.

Vaikka kyseessä on viranomaisen antama arvio käsittelyajasta, sillä voi olla varsin suuri merkitys ympäristöllistä lupaa hakevan kannalta. Luvan hakija voi näet sen perusteella ajoittaa omaa toimintaansa ja resurssiaan (esimerkiksi mahdolliset rahoitusratkaisut ja niiden ajoitus, rakentamiseen liittyvät toimenpiteet, koneiden ja laitteiden hankkiminen, yms.). Käsittelyaika-arviolla on ennustettavuutta lisäävänä merkitystä myös hakijan moiden sidosryhmien kannalta.

Hallintolain 23 §:n 2 momentin lopussa tuodaan esiin luvan hakijan kannalta merkittävä vaatimus siitä, että viranomaisen on vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallintolaissa ei kuitenkaan ole määritelty tiedusteluun vastaamisaikaa.

Välillisesti lupa-asian käsittelyaikaan vaikuttaa jossakin määrin valtion viranomaisten osalta myös valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentti, jonka mukaan valtion virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Säännös kohdistuu kuitenkin virkamieheen, eikä viranomaiseen instituutiona.

4.1.3 Käsittelyajan määrittäminen yleisesti

Hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiarhymissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville

asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Hallintolain 23 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 50/2013) käsittelyaika tulisi määritellä ainoastaan viranomaisen toimialan keskeisissä asiaryhmissä. Nämä ovat perustelujen mukaan sellaisia viranomaisen pääasialliseen tehtäväpiiriin kuuluvia hallintoasioita, joiden käsittelymäärät ovat viranomaisen toimintakokonaisuudessa suurehkoja tai joita luonteensa vuoksi voidaan muutoin pitää viranomaisen toimialan kannalta keskeisinä. Viranomaiselle on hallintolaissa jätetty mahdollisuus itse arvioida nämä asiaryhmät.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan odotettavissa oleva käsittelyaika on tarkoitettu määriteltäväksi siten, että se mahdollisimman totuudenmukaisesti kuvastaisi kuhunkin asiaryhmään kuuluvien asioiden tavanomaista käsittelyaikaa. Käsittelyajan määrittäminen edellyttää, että viranomaisella on ajantasaista tietoa käsittelemiensä asioiden käsittelyajoista. Määrittelyvelvollisuuden kohteena on hallintolain mukaan asian vireilletulon ja päätöksen antamisen välinen ajanjakso. Harkintavalta käsittelyaikojen pituuden määrittelylle on jätetty viranomaiselle itselleen. Perustelujen mukana käsittelyajat tulee kuitenkin määritellä kohtuullisiksi siten, että ne ovat sopusoinnussa käsittelyn viivytyksetömyyttä koskevan yleisen vaatimuksen kanssa.

Käsittelyajan määrittämisvelvollisuus ei hallintolain 23 a §:n toisen virkkeen mukaan koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika. Jos määräajasta on säädetty laissa tai asetuksessa, on sitä luonnollisestikin noudatettava.

4.1.4 Muuta huomioon otettavaa sääntelyä

Hallintoasian käsittelystä säädettyäessä ja itse käsittelyssä on otettava huomioon myös muu yleinen sääntely. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaate (PL 6 §) ja osallistumismahdollisuuksia koskeva sääntely (PL 14.4 § ja PL 20.2 §) olisi otettava huomioon, jos käsittelylle säädettyisiin määräaika. Yhdenvertaisella kohtelulla olisi erityinen merkitys, mikäli haluttaisiin säätää käsittelyaika esimerkiksi vain joillekin tietyille ympäristöluvan vaativille toiminnoille. Osallistumisoikeuksia koskevat säännökset taas edellyttävät osallistumisen järjestämistä ja muodostavat yleisen reunaehdon lupakäsittelyn järjestämiselle, kun osallistumismahdollisuudella on vaikutuksensa lupakäsittelyn keston.

Hallintolain 6 §:ssäkin säädetty tasapuolisuusperiaate on huomioitava lupakäsittelyssä. Periaatteella on merkityksensä myös, kun viranomainen esittää arviota käsittelyn kestosta. Hallintolain 7 §:ssä säädetyllä palveluperiaatteellakin, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti, on merkitystä lupakäsittelyn keston kannalta.

Hallintolain 8 §:ssä säädetään yleisestä maksuttomasta neuvontavelvollisuudesta. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvontavelvollisuus on ympäristölupa-asioiden kannalta erityisen merkityksellinen, sillä ympäristölupa-asiat ovat usein suhteellisen monimutkaisia. Ympäristönsuojelulain 39 a §:ään onkin otettu erityinen säännös hakijan neuvonnasta, joka täydentää hallintolaissa säädettyä yleistä säännöstä. Ympäristöllisessä päätöksenteossa voidaan kuitenkin edellyttää luvanhakijalta tai tämän edustajalta asiantuntemusta, jota ehkä joissakin muissa lupa-asioissa ei voitaisi edellyttää. Viranomaisen yleisellä neuvontavelvollisuudella on siis rajansa. Tämä voi joskus ilmetä siten, että viranomainen voinee joissakin tapauksissa jättää hakemuksen tutkimatta. Erityisesti tutkimatta jättämisestä on säädetty esimerkiksi ympäristönsuojelulain 40 §:ssä.

4.2 Viivytyksettömän käsittelysääntelyn kehittäminen (hallintolain malli)

Hallintolaki koskee yleisesti kaikkea hallintotoimintaa ja sen 23 §:n mukaista käsittelyn viivytyksettömyysvaatimusta ja päätöksen antamisajankohdan ilmoittamista koskevaa velvollisuutta on noudatettava ympäristön käyttöä koskevia lupia myönnettäessä. Seuraavaksi esitetään eräitä mahdollisuuksia kehittää viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta ympäristölainsäädännössä.

Ympäristöllistä päätöksentekoa koskevaan lainsäädäntöön ei sisälly yleisenä säännöksenä viivytyksettömän lupakäsittelyn vaatimusta tai viittaussäännöstä hallintolain 23 §:ään. Lähtökohtaisesti tällainen säännös olisikin tarpeeton, kun vaatimus sisältyy hallintolakiin.

Eräissä ympäristöllistä päätöksentekoa koskevissa laeissa on kuitenkin erityisiä säännöksiä viivytyksettömästä asian käsittelystä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 181 §:ssä (toiminnan keskeyttäminen), 182 a § (viranomaisen toimivalta vakavan ympäristövaaran tai -haitan tilanteessa) ja 199 §:n 2 momentti (luvanvaraisen toiminnan aloittaminen valitusajan päättymisen jälkeen) säädetään viivytyksettömästä päätöksenteosta.

Ympäristöllistä lupapäätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä olisi mahdollista kehittää siten, että luvan myöntämismenettelyä koskeviin säännöksiin sisällytettäisiin viittaussäännös hallintolain 23 §:ään. Kysymys olisi sisällöllisesti informatiivisesta säännöksestä, joka voisi kuitenkin jossakin määrin vaikuttaa lupa-asian käsittelyn keston. Tämän tyyppinen viittaussäännös sisältyy jo esimerkiksi neuvontaa koskevaan ympäristönsuojelulain 39 a §:ään ja nimenomaisena lupa-asian käsittelyä koskien ympäristönsuojeluasetuksen 13

§:ään⁹⁷, mutta säännös voisi olla itsenäinen ja lakitasoisena kaikissa ympäristöllistä päätöksentekoa koskevissa laeissa. Viittaussäännös olisi tällaisen yleisen informatiivisuuden kannalta ilmeisesti riittävä, sillä hallintolain 23 §:n sisällön toistaminen erityislainsäädännössä ilman muuta sisältöä ei olisi juurikaan tehokkaampi keino käsittelyn jouduttamiseksi.

Hallintolain yleisen vaatimuksen tehostaminen ei olisi kovinkaan helposti mahdollista ilman, että laissa säädettäisiin jotenkin viivytyksettömyyden sisällöstä sitä tarkemmin. Tarkempi sääntely voisi näet tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tuotaisiin esiin, että viivytyksettömän käsittelynä pidetään, kun lupakäsittely ei ylitä jotakin laissa säädettyä määräaikaa esimerkiksi laskien hakemuksen vireilletulosta tai hakemuksen kuuluttamisesta. Haasteena olisi kuitenkin, että hankkeet poikkeavat toisistaan. Toisaalta eri laeissa voisi jossakin määrin olla mahdollista ottaa huomioon sen kyseisen lain mukaiseen päätöksenteon ominaispiirteet.

4.3 Erityinen käsittelyajan arviointivelvollisuus ja päätöksen antamisajankohdan esittämisvelvollisuus (yhden luukun lain malli)

Lakiin eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019, ns. yhden luukun laki), jonka voimaantulopäivä on 1.9.2020, sisältyy erityisiä lupakäsittelyn keskoa koskevia säännöksiä.

Lain 8 §:n mukaan ympäristöön vaikuttavien hankkeiden yhteensovittava viranomainen, jona toimii joko aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, arvioi yhteistyössä muiden toimivaltaisten lupaviranomaisten kanssa yhteensovitettavien lupahakemusten tavoitteellisen käsittelyajan ja esittää sen perusteella arvion lupa-asioissa annettavien päätösten antamisajankohdasta. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 269/2018) säännöksen tarkoituksena on täydentää lupa-asian käsittelyajan määrittämistä yhteensovittamistilanteissa. Yhteysviranomaisen antama päätöksen antamisajankohta on säännöksen mukaan arvio, eikä se sido viranomaista. Arvioidullakin ajankohdalla on kuitenkin merkitystä luvanhakijan kannalta, sillä investointihankkeisiin liittyy suuri joukko kysymyksiä, joiden kannalta arvioitu ajankohta lisää koko hankkeen ennustettavuutta sekä hakijan itsensä että sen sidosryhmien kannalta.

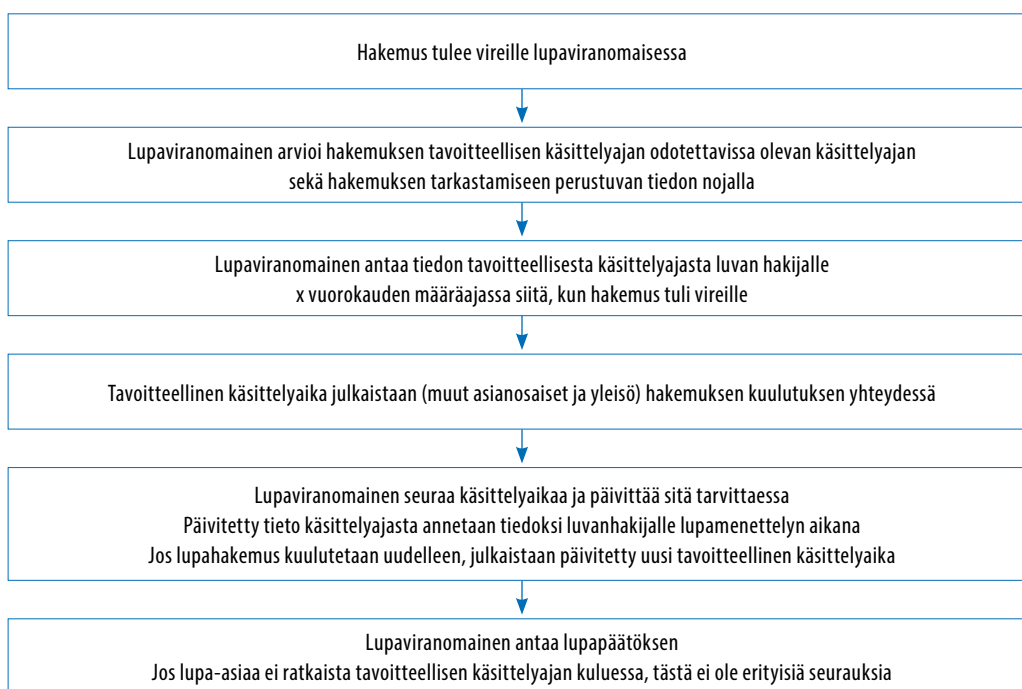
97 Ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ssä on seuraava viittaus hallintolakiin: "Asian käsittelystä ilman aiheutonta viivästystä säädetään hallintolain 23 §:ssä...". Vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla annettuun ympäristönsuojeluasetukseen (169/2000) vastaavaa säännöstä ei sisällynyt.

