Elinkeinoelämän keskusliitto

Investoinnit liikkeelle lupakäsittelyä uudistamalla

RAMBOLL

Bright ideas.
Sustainable change.

Sisältö

TIIVISTELMÄ 4

1. INVESTOINTIHANKKEEN EDELLYTTÄMÄT LUPAPROSESSIT 6
   1.1 Investointihankkeen määritelmä 6
   1.2 Hankkeen suunnitteluvaiheen menettelyt 7
      1.2.1 Kaavoitus 7
      1.2.2 YVA-lainsäädäntö 8
      1.2.3 Luonnonsuojelun poikkeuslupaprosessit 8
      1.2.4 Vesienhoitosuunnittelun poikkeusprosessit 9
   1.3 Hankkeen toteuttamiseen liittyvät lupamenettelyt 10
      1.3.1 Ympäristölupa 10
      1.3.2 Tukesin lupaprosessit 12
      1.3.3 Rakennusluvat 12
   1.4 Keskeiset vireillä olevat säädösmuutokset 12

2. VALITUSPROSESSIT 14
   2.1 Yleistä 14
   2.2 Investointilupien valitusprosessit Vaasan hallinto-oikeudessa ja Korkeimmassa hallinto-oikeudessa 14
      2.2.1 Johtopäätöksiä valitusten käsittelystä 15

3. MAAVERTAILUN HAVAINTOJA 16
   3.1 Yhteistä tarkastelluissa maissa 16
   3.2 Ruotsi 17
   3.3 Hollanti 18
   3.4 Saksa 19
   3.5 Puola 19

4. SUJUVOITTAMISMUUTOKSET JA LAINSÄÄDÄNNÖN MAHDOLLISUUDET 20
   4.1 Hankkeen suunnitteluvaiheen sujuvoittamismahdollisuudet 20
      4.1.1 YVA-menettely 20
      4.1.2 Kaavoitus 21
      4.1.3 Poikkeusluvat 22
      4.1.4 EU-oikeuden mahdollistamat sujuvoittamismuutokset 22
      4.1.5 Ennaltavarautumisesta varovaisuusperiaatteeseen 23
   4.2 Lupavaiheen kehittämisehdotuksia 25
      4.2.1 Ympäristölupamenettely 25
      4.2.2 Tukesin lupaprosessit 27
      4.2.3 Rakennuslupien erityishaasteita 27
      4.2.4 Soveltamisongelmien liityntä lupamenettelyn sujuvuuteen 28
   4.3 Muutoksenhakuun liittyvät kehitysehdotukset 30
      4.3.1 Kehittämisajatuksia valitusten käsittelylle 30
      4.3.2 Valitusprosessien asema 33
   4.4 Sujuvoittamisen esteitä 34

Nyt on lupareformin paikka – investoinnit liikkeelle!

Suomi on hakenut pitkään ratkaisuja kansantaloutemme heikkouteen, alhaiseen investointiasteeseen. Sen taustalla vaikuttavia tekijöitä on paljon, mutta yksi ratkaisun avain on Suomen omissa käsissä – investointeja koskevan lupahallinnon uudistaminen.

Nyt reformi ei voi enää odottaa. Sekä pitkän aikavälin trendit että Suomen asema uudessa maailmantilanteessa puhuvat samaa kieltä: investoinnit pitää saada vauhdilla liikkeelle ja lupaprosessiin tarvitaan aito uudistus.

Investointiaaltoon tarvitaan laajasti kaikki toimialat ja erikokoiset investointihankkeet mukaan. Näin saamme turvattua kansantalouden kasvua ja vahvistettua Suomen vetovoimaa niin kotimaisten kuin ulkomaisten investointien sijaintipaikkana.

Samalla tuemme talouden uudistumista ja myös vihreää siirtymää. Puhtaan teollisuuden, kiertotalouden ja palveluiden pohjalta saamme laajennettua viennin pohjaa entisestään. Kotimaan investoinneilla saadaan myös vientiin tarvittavia referenssejä. Irtaantuminen Venäjän fossiilienergiasta on iso haaste, joka edellyttää akuutteja muutosinvestointeja.