Lain 14 §:ään on otettu säännös päätöksen antamisen tavoitteellista määräaika koskien. Kun lupa-asioissa on saatu riittävät selvitykset, yhteensovittava viranomaisen ja muut toimivaltaiset lupaviranomaiset sopivat tavoitteellisen määräajan asettamisesta päätöksen antamiselle. Viranomaiset antavat päätöksensä samanaikaisesti ja tämäkin edellyttää sopimista päätöksen antamisajankohdasta. Tavoitteellisella määräajalla on luonnollisesti merkitystä myös luvan hakijan kannalta.

Yhteysviranomaiselle ei ole laissa säädetty nimenomaista velvollisuutta ilmoittaa luvan hakijalle 14 §:n 1 momentin mukaisesta tavoitteellisesta määräajasta. On luultavaa, että yhteysviranomaisen kuitenkin informoi tästä luvan hakijaa. Lain 8 §:n säännöstä olisi kuitenkin mahdollista tarkentaa siten, että yhteysviranomaisella olisi velvollisuus ilmoittaa tavoitteellisesta määräajasta hakijalle. Lakia voisi myös olla mahdollista täydentää siten, että siihen sisällytettäisiin joitakin määräaikoja. Määräajat voisivat koskea esimerkiksi sitä ajankohtaa, jolloin arvio käsittelyajasta tulisi antaa; ajankohtaa, johon mennessä lupaviranomaisen olisi ilmoitettava yhteensovittavalle viranomaiselle lupahakemuksen täydentämistarpeesta (9 §); sekä ajankohtaa, jolloin yhteensovittavan viranomaisen olisi esitettävä hakijalle täydennyspyyntö. Luonnollisesti lakiin voisi olla mahdollista sisällyttää koko lupakäsittelyä koskevia tavoitteellisia tai sitovia määräaikoja.

Ympäristöllistä lupasääntelyä olisi mahdollista kehittää yhden luukun lupalain mallin mukaisesti siten, että niihin sisällytettäisiin ensinnäkin säännös siitä, että viranomaisen olisi säännönmukaisesti arvioitava lupahakemuksen tavoitteellinen käsittelyaika ja annettava ilman erityistä pyyntöä luvan hakijalle arvio päätöksen antamisajankohdasta lupahakemuksen saatuaan.⁹⁸ Säännös siis tarkentaisi hallintolain 23 §:ssä säädettyä viivytyksettömyysvaatimusta ja olisi velvoittavampi päätöksen antoarvion osalta. Tämän lisäksi voisi harkita edellä mainittuja säännöksiä siitä, että lupaviranomaisella olisi velvollisuus tarkentaa määräaika joko tarvittaessa tai aina, kun lupaviranomainen on saanut lupa-asiaassa tarvittavat riittävät selvitykset. Niin ikään voisi harkita säädettäväksi viranomaista koskevista määräajoista koskien esimerkiksi annettavan arvion ajankohtaa ja muista viranomaisen toimia (kuva 14).

98 Jotkin toimenpiteet voisi ehkä olla mahdollista ainakin osittain automatisoida sähköisessä lupien käsittelyjärjestelmässä siten, että järjestelmä tuottaisi aikatauluarvion ottaen huomioon esimerkiksi keskimääräisen käsittelyajan ja käsiteltävänä olevan asiamäärän.



Kuva 14. Prosessikaavio tavoitteellisen käsittelyajan arviointivelvollisuudesta eri lupalajeissa

4.4 Ympäristölupien käsittelyajasta säättäminen

4.4.1 Lähtökohtia

Suomessa ei ympäristölupien käsittelyajoista ole säädetty lailla tai asetuksella lupaviranomaisia velvoittavasti. Monissa muissa maissa, esimerkiksi Alankomaissa, Ranskassa ja Saksassa käsittelyaikojen nimenomaisella sääntelyllä on kuitenkin varsin pitkät perinteet. Käsittelyajasta säättäminen on katsottu tarpeelliseksi sen varmistamiseksi, että luvan hakija saa lupapäätöksen ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään tiettyinä ajankohtana.

Seuraavat kysymykset ovat keskeisiä säädettyä luvan käsittelyajasta: mistä ajankohdasta määräajan laskeminen alkaa ja milloin se päättyy; miten käsittelyaikaa lasketaan eli "miten kello käy"; voidaanko määräaikaa pidentää; mitä luvanhakijalle seuraa siitä, että määräaikaa ei ole noudatettu; sekä onko lupaviranomaiselle seuraamuksia määräajan ylittämisestä.

Määräajan laskeminen voisi alkaa siitä, kun hakemus tulee viranomaisessa vireille, mutta se voisi alkaa myös siitä ajankohdasta, jolloin lupaviranomaisella on hakijan toimittamat riittävät suunnitelmat ja selvitykset hakemuksen käsittelemiseksi. Mahdollista olisi myös säätää siitä ajankohdasta, jonka kuluessa viranomaisen on pyydettävä vireille tullutta

lupahakemusta täydentävät lisäselvitykset. Niin ikään voisi olla tarpeen nimenomaisesti säätää siitä, että jos luvanhakija ei toimita lisäselvityksiä viranomaisen asettamassa määräajassa, voidaan hakemus jättää tutkimatta. Tällainen säännös sisältyy nykyisinkin jo esimerkiksi ympäristönsuojelulain 40 §:n 1 momenttiin. Lupaviranomaisen luvan antamispäivä on määräajan päättymisen kannalta ilmeisin.

Käsittelyajan kulumisen osalta on mahdollista käyttää kahta perusratkaisua tai niiden yhdistelmää, joita voidaan kuvata ”jalkapallon pelikelloksi”, jossa peliaika alkaa alkuvihellyksestä ja päättyy loppuvihellykseen, eikä sitä pysäytetä pelikatkojen ajaksi; ja ”jääkiekon pelikelloksi”, jossa peliaika alkaa ja loppuu samoin kuin jalkapallossa, mutta pelikellon pysäytetään pelikatkon ajaksi. Lupakäsittelyn aikaa voitaisiin mitata ”jalkapallon pelikellon” mukaisesti lupahakemuksen vireilletulohetkestä lupapäätöksen antamishetkeen asti.

”Jääkiekon pelikellon” mukaisesti käsittelyaikaa mitattaisiin vireilletulosta päätöksen antamiseen, mutta käsittelyaikaan ei luettaisi joitakin aikoja. Näitä aikoja voisivat olla esimerkiksi ne ajat, jotka kuluvat lupahakemuksen täydentämiseksi, lausuntojen pyytämiseksi, muistutusten ja mielipiteiden antamiseksi sekä hakijalta vastausten antamiseksi. Näiden aikojen poisjättäminen käsittelyajasta edellyttäisi sähköistä järjestelmää, jossa ”kello pysähtyisi ja käynnistyisi” automaattisesti. Mahdollista olisi myös, että käsittelyajoista pidettäisiin muutoin vaihekohtaisesti kirjaa esimerkiksi asiankäsittelyjärjestelmään tehtävien ”aikaleimojen” perusteella. Esimerkiksi täydentämispyyntöön lähtiessä käsittelyaikaa mitaava laskuri pysähtyisi ja se käynnistyisi uudestaan hakijan toimitettua täydennyksen järjestelmään (vastaavasti muissa säädettyissä pysäytysajankohdissa). ”Pelikellon” käyntiajalla olisi luonnollisesti merkitystä harkittaessa säädettyjen käsittelyajan pituutta.

Lupa-asiat eivät kaikissa tapauksissa voi tulla käsitellyksi säädettyssä määräajassa. Tämän vuoksi poikkeuksellisten tilanteiden varalle olisi ilmeisen tarpeen säätää erityissäännös, jonka nojalla käsittelyaikaa voitaisiin pidentää tai poiketa, kun tähän on erityisiä syitä. Syyt voisivat liittyä lähinnä luvan hakijasta johtuviin tekijöihin, vaadittavien selvitysten vaatavuuteen tai niiden saatavuuteen. Lupaviranomaisesta itsestään johtuvat seikat eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti voisi olla tällaisia syitä kuin äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa.

Jos taas luvanhakija muuttaisi lupahakemuksen ollessa vireillä hakemustaan merkittävästi, tulisi määräajan laskeminen aloittaa kokonaan alusta tai lopettaa sen laskeminen. Muutoksen merkittävyydestä tulisi ottaa lakiin säännös. Lupahakemuksen merkittävänä muutoksena voitaisiin pitää esimerkiksi päästöjä tai niiden vaikutuksia lisääviä muutoksia.

Lailla tulisi ilmeisesti säätää menettelystä sen varalle, että lupaviranomainen ei käsitteisi lupa-asiaa säädettyssä määräajassa. Muissa maissa vaihtoehtoina ovat olleet: lupa katsotaan myönnettyksi ja toiminnan voi aloittaa ”omalla vastuulla”, lupa katsotaan evätyksi, tilanteeseen liittyy erityinen menettely tai viranomaisen puuttumismahdollisuus taikka hakijan reagointi. Suomessa voitaisiin esimerkiksi ajatella, että säädettäisiin jokin erityinen viranomaista velvoittava nopeutettu menettely uusine määräaikoineen. Uuden määräajan puitteissa viranomaisen tulisi tehdä lupapäätöksensä.

Jos kyse ei olisi sellaisesta investointihankkeesta, jota koskevan lupa-asian käsittelyllä olisi kiire, luvan hakija voinee hakemuksessaan ilmoittaa tästä lupaviranomaiselle. Lupaviranomaisen tulee luonnollisesti perustuslain ja hallintolain mukaan käsitellä asiat ilman aiheutonta viivytystä.

Kysymystä siitä, tulisiko lupaviranomaiselle tulla jokin seuraamus siitä, että lupa-asiaa ei ole käsitelty määräajassa, ei voida ratkaista helposti. Toisaalta se, että lupaviranomainen voisi ylittää määräajan seuraamuksitta, voisi tuntua luvan hakijan kannalta epätyytyttävältä.⁹⁹ Seuraamuksettomuus ei myöskään edesauttaisi säädetyn määräajan noudattamista. Toisaalta taloudellinen seuraamus voisi heikentää lupaviranomaisen resursseja entisestään ja vaikuttaisi näin lupa-asioiden käsittelyaikoihin yleisemmin. Eräs mahdollisuus voisi olla, että lupamaksua alennettaisiin prosentuaalisesti esimerkiksi suhteessa viivästymisen pituuteen tai kiinteänä määränä. Viivästymisen pituuteen sidottu lupamaksun alennusprosentti voisi olla joko lineaarinen tai progressiivinen.

4.4.2 Määräajasta säätämisen hahmottelua

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 tulisi tässä yhteydessä ottaa huomioon. Lisäksi tulisi erityisesti huomioida RED II -direktiivin asettamat vaatimukset.

Ympäristönsuojelulaissa säännös käsittelyajasta voisi olla mahdollista sisällyttää esimerkiksi uudeksi 5 momentiksi 85 §:ään (lupapäätöksen tiedoksianto ja tiedottaminen). Vesilaisissa säännös voisi olla 11 luvussa, esimerkiksi uutena 22 a §:nä (tai 22 luvun muutoksena). Luonnonsuojelulakiin säännös voisi olla mahdollista sisällyttää lajisuojelupoikkeuksia koskeviin 48 ja 49 §:iin. Kemikaaliturvallisuuslain osalta määräajoista voisi säätää esimerkiksi 12 a luvussa.

⁹⁹ Sitä, että oikeuskansleri voi kantelun johdosta antaa viranomaiselle huomautuksen viivytyksettömän käsittelyn laiminlyönnistä, ei voitane pitää riittävänä seuraamuksena.

Kaivoslaki ja maa-aineslaki ovat investointihankkeina erityisiä ja niihin liittyy usein muidenkin ympäristölakien mukaista päätöksentekoa. Kaivoslakiin säännös lupakäsittelyn määräajasta tai määräajoista eri päätöksille voisi olla sijoitettavissa esimerkiksi uudeksi 57 a §:ksi. Maa-aineslupa-asiat ja ympäristölupa-asiat käsitellään yhdessä, jos molempien lakien mukainen päätös on tarpeen (maa-aineslain 4 a §), mutta maa-aineslakiin voitaisiin ottaa omakin käsittelyaikaa koskeva säännös.

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää useita lupa-asioita, joista tärkeimmät ovat rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa, rakennuksen purkamislupa, poikkeaminen ja suunnittelutarveratkaisu. Lupien käsittely kuuluu rakennusvalvontaviranomaiselle tai muulle kunnan viranomaiselle. Suurin osa investointihankkeista edellyttää ainakin rakennuslupaa, joka useimmiten myönnetään lupakokonaisuudessa viimeisenä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiselle lupakäsittelylle on mahdollista säätää käsittelyajat, jotka voisivat poiketa muiden ympäristöllisten lupien käsittelyajoista. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään alueiden käytön suunnittelusta eli kaavoituksesta, joka on joidenkin hakkeiden osalta käytännössä edellytys hankkeen toteuttamiselle (esimerkiksi tuulivoimarakentaminen). Kaavoituksellekin on teoriassa mahdollista ajatella säädettäväksi käsittelyaikoja, mutta tämän selvityksen puitteissa kysymystä ei ole selvitetty.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely on Suomessa erillinen menettely, joka on mahdollista toteuttaa lupamenettelyn yhteydessä, mutta se toteutetaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukaan pääsääntöisesti erillisenä menettelynä. Jos käsittelyaikakysymystä tarkastellaan laajasti, niin myös tähän menettelyyn voisi sisällyttää nykyistä tarkempia määräaikoja nykyisten lisäksi (nykyisin esimerkiksi lain 18 § ja 23 §:iin sisältyy jo nykyisellään määräaikoja). Tämän selvityksen puitteissa lain mukaista menettelyä ei kuitenkaan ole selvitetty tarkemmin.

Lakiin eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (voimassa 1.9.2020 alkaen, 764/2019) olisi mahdollista sisällyttää käsittelyaikaa koskeva säännös. Se voitaisiin sisällyttää esimerkiksi 8 §:ään (käsittelyaika, arvio tavoitteellisesta käsittelyajasta ja päätöksen antamisajankohdasta).

Lupakäsittelyn määräajasta on mahdollista säätää teknisesti useammallakin tavalla. Seuraavassa on esitetty vaihtoehtoja eräiksi mahdollisiksi muotoiluiksi:

- A. Lupaviranomaisen on annettava lupapäätös viivytyksettä ja viimeistään Q kuukauden kuluessa lupa-asian vireilletulon jälkeen.
- B. Lupaviranomaisen on käsiteltävä tämän lain mukainen lupa-asia viivytyksettä ja enintään Q kuukauden kuluessa sen vireilletulosta.
- C. Lupaviranomaisen on käsiteltävä seuraavia hankkeita koskevat lupa-asiat Q kuukauden kuluessa niiden vireilletulosta: ... lisäksi luettelo asioista.

D. Lupaviranomaisen on annettava lupapäätös viivytyksettä ja viimeistään Q kuukauden kuluttua siitä, kun se on saanut luvan hakijalta X §:n mukaiset riittävät tiedot lupa-asian käsittelyä varten. (+ esimerkiksi YSL 40 §, lisäys: Lupaviranomaisen on esitettävä täydentämistä koskeva pyyntö A päivän kuluessa lupahakemuksen vireilletulosta.¹⁰⁰)

Jos luvan käsittelyajan laskemiseen käytettäisiin edempänä selostettua ”jäykkien pelikelloa”, voitaisiin siitä säätää esimerkiksi seuraavan kaltaisesti:

Laskettaessa 1 momentin mukaista käsittelyaikaa, jätetään huomiotta se aika, joka on kulunut lupahakemuksen täydentämiseen luvanhakijan toimesta. (+ mahdolliset muut ”pelikellon pysäytykset”¹⁰¹)

Mikäli luvanhakija muuttaisi hakemustaan merkittävästi, voitaisiin määräajan laskemisen aloittamisesta alusta tai laskematta jättämisestä säätää seuraavasti:

- A. Jos lupahakemusta muutetaan merkittävästi lupahakemuksen ollessa vireillä, lupaviranomaisen on annettava lupapäätös viimeistään Q kuukauden kuluessa hakemuksen muutoksen vastaanottamisesta. Merkittävänä lupahakemuksen muutoksensa pidetään päästöjä tai niiden vaikutuksia lisääviä muutoksia.
- B. Jos lupahakemusta muutetaan merkittävästi lupahakemuksen ollessa vireillä, voidaan poiketa 1 momentin mukaisesta käsittelyajasta. Merkittävänä lupahakemuksen muutoksensa pidetään päästöjä tai niiden vaikutuksia lisääviä muutoksia.

Lupaviranomaisen mahdollisuudesta pidentää lupakäsittelyn aikaa voitaisiin säätää esimerkiksi seuraavan kaltaisesti:

Lupaviranomainen voi erittäin perustellusta syystä, joka johtuu asian laaja-alaisuudesta tai poikkeuksellisesta laadusta, pidentää 1 momentissa säädettyä aikaa enintään Y kuukautta.

Jos lupaviranomaisella olisi velvollisuus pienentää lupamaksua viivästymisen johdosta, tästä voitaisiin säätää esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

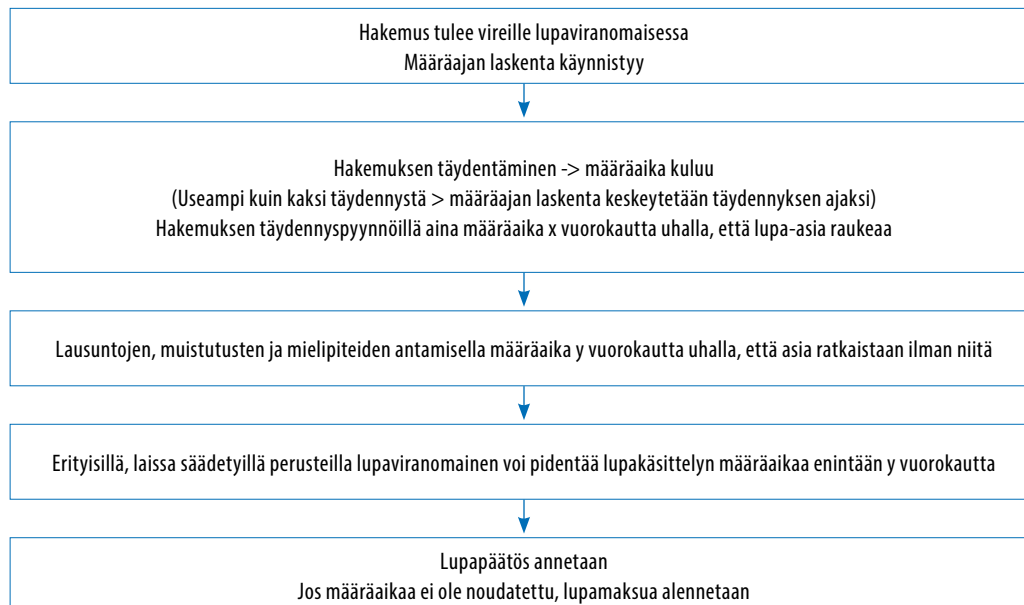
- A. Jos lupaviranomainen ei ole antanut lupapäätöstä X §:ssä säädettyssä ajassa, on lupamaksua alennettava Z % jokaiselta viivästyskuukaudelta.
- B. Jos lupaviranomainen ei ole antanut lupapäätöstä X §:ssä säädettyssä ajassa, on lupamaksua alennettava Z %:lla.

100 Koskisi ensimmäistä täydennyspyyntöä.

101 Jos hakija muuttaisi hakemusta olennaisesti, voitaisiin ajatella, että ”kello nollattaisiin”.

Kuten edempänä on tuotu esiin, edellä esitettyjen muotoilujen kaltaisesta sisällöstä tulisi säätää jokaisessa laissa erikseen (kuva 15).

Määräajasta säätäminen voisi edellyttää muutoksia myös muihin lupa-asioiden käsittelyä koskeviin säännöksiin, jotta lupa-asia voitaisiin käsitellä asianmukaisesti lupapäätösten laadun kärsimättä. Näiden muutosten tarpeellisuus vaihtelee eri ympäristöllistä päätöksentekoa koskevissa laeissa. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain osalta muutostarpeita voisi olla lupahakemusta ja erityisesti sen laatuvaatimuksia koskien. Nämä muutokset voisivat edellyttää myös lisäpanostusta ohjeistuksen ja neuvonnan suhteen. Niin ikään päätöksen epäämistä ja raukeamista koskevaa sääntelyä voisi olla tarpeen täydentää, jotta puutteellisten ja täydentämättömien hakemusten käsittelyä voitaisiin rationalisoida.



Kuva 15. Prosessikaavio määräajoista säätämisestä eri lupalaeissa (tässä sovellettaisiin ”jalkapallon pelikelloa”)

5 Lupamenettelyjen aikarajan asettamisesta aiheutuvista vaikutuksista

5.1 Hallintolain malli

Hallintolakiin kohdistuvien viittaussäännösten sisällyttäminen ympäristöllistä päätöksentekoa koskevaan lainsäädäntöön olisi luonteeltaan informatiivinen. Se ei kuitenkaan itsessään selvästi saisi aikaan muutoksia toiminnassa ilman muita toimia (esimerkiksi virastojen tulosohejaus ja tehokas käsittelyajan toteutumisen seuranta).

5.1.1 Vaikutukset investointihankkeen käynnistymiselle ja toiminnanharjoittajalle

Voidaan arvioida, että erityislakeihin otettavat viittaussäännökset viivytyksettömästä käsittelystä eivät muuttaisi nykytilaa niin merkittävästi, että sillä olisi yleisesti ottaen tuntuvia vaikutuksia investointihankkeiden käynnistymiseen. Tästä ei siten koituisi muutoksia toiminnanharjoittajan asemaan luvanhakijana, eikä tällainen sääntely todennäköisesti lyhentäisi merkittävästi lupien käsittelyaikoja tai parantaisi lupamenettelyn ennakoitavuutta toimijoiden näkökulmasta. Se ei muuttaisi myöskään investointien rahoittajien asemaa, sillä nykytila ei oletettavasti juuri muuttuisi.

5.1.2 Vaikutukset hallintoviranomaisille

Erytyislakeihin otettava säännös korostaa viivytyksettömän käsittelyn tärkeyttä ja viivytyksettömyydestä huolehtimista investointien lupa-asioita käsittelevissä viranomaisissa.¹⁰² Vaihtoehto voisi muistuttaa viranomaisia kyseisestä perusoikeudesta ja sen

102 Erikseen on todettava, että valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:ssä säädetään yksittäisten virkamiesten osalta seuraavaa: "Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä."

asianmukaisesta huolehtimisesta. Vaihtoehdolla voi olla jossakin määrin tehostavaa vaikutusta viranomaistoimintaan ja toiminnan suunnitteluun lupahallinnossa.¹⁰³

Todennäköisintä kuitenkin on, että viranomaiset eivät tekisi merkittäviä muutoksia toimintaansa, koska vaihtoehto ei muuta oikeustilaa, joten se ei luo velvollisuutta tai painetta kehittää lupamenettelyä. On siten epätodennäköistä, että asioiden käsittely viranomaisessa tehostuisi tai ainakaan nopeutuisi yksinomaan tämän vaihtoehdon pohjalta. Vaihtoehdolla ei olisi vaikutuksia viranomaistoiminnan resurssitarpeisiin.

Vaihtoehdosta ei arvioida aiheutuvan toisaalta myöskään haitallisia vaikutuksia, ellei päällekkäisen sääntelyn mahdollisesti aiheuttamaa epäselvyyttä esimerkiksi säännöksen välisestä suhteesta voida pitää sellaisena. Tällainen epäselvyys on minimoitavissa säädösten valmisteluvaiheessa.