On aika lähteä hakemaan ratkaisuja pitkiin lupaprosesseihin - yhdessä maan hallitus, viranomaiset, yritykset ja järjestöt. Tässä raportissa esitetään monia parannusehdotuksia, joille odotamme myötätuulta: yksi sähköinen asiointikanava ja yksi valitusmahdollisuus Hollannin tapaan, lupakäsittelyille enimmäispituus ja asiakas keskiöön.

Toivomme, että raportin esitykset tulevat näkymään seuraavan hallituksen ohjelmassa. On tärkeää, että julkinen hallinto ja oikeusistuimet yhdessä lähtevät tekemään työtä nopeamman ja sujuvamman lupahallinnon toteuttamiseksi.

Yhteistyössä

Jyri Häkämies
toimitusjohtaja
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Tiivistelmä

Tämän tammi-kesäkuussa 2022 laaditun selvityksen tavoitteena on ollut sujuvoittaa ja nopeuttaa investointien lupamenettelyitä Suomessa. Ongelmien selvittämiseksi on kartoitettu Suomen lupajärjestelmän nykytila ja selvitetty vertailutietoa verrokkimaiden lupajärjestelmistä (Ruotsi, Hollanti, Saksa, Puola). Toimenpidesuosituksissa on hyödynnetty tätä informaatiota. Selvityksen pääpaino on ollut hallinnon viranomaislupia edellyttävissä hankkeissa ja erityisesti ympäristöluvituksessa, mutta hankkeessa on tarkasteltu myös kunnallisia maankäytön ja rakentamisen menettelyjä.

Selvityksen on laatinut EK:n toimeksiannosta Ramboll. Työn taustatukena on toiminut EK:n toimialaliitoista koostuva ohjausryhmä, minkä lisäksi kuultiin noin kahdenkymmenen eri toimialan yritysedustajia.

Ehdotus Suomen lupajärjestelmän reformiksi
Ratkaistavia ongelmia ovat maankäyttö- ja lupaprosessien hitaus, heikko ennakoitavuus ja raskas byrokratia. Ne vaikeuttavat ja pahimmillaan estävät yksityisiä investointeja eri toimialoilla rakentamisesta energiaan, teollisuuteen, palveluihin, kauppaan ja esimerkiksi matkailuun. Erityisen vakavia pullonkauloja liittyy selvityksen mukaan valitusprosesseihin.

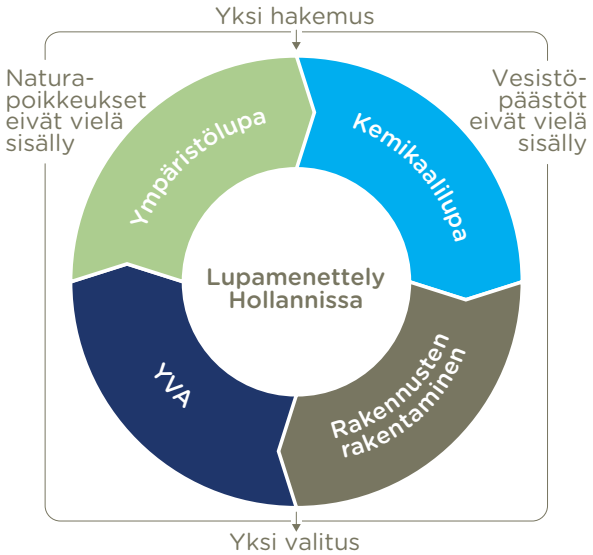
Esitämme selvityksen perusteella seuraavia uudistuksia Suomen lupajärjestelmään. Niiden toimeenpanolla aikaansaataisiin merkittävä läpimurto sekä uudisinvestointien että muutoshankkeiden käsittelyajoissa ja byrokratiassa, tinkimättä vastuullisuuskriteereistä tai hankesisällön arvioinnista. Uusi malli palvelisi kaikenkokoisia investointihankkeita kattavasti eri toimialoilla, ja siinä **tehdään yrityksestä lupakäsittelyn asiakas:**