5.1.3 Vaikutukset muille asianosaisille (ja kansalaisille laajemmin)

Kun oikeustila ei tässä vaihtoehdossa muuttuisi, eikä vaikutuksia viranomaistoimintaan käytännössä juuri olisi, ei vaikutuksia myöskään muille asianosaisille tai kansalaisille laajemmin aiheutuisi. Vaihtoehdolla ei ole vaikutuksia oikeuteen tulla kuulluksi, se ei lyhentäisi kuulemiseen varattavaa aikaa, eikä se vaikuttaisi oikeuteen ilmaista mielipiteitä tai jättää muistutuksia. Sillä ei liioin ole vaikutusta oikeuteen saada tietoa. Asianosaisten asema ei muuttuisi positiivisesti eikä negatiivisesti.

5.2 Yhden luukun lain malli (erityinen käsittelyajan arviointivelvollisuus ja päätöksen antamisajankohdan esittämisvelvollisuus)

5.2.1 Vaikutukset investointihankkeen käynnistymiselle ja toiminnanharjoittajalle

Mikäli käsittelyajan arvioinnissa käytettäisiin apuna sekä asiaryhmän odotettavissa olevaa yleistä käsittelyaikaa että yksittäisen lupahakemuksen seikkoja (reaalisempi käsittelyaika), ja tämä aika-arvio annettaisiin luvanhakijalle tiedoksi, parantaisi ehdotus selkeästi nykytilaa. Nykyään luvanhakija saa pyynnöstä tiedokseen asiaryhmän odotettavissa olevan eli lähinnä keskimääräisen käsittelyajan. Vaihtoehdossa luvanhakija saisi arvion poikkeamasta

103 Tehostamistoimet voivat koostua esim. työnjohdon toimenpiteitä (esim. valvonta, esimies-alaiskeskustelut, erilaiset palaverit), henkilöstöjärjestelyjä (työnjako, sijaisjärjestelyt, lisäresurssit), seuranta eri muodoissaan (diaarit ym.), prosessien kehittäminen (käsittely-, toiminta- ja menettelyprosessit, määräaikaisten asettaminen) sekä ohjeistus ja koulutus, valmiit päätöspohjat ja vastauskirjetyypit, nk. pikavastaukset. Mieltinen, T. ja Väättänen, U. 2006, s. 51.

keskimääräiseen käsittelyaikaan perustuen sen omaan lupahakemukseen ja hankkeen erityispiirteisiin. Arvio olisi mahdollista antaa paremmin hakemuksen tosiasiallista käsittelyaikaa koskevana. Merkittävä parannus nykytilaan nähden olisi myös se, että luvanhakija saisi tiedon säännönmukaisesti pyytämättä.

Luvanhakijan tilannetta hankkeen aikataulujen hallinnoimisen osalta parantaisi myös se, että viranomaisen olisi velvollinen antamaan tiedot hankkeen käsittelyn etenemisestä ilman erillistä pyyntöä lupaprosessin eri vaiheissa. Jos viranomaisen huomaa tai epäilee poikkeamaa arvioituun käsittelyaikaan, olisi erityisesti tästä informoitava luvanhakijaa.

Kokonaisuutena ehdotus parantaisi yksittäisen lupa-asian ja siten investoinnin lupakäsittelyyn kuluvan ajan hahmotettavuutta ja jossain määrin myös ennakoitavuutta. Lisäksi luvanhakija saisi tiedon, jos arvioitu aikataulu ei toteutuisikaan, mikä sekin lisäisi tietoa lupa-asian käsittelyn kestosta nykytilaan verrattuna.

Sisällytettäessä laajennettu päätöksen ajankohtaa koskeva informointivelvollisuus osaksi kaikkia ympäristöllisen lupapäätöksenteon kannalta relevantteja lakeja, olisi luvanhakijalla nykyistä parempi käsitys hankkeen lupakokonaisuuteen kuluva kokonaisajasta. Tällä olisi luvanhakijan aseman kannalta positiivinen vaikutus. On myös mahdollista, että läpinäkyvämmäksi tehtävä käsittelyaika osaltaan vaikuttaisi investointipäätöksiin positiivisesti. Tämä voisi olla seurauksena siitä, että hankkeiden käsittelyajoista saadaan säännönmukaisesti ja kaikissa hankkeissa arviot ja etenemisestä väliaikatieoa.

5.2.2 Vaikutukset hallintoviranomaisille

Muutos lisäisi hieman viranomaisten työtä. Lisätyö aiheutuisi ensiksi siitä, että viranomaisen olisi määräajan kuluessa kunkin lupahakemusten vireilletulosta tehtävä arvio käsittelyajasta ja annettava tieto päätöksentekoaikajankohdasta luvanhakijalle.

Voidaan arvioida, että käsittelyajan arviointi ei olisi erityisen pitkäkestoinen tai muuten vaativa tehtävä, sillä viranomaiset pystyivät suhteellisesti helposti havaitsemaan kulloistakin lupa-asiaa erityisesti viivyttävät tekijät, kuten lupahakemuksen suurehkot puutteellisuudet, luontoarvojen erityiset selvittämistä- ja harkitsemistarpeet ja muut vastaavat seikat. Arviointi olisi lupa-asioiden valtaosassa tehtävissä normaalin lupahakemuksen tarkastamisvaiheen yhteydessä, eikä sen tekemisen voida arvioida edellyttävän lisäresursseja tai synnyttävän mainittavaa hallinnollista lisätaakkaa.

Lupaviranomaisten tulosoajauksessa voitaisiin seurata hallinnonalan lupaviranomaisten lupien käsittelyaikojen tavoitteiden saavuttamista ja ottaa seurannan tulokset huomioon siinä. Vastaavasti tulosoajauksessa voitaisiin seurata sitä, miten hyvin arviot osuvat oikeaan toteutuvien käsittelyaikojen kanssa. Tavoitteelliseen käsittelyaikaan ei sisältyisi

muita seurauksia. Pelkästään aikataulun arvioiminen ja siitä tiedon antaminen ei luonnollisestikaan sisällä erityistä incentiiviä pysyä annetussa ajassa. Sääntelyn merkitys olisi siten lähinnä tietoa ja ennakoitavuutta lisäävä.

5.2.3 Vaikutukset muille asianosaisille (ja laajemmin kansalaisille)

Vaikutukset muille asianosaisille ja laajemmin kansalaisille riippuisivat siitä, tulisiko arvioitu päätöksen antamisajankohta myös heidän tietoonsa. Tämä tieto voisi olla esimerkiksi lupaviranomaisen internetsivulla. Tieto voisi sähköisessä järjestelmässä päivittyä automaattisesti, jos aikataulu muuttuisi.

Jos antamisajankohta ja sen päivitykset tulisivat asianosaisten ja kansalaisten tietoon, vaikuttaisi se heidän asemaansa parantavasti siten, että heillä olisi mahdollisimman reaalista ja päivittyvää tietoa lupa-asian käsittelyn kestosta ja asian etenemisestä sekä siitä, milloin päätös mahdollisesti annetaan. Tällä saattaa olla välillisesti vaikutusta siihen, miten asianosaiset ja muut voivat varautua esimerkiksi lausuntojen antamiseen ja arvioida mielipiteiden ja muistutusten jättämisen ajankohtaa.

5.3 Ympäristölupien käsittelyajasta säättäminen

5.3.1 Vaikutukset investointihankkeen käynnistymiselle ja toiminnanharjoittajalle

Jos kaikissa ympäristöllistä lupapäätöksentekoa koskevissa laeissa säädettäisiin sitovat lupien käsittelyajat, parantaisi tämä luvanhakijan asemaa nykyisestä päätöksenteon ennakoitavuuden suhteen. Määräajoista säättämisen yhteydessä olisi varmistettava, että lupa voidaan käsitellä asianmukaisesti, toisin sanoen käsittelyn ja päätöksen hyvä laatu turvataan.

Eriytinen vaikutus laissa säädetyillä määräajoilla olisi hankkeen aikataulujen ennakoitavuuteen sitä parantavasti ja siten investointipäätösten tekemisen helpottumiseen. Tämä voisi olla seurausta esimerkiksi rahoittajien aikatauluun liittyvän epävarmuuden vähentymisestä. Jos toisaalta lupapäätösten laatu kärsisi viranomaiselle säädetyin liian lyhyen käsittelyajan seurauksena, voisi tästä aiheutua epävarmuutta esimerkiksi lisääntyvänä päätöksiin kohdistuvana muutoksenhakuna ja sen seurauksena lainvoimaisen lupapäätöksen saamisen viivästymisenä. Lupapäätösten laatuun voidaan kuitenkin vaikuttaa muilla päätöksentekoon liittyvillä säännöksillä (mm. ohjeet, neuvonta sekä lupahakemuksen sisällön ja laadun sääntely).

Jos määräajat lisäksi mitoitettaisiin nykyistä lupakäytäntöä lyhyemmiksi, paranisivat toiminnanharjoittajien mahdollisuudet reagoida nopeammin kysynnän vaihteluihin

suhdanneherkillä toimialoilla. Määräajat voisivat luonnollisesti vaihdella pituudeltaan eri laeissa. Ajansäästö voisi tuoda säästöjä esimerkiksi rahoituksen kustannuksissa. Joskus ennakoitavalla ja nopealla lupakäsittelyllä voi välttää jo tehtyjen investointien tyhjäkäynnistä aiheutuvia tappioita tai välttää työntekijöiden lomautuksia. Nopealla ja ennakoitavalla lupakäsittelyllä voi olla vaikutusta myös ulkomaisten investorien sijoituspaikkapäätöksiin muiden tekijöiden ohella.

Yksittäisten lupapäätösten sitovat määräajat voivat myös lyhentää investointihankkeen kokonaislupapäätöksenteon kestoa ja siten investointien käyttöönottoa niissä hankkeissa, jotka vaativat useamman luvan.

Investointien käynnistymisen ja toiminnanharjoittajan aseman kannalta määräajasta säättämisen positiiviset vaikutukset riippuisivat paljolti siitä, kuinka hyvin määräaika käytännössä toteutuisi ja mitä seuraisi siitä, jos viranomainen ei määräaikaa noudata.

Jos päätöstä ei tehtäisi asetetussa määräajassa, voisi lupanhakija saada yhtenä vaihtoehtoisena seurauksena alennusta lupamaksusta. Lupamaksun alennuksen suuruudesta riippuisi, mikä on sen merkitys ja vaikutukset investointeihin. Jos maksu jätettäisiin kokonaan perimättä, voisi tällä olla jossain määrin kompensaation (vahingonkorvauksen) luonteista merkitystä, sillä lupanhakija saisi takaisin ainakin osan pitkän käsittelyajan aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista. Jos taas alennus olisi hyvin pieni, vaikutus olisi lähinnä symbolinen.

5.3.2 Vaikutukset hallintoviranomaisille

Määräajoista säättäminen vaikuttaisi esitetyistä vaihtoehdoista kaikkein eniten lupaviranomaisiin ja lupamenettelyihin, sillä määräajan käyttöönotto voisi edellyttää muitakin määräaikoja ja muutoksia lupien käsittelyyn. Riippuen määräaikasääntelyn käyttöönottavasta ja yksityiskohdista vaikutukset hallintoon ja taloudelliset vaikutukset voivat olla erisuuruisia.

Kun kattavat sähköiset ympäristölupapalvelut tulevat laajasti käyttöön, useimmat muutoksista ovat digitalisoitavissa automaattisiksi toiminnoiksi. Tämä koskee esimerkiksi lupahakemuksen vastaanottoilmoitusta lupanhakijalle, ja tilanteita, jotka katkaisevat käsittelyajan kulumisen. Ajankulumisen seuranta voisi automatisoitua. Ennen sähköisiä palveluita, määräaikojen käyttöönotto vaatisi viranomaisilta toimenpiteitä (esimerkiksi ilmoitusten tiedoksiantaminen lupanhakijalle, käsittelyajan aktiivinen ja sen keskeyttävien tekijöiden seuranta asianhallinnassa).

Jos säädetystä määräajasta vähennettäisiin jotkin lupamenettelyn vaiheet (esimerkiksi lupanhakija täydentää olennaisesti vajavaista hakemusta, olennaisesti muuttaa

hakemustaan tai joutuu täydentämään hakemustaan yhteensä enemmän kuin kaksi kertaa, jättää täydennykset kokonaan tekemättä), voidaan arvioida, että lupaviranomaisten olisi mahdollista saavuttaa yhden vuoden käsittelyaika lähes kaikissa lupa-asioissa. Jos taas määräajasta ei vähennettäisi mitään menettelyvaihetta (ns. jalkapallon pelikello), on ilmeistä, että osaa ympäristönsuojelulain mukaisesti luvista ei ilman muita toimenpiteitä olisi mahdollista käsitellä yhden vuoden määräajassa. Voidaan arvioida, että luvan käsittelyajasta riittävän joustavasti säätämällä ja automatisoituja toimintoja käyttöönottamalla ei tässä vaihtoehdossa viranomaistoimintaan yleisesti kohdistu merkittäviä lisäresurssitarpeita. Resurssien lievää lisätarvetta aiheutuisi kuitenkin aluehallintovirastoissa. Tätä voitaisiin kompensoida esimerkiksi lupamaksuperusteiden tarkistamisella sellaisiksi, että lupamaksuilla katettaisiin nykyistä noin 40 %¹⁰⁴ suurempi osa lupakäsittelyn aluehallintovirastoille aiheuttamista kuluista.

Niissä viranomaisissa, joissa käsittelyajat ovat nykyisin lyhyemmät kuin yksi vuosi, säädetyn määräajan ylittyminen ei muodostuisi käytännössä lainkaan ongelmalliseksi. Tällaisia lupia ovat ainakin kunnallisen lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvat rakennusluvut ja ympäristöluvut sekä Tukesin toimivaltaan kuuluvat kemikaaliturvallisuusluvut.

Laiissa säädetyn käsittelyajan käyttöönottaminen ei aiheuttaisi haasteita kaikilla hallinnonaloilla, vaan osa hallinnosta voisi suoriutua sitovasta määräajasta suhteellisen helposti esimerkiksi järjestelemällä käyttöönoton edellytykset virastossa ja kouluttamalla henkilöstöä.

Jos määräajan ylityksen seurauksena olisi lupamaksun alentaminen, voisi se jossakin määrin lisätä valtion menoja ja tähän menoerään tulisi tällöin valtion talousarviossa varautua. Luonnollisesti alennuksen määrällä on merkittävyttä vaikutuksen suhteen. Riippuen säädetystä määräajasta ja sen kulumisen laskemista koskevista säännöistä sekä alennusta koskevasta sääntelystä, ei merkittäviä taloudellisia vaikutuksia todennäköisesti kuitenkaan syntyisi edes niissä viranomaisissa, joissa lupien käsittely nykyisellään kestää yli yhden vuoden ajan.

5.3.3 Vaikutukset muille asianosaisille (ja laajemmin kansalaisille)

Asian viivytyksettömästä käsittelystä on hallintolain säätämisen ja sen toimivuuden arvioinnin yhteydessä katsottu olevan suotuisia vaikutuksia itse luvan hakijalle ja muille asianosaisille eli kaikille niille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisu saattaa vaikuttaa¹⁰⁵. Näin on yleensä ainakin ympäristölupa- ja maankäyttöratkaisuilla. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisten jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

104 Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö 2019

105 Hallituksen esitys (72/2000 vp) Eduskunnalle hallintolaiksi, s. 80.

Lupakäsittelyn määräaikaan sidottu lupapäätöksenteko ei olisi ainoastaan luvanhakijan, vaan se on myös muiden asianosaisten ja laajemmin kansalaisten etu. Sitovan määräajan käyttöönotto parantaisi oikeusturvaa myös muiden asianosaisten ja kansalaisten osalta, sillä vastoin kuin nykyään, tiedettäisiin, milloin päätös viimeistään annetaan. Määräajat johtaisivat siihen, että päätöksentekoa on helpompi seurata.

Joidenkin ympäristöllisten lupien osalta liian lyhyeksi säädetystä määräajasta riskinä voisi olla, että lupien sisällöllinen laatu kärsisi siten, että tästä aiheutuisi esimerkiksi aiempaa enemmän ympäristön kuormitusta. Lisäksi heikkolaatuiset lupapäätökset voisivat lisätä päätöksistä valittamista sekä aiheuttaa lisätyötä valvontaviranomaisille. On siten tärkeää, että lupien käsittelyajasta säädetessä (mm. poikkeukselliset tilanteet, käsittelyajan laskusäännöt) otetaan huomioon asianmukaisen käsittelyn turvaaminen kaikissa tapauksissa.

Tiivistelmä luvuissa 4 ja 5 esitetyistä vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista on esitetty taulukossa 8.

Taulukko 8. Yhteenveto esitetyistä vaihtoehdoista 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: + • vähäinen merkitys Viranomaisen: 0 • neutraali Muu: + • vähäinen merkitys
1 luokku	Arvio käsittelyajasta Viranomaiset sopivat määräajasta	Säännös käsittelyajan arvioimisesta ja siitä tiedottamisesta ympäristölupalakeihin Säännös käsittelyajan tarkentamisesta 1 luokun lain kehittäminen	Hakija: ++ • ennakoitavuus paranisi Viranomaisen: – • jonkin verran lisätyötä Muu: + • vähäinen merkitys
Määräajat säädetty	Ei käytössä ympäristöllisessä päätöksenteossa Suomessa	Säännökset käsittelyn määräajasta Säännökset käsittelyajan laskemissäännöistä (ns. pelikello) Säännökset poikkeamismahdollisuudesta	Hakija: +++ • ennakoitavuus paranisi Viranomaisen: – – • sääntelyn sisällöllä voidaan vaikuttaa lisäresursointitarpeisiin • vähäistä lisäresurssitarvetta AVI:ssa • toteuttamisen edellytykset paremmat sähköisessä käsittelyssä Muu: + • ennakoitavuus paranisi • sääntelyssä varmistettava lupakäsittelyn ja päätöksen hyvä laatu

6 Muut kuin lainsäädännölliset keinot ja mahdollisuudet nopeuttaa ja sujuvoittaa lupaprosesseja

Lupaprosessien sujuvoittamiseksi on valtion hallinnossa tehty useita selvityksiä ja toimenpiteitä 2010-luvulla¹⁰⁶. Sujuvoittamistoimenpiteet ovat kohdistuneet erityisesti ympäristölupien käsittelyprosessien johtamisen, asian hallinnan ja menettelytapojen parantamiseen, toimintojen siirtämiseen lupamenettelystä rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyyn sekä lupahakemuksen vaatimusten selkiyttämiseen ennakkoneuvonnalla.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) käynnistämä ja työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima Luvat ja valvonta -hanke on uudistanut lupa- ja valvontatoiminnan toimintamalleja tarjoamalla asiakkaiden käyttöön yhden luukun digitaalisen palvelukerros. Palvelukerros tarjoaa asiakkaille ja viranomaisille reaaliaikaisen tiedonvaihdon mahdollisuuden ja viranomaisten toimintaa sujuvoittavat ja yhteensovittavat toiminnot. Palvelukerros on käyttöönottovalmis vuonna 2020 ja ensimmäiset virastot, Tukes ja aluehallintovirastot, integroituvat siihen teollisuuslaitoksen perustamiseen liittyvien kemikaaliturvallisuuslupan ja ympäristölupan osalta. Myös kunnilla on mahdollisuus rakennus- yms. lupien osalta hyödyntää digitaalista palvelukerrosta joko integroimalla omat asiointi- ja käsittelyjärjestelmänsä palvelukerrokseen tai hyödyntämällä palvelukerros tarjoamaa ns. kevytasiointimahdollisuutta.

Aluehallintovirastojen luvissa on toukokuusta 2017 lähtien otettu käyttöön sähköinen ympäristölupahakemus eli eLupa. Sähköisen hakemusosion käyttöönoton jälkeen on käynnistynyt järjestelmäkehityksen toinen vaihe, jossa myös viranomaiskäsittelyn vaiheet sähköistetään. Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen yhdistämistä valmisteltaessa selvitetiin laajasti yhteistyötä tukevia toimintamalleja. Niiden selvittäminen ja kokeileminen on jatkunut, vaikka ns. LUOVA-viraston perustaminen raukesi.

106 Muun muassa Tarasti 2015, Warsta 2015, Attila 2017, Rinne ym. 2017, Lilja ym. 2017, ympäristöministeriö 2020.

Seuraavassa on lyhyesti kuvattu sellaisia muita keinoja kuin lupakäsittelyajasta säättämistä, jotka edesauttaisivat enintään yhden vuoden lupakäsittelyajan saavuttamista.

1. Ohjauksen ja käsittelyprosessien parantaminen

Ministeriöt voisivat tiivistää ja tarkentaa omien hallinnonalojensa lupaviranomaisten tuloso-ohjausta ja tulostavoitteita, mikä saattaisi yhtenäistää ja sujuvoittaa lupaprosesseja. Tuloso-ohjauksessa asetetaan jo tällä hetkellä tavoitteita käsittelyajoille ja käsittelyn kustannus-tehokkuudelle virastoittain sekä arvioidaan ministeriöiden ja virastojen välisissä neuvot- teluissa sekä tilinpäätöskannanotossa toteumia suhteessa tavoitteisiin. Ohjausta voitaisiin kuitenkin fokusoida vielä nykyistä vahvemmin erityisesti ongelmallisiksi tunnistettuihin kohtiin (esimerkiksi tietyt lupatyypit, toimialat tms. rajaus) ja asettaa näille omia tavoittei- taan. Esimerkiksi aluehallintovirastojen tulossopimuksissa on ryhdytty vuoden 2020 alusta seuraamaan yli kaksi vuotta vireillä olleiden asioiden määrää ja tarkoituksena on vuosittain käydä yhdessä aluehallintovirastojen, ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön kes- ken tällaiset asiat läpi tapaus tapaukselta taustalla olevien syiden selvittämiseksi yhteisesti.

Aluehallintovirastot ovat yhdessä selvittämässä parhaat käytännöt lupamenettelyjen jär- jestämisestä siten, että vältetään lukuosat ja toistuvat täydennyspyynnöt sekä laativat tältä pohjalta toimintamallit¹⁰⁷. Aluehallintovirastot ovat myös laatimassa yhteiset linjaukset toi- mintatavoista hakemuksen täydentämiseen (esimerkiksi ympäristönsuojelulain 40 §) liitty- vissä tilanteissa. Linjauksissa käsitellään virastojen sisäiset työskentelytavat ja periaatteet täydennysten pyytämiseksi sekä suhteessa asiakkaisiin noudatettavat menettelyt tapauk- sissa, joissa tarvittavia täydennyksiä ei asiakkaalta saada toistuvista pyynnöistä huolimatta.

2. Yhteistyön ja työnjaon lisääminen ympäristöllisten lupaviranomaisten kesken, erikoistuminen toimialoittain tiimien avulla

Lupaviranomaisten tiimien avulla on mahdollista lisätä ja systematisoida erikoistumista toimialoittain¹⁰⁸. Tiimit voivat tarpeen mukaan ja asiantuntijuuden kokoamiseksi ylittää myös virastorajat. Toimintatapojen yhtenäisen käyttöönoton varmistamiseksi aluehallin- tovirastojen ympäristölupavastualueet laativat yhdessä yhteiset linjaukset ja käytännöt sille, missä asioissa ja millä toimintatavoilla tiimipohjaista erikoistumista hyödynnetään lu- pa-asioiden käsittelyssä. Tiimipohjaiseen erikoistumiseen soveltuviksi asiakokonaisuuksiksi sopivat erityisesti hankkeet, jotka ovat laajuudeltaan suuria ja vaikutuksiltaan merkittäviä, sekä tietyn toimialan BAT-tarkistusten yhdenmukaisuuden takaaminen, mutta tiimipoh- jaista erikoistumista voidaan hyödyntää laajemminkin.

107 Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö 2019

108 Ibid

3. Vahvistetaan edelleen ennakkoneuvontaa

Menettelyt ovat sitä sujuvampia, mitä laadukkaampia toiminnanharjoittajien laatimat hakemukset ovat ja mitä paremmin viranomaisen tuntee hakemuksen kohteena olevan toiminnan. Kehittämällä neuvontaa ja ohjeistusta voidaan sujuvoittaa lupamenettelyjä.