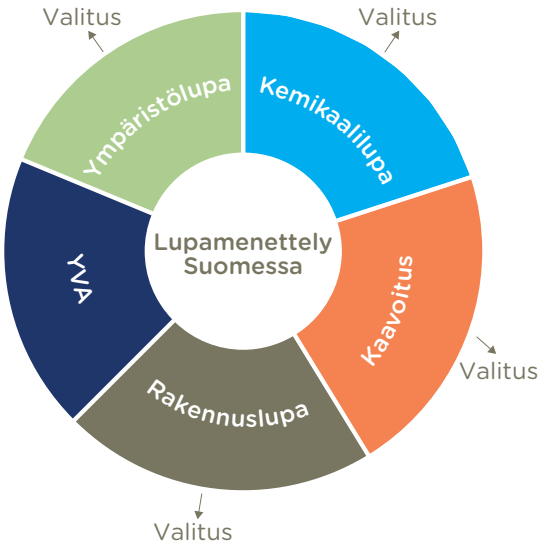
1. Yksi asiointikanava, yksi hakemus, yksi valitusmahdollisuus (1 + 1 + 1)
Hollannin mallin mukaisesti kaikki useita eri lupia vaativan investointihankkeen lupa-asiat hoidetaan keskitetysti yhden ja saman prosessin kautta. Lopputuloksena yritys saa yhden viranomaispäätöksen. Malli säästää aikaa ja työmäärää niin yrityksen kuin viranomaisen näkökulmasta.

Lupaprosessin koordinaatio keskitetään yhdelle viranomaiselle, 'lupamestarille', joka vastaa monialaisesta ohjauksesta yli hallinto- ja yksikkörajojen sekä yhteydenpidosta hakijan suuntaan. Hyvin johdettu asiakkuusmalli luo palvelulupauksen, jotka yhdessä takaavat investoijalle selkeän ennakkokuvan prosessin tulevasta etenemisestä ja kestosta. Panostetaan viranomaisten osaamiseen ja neuvontapalveluihin kautta linjan. Myös kuntavetoisessa luvituksessa on olennaista asiakkaalle annettava palvelulupaus ja hankkeen viivytyksetön käsittely.

Asiointikanava ja koko prosessi on digitaalinen ja monikielinen, mikä on tärkeää ulkomaisten investointien houkuttelemiseksi.

Malli sisältäisi myös sen, että viranomaiskäsittelyille määriteltäisiin selkeä lakisääteinen maksimikesto. Aikaraja koskee sekä ympäristölupien että niistä tehtyjen valitusten käsittelyä. Jos päätöstä joko lupahakemukseen tai valitukseen ei saada määräajassa, yritys on oikeutettu hyvitysmaksuun.





Ympäristölupien, hankekaavojen ja valitusten tavoitekestoksi esitetään 8 kuukautta. Valitusmahdollisuus säilyisi jatkossakin, mutta lupakokonaisuudesta saisi valittaa vain kerran.

Valitusmahdollisuus säilyisi jatkossakin, mutta lupakokonaisuudesta saisi valittaa vain kerran.

2.. Rajataan viranomaisten keskinäisiä valitusoikeuksia ja tehostetaan valitusten käsittelyä
Peräti kolmasosa valituksista oli viranomaisten toisistaan tekemiä. Merkittävä osa niistä voidaan ennaltaehkäistä, kun lupa- ja valvontaviranomaisten hankkeeseen liittyvät näkemykset yhteensovitetaan jo etupainotteisesti paremmalla viranomaiskoordinaatiolla 'lupamestarin' johdolla ja jo hakemusta käsiteltäessä. Lupa- ja valvontatoimintoja yhdistämällä tai muulla hallinnonsisäisellä ohjauksella varmistetaan, että viranomaisilla on yhteinen kanta hankkeesta ennen päätöksentekoa. Elinkeinoelämä edellyttää, että viranomaiset eivät lähtökohtaisesti voisi valittaa samaa hanketta koskevista päätöksistä. Valitusten käsittelyaikaa hidastaa se, että valittajien valitusoikeus tarkistetaan vasta pääasiaratkaisun yhteydessä. Jatkossa valitusoikeus tarkistetaan välittömästi valituksen jättämisen jälkeen, mikä ehkäisee turhia valituksia ja näin vähentää tuomioistuinten työkuormaa sekä nopeuttaa ratkaisuja. Välittömästi perittävillä oikeudenkäyntimaksuilla voidaan Hollannin mallin mukaisesti leikata tarpeettomia valituksia erityisesti kaavoitus-, rakentamis- sekä ympäristölupa-asioissa.