Ennakkoneuvonnalla tarkoitetaan luvanhakijan keskusteluja kaikkien keskeisten lupa- ja valvontaviranomaisten kanssa ennen lupahakemuksen jättämistä. Ennakkokeskustelun tarkoituksena on parantaa hankkeen lupa- ja muiden menettelyjen kokonaisuuden hallintaa erityisesti informaation kokoamisen ja informaatiotarpeiden arvioinnin kautta. Tämä parantaa luvanhakuvaiheen kustannustehokkuutta, hakemusten laatua ja lupaprosessin sujuvuutta. Myös viranomaisten välinen tiedonvaihto ja mahdollisuudet lupaprosessien yhteensovittamiseen paranevat. Lupaviranomaisten ja muiden keskeisten viranomaisten sekä toiminnanharjoittajien välinen ennakkokeskustelu on jo käytännössä pitkälti vakiinutettu osaksi lupa-asioiden kokonaisprosessia ja varsinkin hakemusluonnoksen pohjalta tehdystä käsittelystä on saatu hyviä kokemuksia.

Selvitystarpeiden kartoittaminen on yksi keskeinen kysymys ennakkoneuvonnassa. On tärkeää, että luvan hakija saa tiedon tarvittavista selvityksistä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Osa selvityksistä saattaa esimerkiksi edellyttää tiettyä vuodenaikaa. Myös sähköisessä neuvonnassa olisi mahdollista antaa tietoa tarvittavista selvityksistä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

4. Sähköisten järjestelmien ja niihin liittyvien toimintamallien kehittäminen

Sekä valtion että kuntien ympäristöllisten lupien sähköisiä käsittelyjärjestelmiä ja toimintamalleja ollaan parhaillaan kehittämässä. Luvat ja valvonta -hankkeessa luotu yhteinen sähköinen luvan hakemisen kokoava käyttöliittymä ja määritellyt rajapinnat viranomaisten omien järjestelmien ja koordinoivan viranomaisen työkalun liittämiseksi mahdollistavat hakemusten kokoamisen samaan kokonaisjärjestelmään. Tämä helpottaa asiakkaan työtä ja mahdollistaa viranomaisten nykyistä luontevamman yhteistyön. Lisäksi yhdessä menettelyssä kerättyä tietoa on helppo hyödyntää muissa menettelyissä. Järjestelmän tueksi on tehty myös prosessien ja tiedonhallinnan yhtenäistämistä sekä niiden mallikäytäntöjä.

Järjestelmää jatkokehittämällä voidaan tukea toiminnanharjoittajaa koko hakemuksen laatimisen ajan ja varmistaa selvitysten riittävyys. Tällöin myös viranomaisneuvonta on tehokkaasti järjestettävissä. Lupakokonaisuuden määräaikojen seuranta ja esittäminen on mahdollista toteuttaa järjestelmään viranomaisrajat ylittäen siten kuin lainsäädännössä säädetään. Järjestelmä sisältää jo nyt mm. asian käsittelyn eri vaiheiden tarkkailua ja valvontaa koskevia osia.

Erityisesti kuntien ja valtion sähköisten käsittelyjärjestelmien rajapintojen määrittelyt sekä kuntien lupaprosessien digitalisoiminen ovat tärkeitä kehitysaskelaita.

5. Lupa- ja valvontaviranomaisten yhdistäminen

Yksi potentiaalinen mahdollisuus lupa- ja valvontajärjestelmän tehostamiseen on viranomaistehtävien yhdistäminen. Valtionhallinnon tasolla periaatteessa yksi viranomainen voisi vastata lupien käsittelystä ja jälkivalvonnasta. Tämä mm. kokoaisi resursseja sekä mahdollistaisi aidosti valtakunnallisesti johdetut prosessit ja työjonot, ja parantaisi mahdollisuuksia käsitellä esimerkiksi tietyn toimialan lupia joutuisasti myös ruuhkautuneissa tilanteissa, kun voimavaroja voitaisiin nykyistä sujuvammin osoittaa ruuhkautuneiden asioiden käsittelyyn. Myös valtion ja kuntien ympäristöviranomaisten yhteistyötä kehittämällä voidaan edistää yhden luukun periaatteen toteutumista ja sujuvaa lupakäsittelyä.

Kuntatasolla voitaisiin myös hakea nykyistä enemmän yhteistyömahdollisuuksia kuntien välillä.

7 Tiivistelmä haastatteluista

Hankkeeseen liittyen haastateltiin yhteensä 13 tahoja, joista haastatteluihin osallistui yhteensä 26 henkilöä. Haastattelut tehtiin 3.3.–1.4.2020 lähes yksinomaan sähköisiä kokousalustoja hyödyntäen. Haastatteluissa esiin tuoduissa näkemyksissä korostuivat ympäristönsuojelulain mukaisten hakemusten käsittelyn merkitys investointihankkeiden ”pullokauloina” ympäristölupamenettelyn kestosta johtuen. Vastaukset myös painottuivat ympäristölupamenettelyyn.

Haastatellut tahot olivat seuraavat: Etelä-Suomen aluehallintovirasto, ympäristöluvut -vastuualue, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, ympäristöluvut vastuualue, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, teollisuusyksikkö, Suomen Kuntaliitto ry, Kuopion kaupunki, ympäristönsuojelutoimi, Porvoon kaupunki, ympäristönsuojelutoimi, Energiateollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK sekä Suomen Luonnonsuojeluliitto ry.

Investointihankkeiden nykyinen lupamenettelytilanne

Haastattelujen perusteella lähes kaikki viranomaistahot pitävät nykyistä ympäristöllisten lupamenettelyjen tilannetta kohtuullisen hyvänä. Aluehallintovirastoissa suurin osa investointihankkeiden hakemuksista pystytään niiden priorisoinnin lisäksi käsittelemään virastojen yhteisesti asettamassa tavoiteaikataulussa, mutta myös ongelmia nähdään eräissä pitkään vireillä olleissa asioissa samoin kuin osassa turvetuotannon hakemuksista. Jälkimmäisissä korostuvat huonolaatuiset hakemukset, haitankärsijöiden esittämät vaatimukset menettelyn kuluessa sekä osittain myös viraston omat toimintatavat.

Yleisesti ottaen aluehallintovirastoissa vireille tulevat hakemukset ovat kuitenkin parantuneet viime vuosina. Joissakin tapauksissa viivästyistä käsittelyaikaan aiheuttaa myös hakijan suunnitelmien muuttuminen tai hankkeen toteuttamisriskien lisääntyminen siten, että hakemuksen käsittelyssä pidetään tarkoituksella taukoa. Vesilain mukaisia hakemuksia pidetään päätösten luonteen takia aina investointihankkeina.

Kunnissa ympäristölupamenettelyyn kuluva aika on lähtökohtaisesti lyhyempi kuin valtiolla. Useimmiten ympäristölupa myönnetään selvästi alle yhdessä vuodessa varsinkin, jos hakemus ei ole täysin puutteellinen eikä asia vaadi työläitä lisäselvityksiä. Annetuista päätöksistä merkittävä osa on ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisia yhteislupia. Rakennuslupien käsittelyajoissa on yleensä kyse vain muutamista viikoista. Viivästystä käsittelyyn saattaa toisinaan aiheuttaa resurssipula erityisesti pienissä kunnissa.

Elinkeinoelämän edustajien näkemykset nykyisistä lupamenettelyistä ovat viranomaisia kriittisempiä. Erityisesti ympäristölupahakemusten käsittelyajat aluehallintovirastoissa ovat heidän mukaansa pidentyneet ja toisinaan käsittelyajat saattavat olla useampia vuosia. Erityisenä hankaluutena nähtiin aluehallintovirastojen toisistaan poikkeava toimintakulttuuri, mikä aiheuttaa viivytystä käsittelyaikoihin. Teollisuudesta löytyi myös ymmärrystä sille, että osa investointihankkeista – erityisesti kaivoksiin liittyen – on niiden laajuuden ja moniulotteisuuden takia vaikeita sekä hakijalle että viranomaiselle, mikä heijastuu käsittelyaikoihin. Kaivoslain mukainen lupamenettely saattaa nykyisinkin kestää yli vuoden, mutta asiaa ei pidetty erityisen kriittisenä suhteutettuna koko kaivoshankkeen usein kymmeniä vuosia kestäväan ajanjaksoon malminetsinnästä kaivoksen sulkemiseen.

Vaikka kaavoitus on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle, sen katsottiin olevan useissa tapauksissa keskeinen tekijä hankkeiden aikataulutuksessa. Tukesin myöntämiä kemikaali- ja räjähdeturvallisuuteen sekä paineastioihin liittyviä lupia samoin kuin Varsinais-Suomen ELY-keskukselle keskitettyjä luonnonsuojelulain mukaisia poikkeuslupia ei nähty toiminnanharjoittajien edunvalvojien taholta aikataulullisesti ongelmallisina menettelyinä.

Näkemykset mahdollisesta yhden vuoden enimmäiskäsittelyajasta ja sen laskemistavasta

Mielipiteet ehdotetusta yhden vuoden enimmäiskäsittelyajasta jakautuivat kahtia: viranomaiset suhtautuivat ajatukseen hyvin varauksellisesti, kun taas toiminnanharjoittajat pitivät sitä tervetulleena avauksena ja pääasiassa selvennyksenä hankkeiden aikataulutukselle. Tulevan yhden luukun menettelyn käsittelyaikaa ja sen laskentaa eri tahot pitivät epäselvänä.

Viranomaiset eivät varsinaisesti nähneet tarvetta ehdotetulle muutokselle ja epäilivät enimmäiskäsittelyajan soveltuvuutta kaikkiin investointihankkeisiin joidenkin ollessa jo lähtökohtaisesti yli vuoden kestäviä. Kysymyksiä nousi muun muassa siitä miten toimia, jos käsittelyaika venyy vuotta pidemmäksi, voiko hakija muuttaa hakemustaan kiinteän käsittelyajan puitteissa sekä kuinka monta kertaa hakemusta voi täydentää ja missä tilanteissa käsittelyn voi lopettaa hakijasta johtuvista viivästyksistä johtuen. Päätöksen viivästyminen syystä tai toisesta on riski myös hakijalle, jos oletuksena on lupamenettelyn alussa oletettu käsittelyaika.

Käsittelyajan laskentatapa

Oleellisin kysymys vuoden käsittelyaikaa koskien liittyy sen laskentatapaan. Viranomaiset toivat haastatteluissa selkeästi esiin, että nykyisellä tavalla laskettuna vuosi on erityisesti valtion ympäristölupaviranomaisessa usein liian lyhyt aika. Jos asia tulisi vireille vasta kun hakemus olisi riittävän kattava ja lähestulkoon valmis kuulutettavaksi, vuoden käsittely-aika olisi suuressa osassa hankkeita mahdollinen. Käsittelyajan kulumisen pitäisi myös voida pysäyttää kuuluttamisen, mahdollisten lisätäydennysten ja -selvitysten toimittamisen sekä hakijan vastineen odottamisen ajaksi. ”Pelikellon” pysäyttämistä saattaisi tosin joissakin tilanteissa tulla erimielisyyksiä hakijan ja viranomaisen välille. Viranomaisella pitäisi myös olla mahdollisuus tarvittaessa ylittää velvoittava käsittelyaika. Aluehallintovirasto ei välttämättä ehtisi odottaa kunnan lausuntoa esimerkiksi kesällä lautakuntien kokoustauon aikana ja toisaalta kunnat kokevat pohjavesialueilla sijaitsevia toimintoja koskevien ELY-keskusten lausuntojen viipyvän toisinaan melko pitkään.

Käsittelyajan laskentatavan mahdollisella muutoksella nähtiin olevan lähinnä tilastoja parantava vaikutus, sillä viranomaisen ja hakijan työmäärä pysyisi käytännössä ennallaan. Riskinä pidettiin muun muassa sitä, että ilman tarkkaa työaikakirjanpitoa ainakin aluehallintovirastojen resursseja saatettaisiin jossakin vaiheessa jopa vähentää pelkkien käsittely-aikatilastojen perusteella.

Vastauksissa toistui näkemys, että jos enimmäiskäsittelyaika koskisi koko lupaketjua monilupaisissa tapauksissa, suurimpia hankkeita ei mitä todennäköisimmin pystyttäisi viemään vuodessa läpi. Miten meneteltäisiin tilanteessa, jossa pelkästään yhden viranomaisen antamaan päätökseen kuluisi 11 kuukautta eikä kaikkia muita lupia pystyttäisi käsittelemään rinnakkain?

Lupa- ja valvontaviranomaiset, toiminnanharjoittajat sekä kansalaisjärjestö painottivat käytössä olevan ennakkoneuvottelumenettelyn ja muun hakijoiden ohjeistamisen merkitystä ennen investointihankkeen hakemuksen jättämistä, jotta välttyään turhilta puutteilta ja mahdollisilta väärinkäsityksiltä hakemuksen tullessa vireille. Ennakkoneuvottelumenettelyn seurauksena hakemus voidaan usein kuuluttaa heti vireilletulon jälkeen.

Vaikutukset

Toiminnanharjoittajien etujärjestöt näkivät sitovan käsittelyajan hankkeiden ennakoitavuutta parantavana asiana, mutta pitivät vuotta turhan pitkänä aikana kuulutusvaiheesta laskettuna. Jos käsittelyajasta säädettäisiin, se olisi samalla ”signaali” asian merkittävyydestä, jolloin viranomaisresurssien ja toimintatapojen tulisi vastata tarpeeseen. Käsittely-aika voisi myös vaihdella toimialasta ja hankkeesta riippuen. Haastatteluissa tuotiin esiin myös se, että lupaviranomaisella voi toisinaan hakemuksen vireilletulon jälkeen kestää varsin pitkään hakemuksen riittävyyden tarkistamisessa.

Lähes kaikki haastatellut tahot esittivät huolen siitä, johtaisiko vuoden enimmäiskäsittelyaika mahdollisesti heikkotasoisempiin päätöksiin ja sen seurauksena valitusten lisääntymiseen. Tällainen kehitys ei olisi kenenkään etu. Kuvatunlaisen tilanteen sijaan muutaman kuukauden pidennys käsittelyajassa ja sen myötä perusteellisemmin harkittu ja perusteltu päätös olisi huomattavasti parempi vaihtoehto. Päätösten laadun heikkeneminen saattaisi myös siirtää kuormitusta jälkivalvontaan.

Myös viranomaiseen kohdistuvia sanktioita pohdittiin haastatteluissa, jos viranomainen voisi pysäyttää ”pelikellon” lupamenettelyn tietyissä vaiheissa ja käsittelyn voisi myös lopettaa, jos täydennysten määrää rajoitettaisiin tai hakija ei toimittaisi pyydettyjä täydennyksiä ajallaan. Vuoden käsittelyajan ylittyessä viranomaisesta johtuvista syistä toiminnan aloittamista ennen päätöksen antamista ei pidetty realistisena vaihtoehtona toiminnanharjoittajan taloudellisten riskien vuoksi sekä asianosaisten oikeusturvan kannalta. Lähes ainoana seuraamusvaihtoehtona lupaviranomaiselle nähtiin mahdollinen alennus käsittelymaksusta, mikä viranomaisten näkökulmasta olisi suoraan pois resursseista ja johtaisi todennäköisesti muun muassa käsittelyaikojen pitenemiseen. Suurteollisuuden investoinneissa käsittelymaksu ei ole olennainen kokonaisuuden kannalta, mutta yksittäisen yrittäjän kohdalla asia saattaa olla päinvastainen. Käsittelyajan ylittymiseen ”syyllisen” osoittaminen saattaisi olla käytännössä vaikeaa.

Muut kuin lainsäädännölliset keinot saavuttaa vuoden käsittelyaika

Digitalisaation parempi hyödyntäminen lupamenettelyissä nähtiin keskeisenä, toistaiseksi osittain hyödyntämättömänä mahdollisuutena käsittelyjen nopeuttamiselle. Sähköisten järjestelmien pitäisi olla toimivia ja niitä tulisi yhdenmukaistaa valtion ja kuntien kesken. Yhden luukun menettelyn yhteyteen suunnitellun, hakemustietojen jakamiseen tarkoitetun viranomaisten yhteisen sähköisen alustan mahdollisuuksille asetetaan sekä odotuksia että epäilyksiä. Olemassa olevan perustiedon, kuten kaavoitukseen, asianosaisiin, pohjavesi- ja luonnonsuojelualueisiin, vesistöihin ja ilmanlaatuun liittyvän aineiston pitäisi olla helpommin kaikkien osapuolien saatavilla. Hakijan toimittamat tiedot eivät kaikilta osin suoraan sovellu eri viranomaisten tarpeisiin, vaan hakija joutuu jatkossakin toimittamaan osin räätälöityjä tietoja.

Nykyisiä käsittelyaikatavoitteita sekä tulosohjausta ministeriöiden taholta pidettiin varteenotettavimpina keinoina, jos asiassa koetaan kehittämisen tarvetta. Aluehallintovirastoissa nähtiin myös omassa toiminnassa tehostamisen varaa muun muassa ratkaisijoiden projektinjohtamiskoulutuksella. Myös viranomaisten asiantuntemuksen tason säilymisestä ja kehittymisestä kannettiin vastauksissa huolta. Viranomaisilta puolestaan toivottiin nykyistä palveluhenkisempää ja keskustelevampaa asennetta.

Aiemmissä selvityksissä esille nousut kysymys hakemusten laadusta korostui kaikkien osapuolten näkemyksissä, sillä hyvä hakemus nopeuttaa asian käsittelyä yleensä ratkaisevasti. Parempiin hakemuksiin päästäisiin muun muassa ohjeistusta kehittämällä, välttämällä itse laadittuja hakemuksia ja käyttämällä sen sijaan kokeneita konsultteja.

Sekä etujärjestöt että viranomaiset toivoivat rauenneen lupa- ja valvontaviranomaisten yhdistämisen samaan virastoon toteutuvan mahdollisimman pian lupakäsittelyjen sujuvoittamisen nimissä. Ratkaisulla saataisiin muun muassa tasattua työmääriä ja käytettyä resursseja joustavammin virastorajojen yli. Lupakäsittelyresursseja toivottiin tarvittaessa vahvistettaviksi. Kunnat toivoivat tiiviimpää yhteistyötä erityisesti aluehallintovirastojen kanssa. Myös yhteistyötä ELY-keskusten kanssa voisi kehittää edelleen, vaikka sen katsottiin jo olevan pääsääntöisesti toimivaa ja tiivistä.

8 Johtopäätökset

Hankkeen välittömänä tavoitteena oli selvittää investointien (uudet hankkeet ja olemassa olevien toimintojen merkittävät muutokset) lupamenettelyjen tehostamista rajaamalla investointihankkeiden lupamenettelyn viranomaistoiminnan aikaa enintään vuoteen. Tarkastelujen kohteena olivat ns. ympäristölliset lupamenettelyt ilman päätöksen muutoksenhakuvaiheita. Lähtökohtana oli lupamenettelyjen tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien sekä asianmukaisuuden eli lupakäsittelyn ja lupapäätösten sisällön ja laadun säilyttäminen vähintään nykyisellä tasolla.

Eri ympäristöllisten lupien käsittelystä merkittävimmin yli vuoden lupakäsittelyaikoihin vaikuttaa ympäristölupien käsittely. Pitkät käsittelyajat ovat seurausta paitsi lupaviranomaisen toiminnasta myös muun muassa hakijan toimittaman hakemuksen täydennystarpeista ja hankkeen (ja lupahakemuksen) muutoksista kesken lupaprosessin sekä joissakin tapauksissa lausuntoja antavien viranomaisten lisäaikapyynnöistä asetettuun määräaikaan nähden. Useissa maissa on säädetty lupakäsittelyajoista, mutta sääntelyn sisältö vaihtelee. Hankkeessa selvitettiin lupakäsittelystä säättämistä Alankomaissa, Ruotsissa, Saksassa ja Ranskassa (luku 3). Seuraavassa esitetään hankkeen johtopäätöksiä tutkimuskysymysten pohjalta.

Mitkä ovat lainsäädännölliset mahdollisuudet, reunaehdot ja rajoitteet säätää investointihankkeiden lupamenettelyjen viranomaistoimintojen enimmäiskestosta?

Suomessa ei ole aiemmin säädetty sitovia määräaikoja ympäristöllisten lupien käsittelylle lukuun ottamatta ns. BAT-tarkistuksia ympäristönsuojeluasetuksen 22 S:ssä. Lupakäsittelyn enimmäiskestosta on kuitenkin mahdollista säätää perustuslain ja hallintolain edellytysten puitteissa.

Käsittelyajan sääntely voidaan toteuttaa monilla tavoin. Sääntely voi perustua esimerkiksi todennäköisestä käsittelyajasta tiedottamiseen, käsittelyajan arvioimiseen ja siitä tiedottamiseen taikka lupakäsittelyn määräajasta, ajan laskemissäännöistä, poikkeamismahdollisuuksista sekä määräajan ylityksen seuraamuksista säättämiseen.

Määräaika on teoriassa mahdollista säätää joko ns. kokonaiskäsittelyaikaa koskevana (ns. yhden luukun lain mukaisesti) tai erikseen jokaista yksittäistä lupa-asiaa koskevana. Vaihtoehtojen toteuttamismahdollisuudet nyky-lainsäädännön pohjalta eroavat suuresti.

Voitaisiinko muilla keinoilla päästä samaan tavoitteeseen?

Säätämisen lisäksi tai sen ohella on useita muita keinoja edistää enintään yhden vuoden lupakäsittelyn tavoitteen saavuttamista. Valtaosiltaan näitä keinoja ollaan jo toteuttamassa aiempien päätösten pohjalta.

Viivytyksetöntä lupakäsittelyä edistäviä keinoja ovat ohjauksen ja käsittelyprosessien parantaminen, viranomaisyhteistyön lisääminen ja erikoistuminen, ennakkoneuvonnan vahvistaminen, hakemusten sähköisten käsittelyjärjestelmien integraatio Luvat ja valvonta-hankkeen toteuttamaan, asiointeja yhteensovittavaan yhden luukun digitaaliseen palvelukerrokseen sekä valtion lupa- ja valvontaviranomaistoimintojen mahdollinen yhdistäminen.

Millaisia lainsäädännön muutoksia määräajan asettaminen lupamenettelyn viranomaistoiminnoille edellyttäisi?

Lainsäädännön muutosten tarve riippuu toteutettavaksi valitusta sääntelymallista. Kevyessä mallissa erityislakiin lisättäisiin vain viittaus hallintolakiin, ellei viittausta ennestään jo ole. Säännöksessä vaadittaisiin lupaviranomaista tiedottamaan todennäköisestä käsittelyajasta.

Toinen malli voisi olla, että ympäristöllisiin lupalakeihin lisättäisiin säännökset käsittelyajan arvioimisesta ja siitä tiedottamisesta. Säännöksiä voitaisiin antaa myös luvan käsittelyajan tarkentamisesta. Yhden luukun lain säännöksiä lupien käsittelyajasta voitaisiin myös kehittää.

Kolmantena mallina voitaisiin kaikkiin ympäristöllisiin lupalakeihin laatia säännökset käsittelyn määräajasta, ajan laskemissäännöistä sekä poikkeamismahdollisuudesta ja mahdollisesti seuraamuksista, jos käsittelyaikaa ei noudateta.

Millä lainsäädäntömuutoksilla mahdollistettaisiin palveluprosessien entistä tehokkaampi yhteensovittaminen?

Eri lupaviranomaisten palveluprosessien yhteensovittamista voidaan parantaa esimerkiksi kehittämällä integroituja lupakäsittelyprosesseja yhden luukun lainsäädäntöä pidemmälle ja yhdistämällä valtion lupa- ja valvontaviranomaistoimintoja ns. LUOVA-valmistelutyön pohjalta.

Mitkä edellytykset tulisi täyttyä, jotta lupamenettelyjen viranomaistoiminnot pystyttäisiin toteuttamaan yhden vuoden määräajassa?

Lupamenettelyjen viranomaistoimintojen toteuttaminen yhden vuoden määräajassa on mahdollista toteuttaa vain, mikäli samalla perustuslain ja hallintolain edellytykset suhteessa asianosaisiin ja muihin toimijoihin (tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet, yhdenvertaisuus, lupakäsittelyn asianmukaisuus) voidaan täyttää.

Lupahakemuksia voidaan käsitellä vasta, kun niiden sisältö ja laatu on säädösten mukainen ja riittävä. Siten hakemusten kokonaiskäsittelyaika lupaviranomaisessa riippuu keskeisesti hakemuksen laadusta.