3. Rakentamisen sujuvoittaminen hankekaavoitusta tehostamalla
Kaavoituksessa tulee huomioida muuttuvat olosuhteet ja kilpailu. Kuntien liian kankea ja yksityiskohtainen kaavoitus, sekä riittävien kaavoitusresurssien krooninen puute rajoittaa investointien toteuttamista ja sitä kautta aluekehitystä. Kunnilla ei ole tällä hetkellä riittävästi kaavoitusresursseja ja kaavoituksen tulisi liian yksityiskohtaisen ohjauksen sijaan palvella joustavammin erilaisia käyttömuotoja. Kaavoittajan ei tule edes välillisesti vaikuttaa kilpailun toteutumiseen alueella. Maanomistajalle tulee antaa nykyistä laajempi mahdollisuus kehittää kaavaa kunnan ohjeistuksessa: tehdä aloite kaavoituksen käynnistämisestä, valmistella kaavaa kunnan ohjauksessa sekä toteuttaa joustavasti hankekaavoja koko alueen asema- tai yleiskaavaa avaamatta. Valmisteluvastuun antaminen maanomistajalle ei lisää kuntien työtaakkaa tai muuta kaavan hyväksymispäätöksentekoa.

4.. Yksinkertaistetaan ja sujuvoitetaan lupamenettelyjä keventämistoimia unohtamatta
Tällä hetkellä Suomen suunnittelu- ja lupavaiheen menettelyt koskevat lukuisia hanketyyppejä, jotka eivät EU-lainsäädännön perusteella välttämättä edellyttäisi ympäristövaikutusten arviointia tai ympäristölupaa. Tästä aiheutuu osaltaan myös lupa- ja valitusasioiden kuormittumista. Aiemmin aloitettua yksinkertaisten tai vakiomuotoisten hanketyyppien siirtämistä varsinaisesta luvituksesta kevyempään ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyyn tulee jatkaa. Myös yksinkertaisten lupamuutosten käsittelyä helpotetulla menettelyllä tulisi edistää. Nopeita toimia menettelyjen keventämiseksi tarvitaan jo tällä hallituskaudella tukemaan mm. muuttuneen turvallisuusympäristön aiheuttamia lupaprosesseja. Pidemmällä tähtäimellä Suomessa tulee varmistaa, että lupien sisältöä määrittävä lainsäädäntö ei hidasta vähähiilitiekarttojen toimeenpanoa tai sektori-integraatiota.

Jotta edellä kuvattu 4-osainen reformi saadaan ensi hallituskaudella toteutettua, valtionhallintoon tarvitaan taho, jolla on vastuu uudistumisen läpiviemisestä. Hänellä pitää olla toimivaltuudet johtaa prosessia yli hallintorajojen.

Uudistuksilla on kiire – investoinnit on saatava liikkeelle nyt
Lupareformilla haetaan ratkaisua Suomen kansantalouden pitkäaikaiseen huolenaiheeseen – liian alhaiseen investointiasteeseen.

Nyt uusien päällekkäisten kriisien keskellä investointien vauhdittamisesta on tullut aiempaakin polttavampi kysymys. Muuttunut turvallisuustilanne ja huoli maariskin kasvusta edellyttävät sitä, että Suomi parantaa investointiedellytyksiä kaikilla omissa käsissä olevilla keinoilla. Emme myöskään voi onnistua vihreässä siirtymässä tai selvitä energiakriisistä, ellemme saa liikkeelle massiivista investointiaaltoa.

Samaan aikaan on kyse maiden välisestä kilpajuoksusta: Suomen ohella myös muut Euroopan maat tekevät kaikkensa houkutellakseen investointeja. EU-tasolla on avautumassa yksistään vihreän siirtymän osalta jopa 5 000 miljardin euron investoinnit jo tällä vuosikymmenellä.

Juuri viranomaisluvituksen sujuvuus on yksi niistä keskeisistä kriteereistä, joiden perusteella yritykset, omistajat ja rahoittajat tekevät päätöksiä investointien käynnistämisestä ja niiden sijaintipaikasta. Samalla ratkeaa myös se, minne uudet työpaikat syntyvät.