Joutuisaa lupakäsittelyä edesauttavat täsmällinen sääntely käsittelyajoista ja lupakäsittelyyn liittyvä tiedotus, neuvonta, erityisesti ennakkoneuvottelu, sekä koulutus (lupaviranomaiset ja luvanhakijat).

Hakemusten käsittelyaikaa voi joissakin tapauksissa pidentää muilta viranomaisilta pyydettyjen lausuntojen viivästyminen yli määräaikojen. Määräaikojen pidentämisen myöntämiseen on siten kiinnitettävä erityistä huomiota.

Sitovaa yhden vuoden mittaista kokonaiskäsittelyn määräaikaa ei ole mahdollista sisällyttää nykyinsäädäntöön ilman, että lainsäädäntöön tehdään merkittäviä muutoksia. Jos investointihankkeen kaikki luvat halutaan rajata yhden vuoden määräaikaan, tulisi ns. yhden luukun lakia ja sen piiriin kuuluvien erillislakien lupamenettelyjä yhdentää huomattavasti nykyistä pitemmälle. Mallia tähän voitaisiin ottaa esimerkiksi Alankomaista, jossa lukuisat erilliset investointihankkeen luvat on korvattu yhdellä luvalla.

Yhden vuoden käsittelyaika ei vaikuta erityisen ongelmalliselta valtaosassa selvityksen piiriin kuuluvista yksittäisistä lupamenettelyistä. Näitä ovat ainakin ympäristönsuojelulain mukaiset ympäristöluvut kunnissa, maa-aineslain mukaiset maa-ainesluvut, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaiset kemikaaliturvallisuusluvut ja -ilmoitukset, maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset rakennusluvut ja luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamisluvat. Osassa näistä luvista voitaisiin harkita jopa yhtä vuotta lyhyempää määräaikaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten toimenpide-, maisematyö- ja purkamislupien osalta käsittelyaikatietoja ei ollut saatavilla, mutta ilmeisesti näiden lupien käsittely kestää nykyäänkin vain muutamia viikkoja. Osassa kaivoslain mukaisista lupamenettelyistä yhden vuoden käsittelyaikaa ei saavuteta. Näitä lupa-asioita tulisi jatkoselvittää tarvittaessa.

Yli yhden vuoden kestäviä lupakäsittelyjä on merkittävimmin aluehallintovirastojen eräissä ympäristölupa-asioissa sekä TUKESin kaivoslupa-asioissa. Lupakäsittelyjen sujuvuutta

parantavat edellä kohdassa 2 mainittujen keinojen käyttöönotto. Resurssien vahvistamiseksi voitaisiin myös tarkistaa aluehallintovirastojen lupamaksujen määräytymisperusteita. Lupakäsittelyn ruuhkien purkua varten tulisi tarvittaessa voida vahvistaa resursseja viranomaisten yhteistyöllä.

Hankekokonaisuuden kannalta merkitystä on myös YVA-menettelyllä ja kaavoituksella. Näiden menettelyjen merkitys voi hankekokonaisuuden etenemisen kannalta olla suurempi kuin yksittäisillä luvilla.

Miten päätöksenteon määräaika suhteutuu hakijan selvitysvelvollisuuteen ja siihen, että viranomaisen ei voi edetä päätöksentekoon ennen kuin asia on riittävästi selvitetty ja miten tämä vaikuttaa prosessin johtamiseen?

Lupahakemuksen tulee olla sisällöllisesti riittävä. Siten hakijan selvitysvelvollisuus säilyy, vaikka määräaika luvan käsittelylle asetettaisiinkin.

Hakijasta johtuvat käsittelyn viivästymät voidaan vähentää laskettaessa käsittelyaika. Mikäli hakija ei määräajassa toimita riittäviä selvityksiä, hakemus voidaan jättää käsittelemättä. Tämä on jo nykyisen lainsäädännönkin mukaan mahdollista.

Mitä vaikutuksia lupamenettelyn viranomaistoimintojen aikarajan asettamisesta voisi aiheutua investointihankkeiden käynnistymiselle, toiminnanharjoittajille, muille asianosaisille ja heidän mahdollisuuteen osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä hallintoviranomaisille ja tuomioistuimille?

Vaihtoehdon 1 (hallintolain malli) vaikutukset investointien edistämisen näkökulmasta ovat vähäisiä. Sääntelyllä ei juuri olisi vaikutusta viranomaistoiminnassa eikä sillä olisi suoraa vaikutusta yksittäisten lupien tai investoinnin kokonaiskäsittelyaikaan tai muihin näkökohtiin. Vaihtoehto ei todennäköisesti vaikuttaisi juuri mitenkään investointien käynnistymiseen, toiminnanharjoittajien asemaan tai muihin asianosaisiin ja kansalaisiin.

Vaihtoehdossa 1 viranomaisille ei aiheutuisi kustannuksia eikä uusia resurssitarpeita, vaan tehostaminen tapahtuisi enintään vähäisin uudelleenjärjestelyin. Lievä viranomaistoimintaa tehostava vaikutus saattaisi olla sillä, että näin lisättäisiin eri viranomaisten tietoisuutta käsittelyajasta tiedottamisesta.

Vaihtoehdossa 2 (yhden luukun lain malli) aiheutuisi viranomaisille hieman lisätyötä mm. käsittelyaikataulujen arvioinnista ja siitä tiedottamisesta. Toiminnanharjoittajan kannalta lupakäsittelyn aikataulu ja käsittelyn eteneminen selkiytyisivät, mikä lisäisi tietoa ja ennakoitavuutta ja siten edesauttaisi investointihankkeen toteuttamisen suunnittelua.

Asianosainten ja kansalaisten asema hieman paranisi lupaprosessin aikataulun selkiytymisen vuoksi.

Vaihtoehdossa 3 (ympäristölupien käsittelyajoista säättäminen) toiminnanharjoittajien asema vahvistuisi lupakäsittelyn enimmäisajasta säättämisen myötä. Tämä helpottaisi investointien suunnittelua sekä lisäisi ennakoitavuutta, mikä voisi tuoda mukanaan kustannussäästöjä toiminnanharjoittajalle. Lupaviranomaiselle tässä vaihtoehdossa voi syntyä painetta lupakäsittelyprosessin nopeaan läpiviemiseen esimerkiksi resurssien uudelleen allokoinnin ja eri lainsäädäntöjen vaatiman hakemuksen sisällön riittävyyden opastamisen vuoksi. Säästösten muotoilulla, esimerkiksi joustomahdollisuuksien ja lupakäsittelyajan laskennan osalta, voidaan vähentää viranomaistoimintojen lisäresurssitarpeita. Lievää lisäresurssitarvetta voi syntyä lähinnä aluehallintovirastoissa.

Vaihtoehdon 3 toteuttamisedellytykset paransivat hyvin toimivassa sähköisessä käsittelyssä. Asianosaiset ja kansalaiset hyötyisivät lupaprosessin aikataulusta ja etenemisestä tiedottamisesta, mikäli tällainen tiedottaminen otetaan osaksi sääntelyä. Lupaprosessin kokonaiskeston tarkastelussa olennaista on myös tunnistaa se, ettei liian hätäisellä käsittelyllä tuoteta sellaisia päätöksiä, jotka lisäävät valituksia ja voidaan esimerkiksi palauttaa tuomioistumista uudelleen käsittelyyn. Puutteelliset päätökset voivat myös lisätä jälkivalvonnan taakkaa.

Lupakäsittelyn kestoista säädettyä tulisi huolellisesti arvioida ja tarkistaa, että lupakäsittelyn ja päätösten laatu sekä asianosaisten ja muiden tahojen osallistumisoikeudet erilaisissa lupakäsittelytilanteissa on otettu riittävästi huomioon. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että uudentyypisten ja vaikutuksiltaan laaja-alaisen ja monimutkaisten toimintojen lupakäsittelyaikoihin voidaan tarvittaessa saada poikkeuksia.

Lähteet

- Van Anderen, J. R. ja Wingens R. Geen vergunning van rechtswege in Omgevingswet, julkaisussa Op weg naar de Omgevingswet. Asianajotoimisto Stibbe. <https://www.stibbe.com/~media/03%20news/news-letters/amsterdam/ams%202015/bundel%20op%20weg%20naar%20de%20omgevingswet%20stibbe.pdf>
- Anpassad miljöprövning för en grön omställning. Ds 2018/38. Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet.
- Attila, M. 2017. Ympäristölupamenettelyn pullonkaulat ja kesto. Ympäristöministeriön raportteja 5/2017. 50 s. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79313>
- Belinskij, A., Warsta, M., Ekroos, A., Soininen, N., Määttä, T., Pölonen, I., Heinonen, H. ja Malin, K. 2016. Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016. 160 s. http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/29_Yhden+luukun+periaatteen+toteuttaminen+ymp%C3%A4rist%C3%B6asioissa.pdf/a2c01baa-48f9-4719-88b7-e74ff7837eb7?version=1.0
- Hetemäki, M. 2019. Investointien edistäminen. Selvitys valtiovarainministeriölle 17.9.2019.
- Van 't Lam, V. ja van der Maden, L., 4.12.2017. Lex silencio positivo; wanneer wordt een vergunning van rechtswege verleend? Asianajotoimisto Stibbe. <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/faq-lex-silencio-positivo-wanneer-wor-dt-een-vergunning-van-rechtswege-verleend/>
- Lilja, R., Ekroos, A. ja Warsta, M. 2017. Teollisuusjätevesiä koskevan lupasääntelyn keventämismahdollisuudet. Raportti Ympäristöministeriölle. 166 s. <http://www.ym.fi/download/noname/%7B-0F3C0521-6D04-4D5C-A50C-6AABDF86FC23%7D/142771>
- Miettinen, T. ja Vääänen, U. 2006. Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seuranta tutkimuksen osarapotti 1. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:9. Helsinki.
- Oikeusministeriö 2008. Käsitteilyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsitteilyn viivästyessä. Passiivisuustyöryhmän ehdotus. Työryhmämietintö 2008:5. Helsinki. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76134/omtr_2008_5_passiivisuustyoryhman_ehdotus_63s.pdf?sequence=1
- Rinne, T., Attila, M., Ekroos, A., Kauppila, A.-K., Silvo, K., Tuomainen, J. ja Warsta, M. 2017. Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen. Lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2017 (95 s.). <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=20602>
- Rintala, J. ja Lonka, H. 2013. Maa-aineslain toimivuuden arviointi. Suomen ympäristö 12/2013. 91 s. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41933>
- Sahlberg, M. Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017. 2018. Kuntaliitto. 56 s. http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3448
- Tarasti, L. 2015. Ympäristölupamenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. 75 s.
- Uudenmaan aurinkoenergiaselvitys – Aurinkoenergian tuotannon edistämisen mahdollisuudet Uudella maalla. 2017. Uudenmaan liiton julkaisuja E 193. 74 s.
- Warsta, M. 2015. Sähköisen asiointijärjestelmän (e-lupajärjestelmän) kehittäminen sujuvoittamaan ympäristöön liittyvää päätöksentekoa sekä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. 61 s.
- Ympäristöministeriö 2020. Ympäristönsuojelulain uudistaminen vaiheet 1, 2 ja 3. Dokumentaatio julkaistu: https://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain_uudistaminen
- Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö 2019. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueita koskeva selvitys. 28.6.2019. VN/1300/2019. Julkaisematon.
- Ympäristöministeriö 2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 269/2018 vp).

Lyhenteitä

AVI	aluehallintovirasto
Awb	Alankomaiden yleinen hallintolaki (15.4.2020)
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	hallituksen esitys eduskunnalle
HL	hallintolaki (434/2003)
Ibid	viittaus edelliseen lähteeseen
KHO	korkein hallinto-oikeus
LSP-periaate	lupa katsotaan Alankomaissa myönnetyksi, jos päätöstä ei ole tehty määräaikaan mennessä
PL	perustuslaki (731/1999)
SYKE	Suomen ympäristökeskus
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
USPA	aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmä
VM	valtiovarainministeriö
Wabo	Alankomaiden ympäristölupamenettelyn puitelaki (28.7.2018)
YM	ympäristöministeriö
YSL	ympäristönsuojelulaki (527/2014)

TIETOKAYTTOON.FI