Lupajärjestelmän sujuvoittamisesta on keskusteltu Suomessa yli 10 vuoden ajan. Tulokset ovat jääneet laihoiksi – monelta osin on otettu päinvastoin takapakkia. Syksyllä 2021 EK arvioi, että lupajonoissa olevia investointeja on kaikkein varovaisimmankin arvion mukaan yli 3 miljardin euron arvosta. Todellinen luku on todennäköisesti moninkertainen.

1. Investointihankkeen edellyttämät lupaprosessit

Investointihankkeen toteuttaminen vaatii lukuisia viranomaismenettelyjä sekä suunnittelu- että luvanhakuvaiheessa. Myös päätöksiin liittyvä muutoksenhaku on keskeinen ja ajallisesti merkittävä osa lupajärjestelmää. Investointihankkeiden osalta keskeisessä roolissa on varsinkin ympäristölupamenettely, joka on usein kriittisin pullonkaula hankkeen edistämiselle. Selvityksen perusteella investointihankkeiden lupien käsittely aluehallintovirastoissa kestää keskimäärin 433 vuorokautta. Käsittelyaikoja pidentävät jotkut hanketyypit sekä myös muiden kuin investointihankkeiden aiheuttama jutturuuhka.

1.1 Investointihankkeen määritelmä

Selvityksen soveltamisalaan kuuluvat kokonaan uudet investointihankkeet sekä investointia edellyttävät hankkeiden laajennukset.

Selvityksessä tarkasteltiin Elinkeinoelämän keskusliiton jäsenliittojen toimialoihin liittyvät menettelyjä, rajaten pois julkissektorin toiminta mm. energia- ja jätehankkeiden osalta sekä mittakaavaltaan pienimuotoiset yksityisten toimijoiden hankkeet. Tarkastelu soveltuu kaikkeen elinkeinotoimintaan, mutta keskittyy seuraaviin teollisuudenaloihin:

- Teknologiateollisuus
- Metsäteollisuus
- Kemianteollisuus
- Energiateollisuus
- Rakennusteollisuus
- Majoitus- ja ravitsemustoiminta
- Kaupan ala
- Elintarviketeollisuus

Investoinnilla tarkoitetaan hankkeen kokonaisuutta viranomaismenettelyineen eli mitä tahansa investointiin liittyvää viranomaismenettelyä, joka voi pysäyttää investointihankkeen tai hidastaa sen toteutumista. Yhdelläkään viranomaisella ei ole vastuuta hankkeen menettelyiden ajallisesta, aineellisesta ja prosessuaalisesta yhteensovittamisesta, *vaan vastuu kokonaishallinnasta on yksin hankkeen toteuttajalla.* Investointihanke muodostuu karkeasti seuraavista kolmesta päävaiheesta, joita ei sovelleta kaikkiin hankkeisiin ja joiden järjestys voi osittain muuttua.

1. Hankkeen suunnitteluvaihe
- Hanke-YVA
  - YVA-menettely voi sisällöllisen laajuuden ja yksityiskohtaisuuden sekä prosessin erillisyyden johdosta vaikeuttaa tarpeettomasti lupamenettelyä
- Suunnitelma-YVA (kaavoitus)
  - Kaavoitus ei välttämättä käynnisty koskaan tai se kestää vuosikausia, joskus sidottuna muun maankäytön sisältäviin laajoihin kaavoihin
  - tarkoituksenmukaisuusharkintaoikeus on kaavoituksessa laaja, ja kyseessä ei ole puhdas laillisuusharkinta kuten esimerkiksi ympäristöluvissa
- Poikkeukset
  - vesipuitedirektiivissä säädettyjen vesienhoitosuunnitelmien vaatimusten sekä luontodirektiivin mukaisten poikkeusten huomioiminen heti hankkeen alussa
  - kansalliset poikkeusmenettelyt eivät ole olleet selvityksessä oletusarvoisesti ongelmien keskiössä kaavoitus- ja suojelumääräyksiä koskevia yksittäisiä poikkeusmenettelyitä lukuun ottamatta
  - tulkinta suunnittelu ja lupavaiheissa on johtanut varovaisuusperiaatetta pidemmälle menneeseen ennalta varautumisen periaatteen soveltamiseen EU-oikeuden soveltamisessa, mutta myös poikkeuksien ulkopuolella pohjavesivaikutustulkinnoissa

2. Toiminnan edellyttämien lupien hakuvaihe
- erityisesti ympäristölupamenettelyt, jotkut vesilupamenettelyt, laajamittaisen kemikaalien käsittelyyn ja varastoimiseen liittyvät lupamenettelyt sekä rakentamiseen liittyvät lupamenettelyt

3. Muutoksenhakuvaihe
- ovat olennainen osa saman hankkeen käsittelyaikaa
- valituksen myötä vai tulla uusia lupamääräyksiä tai asia palautua uuteen kiertoon jne.
- hanke jakautuu eri hallinto-oikeuksiin: ympäristö- ja vesilupamenettelyt käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa, muut alueellisissa hallinto-oikeuksissa
- kaavoitus, kaavapoikkeukset ja ympäristölupaan liittymätön maa-aineslaki ovat kunnallisvalituksia kun taas muut luvat hallintovalituksia
- valitusprosessien yksi haaste on, jos vaatii kumoamista hallintovalituksessa, hallinto-oikeus voi tulkita yksittäisiä vaatimuksia laajemmin

1.2 Hankkeen suunnitteluvaiheen menettelyt

1.2.1 Kaavoitus

Elinkeinotoiminnan asema kaavoituksessa pitää tarkastella alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kaikilla tasoilla ylhäältä alas hierarkkisesti sekä yleisesti että erikseen oikeusvaikutusten kautta. Maankäyttö- ja rakennuslaki pyrkii kestävään kehitykseen (MRL 1 §), mutta taloudellinen pilari ei ole tasapainossa ympäristöllisen ja sosiaalisen pilarin kanssa kaavahierarkian tasoilla. Kaavahierarkiaan kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ole sovellettu valtakunnallisesti tärkeään investointihankkeeseen, mutta niitä on nykyisessä laissa mahdollista soveltaa hanketasolla. Mahdollisuus soveltaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita mm. valtion fyysisen ja taloudellisen turvallisuuden kannalta tärkeisiin investointihankkeisiin olisi mahdollista säätää selkeästi tulevaan lakiin.

Maakuntakaava
Maakuntakaava on nykyään mahdollistanut investointihankkeiden toteutumisen. Maakuntaliitto on lakisääteinen kuntaliitto ja osa kunnallista itsehallintoa. Kunnat pyrkivät lisäämään omaa päätösvaltaansa, joka voi vaarantaa investointihankkeen toteutumisen. Hankeyhtiön ja rahoittajan kannalta hanke on epävarma, jos toteutuminen jää lupalakien lakisääteisten lupaedellytysten sijaan riippumaan kunnanvaltuuston tahdosta.

Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet, jotka sovitetaan yh-teen alueellisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakuntakaava on yleispiirteinen ja yksittäinen hanke otetaan huomioon, jos se on maakunnallisesti merkittävä. Lakiin kirjaamaton pääsääntö on, että jos hanke on YVA-velvollinen, se on tarkoittanut maakuntakaavatasoista tarkastelua. Lisäksi olemassa olevan maakuntakaavan vastainen hanke edellyttää maakuntakaavan muuttamista, koska hankkeen toteuttamisen mahdollistavassa kuntakaavassa on otettava huomioon maakuntakaava (MRL 32 ja 39 §). Maakuntakaavan tasolla otetaan huomioon vesipuitedirektiivin 2000/60/EY 4 artiklan ympäristötavoitteita MRL 28 §:n osana ja meristrategiadirektiivin 2008/56/EY mukainen merialuesuunnittelu. Hankkeen kannalta kuitenkin vesienhoitosuunnitelmat ovat ratkaisevia.

Yleis- ja asemakaavat sekä kuntakaava
Hanke sovitetaan kuntatasolla yhteen muun maankäytön kanssa yleiskaavalla. Asemakaava on alueen yksityiskohtaista järjestämistä. Portaaton kuntakaava ei saanut suurten kaupunkien kannatusta ns. KRL-uudistuksessa, joka ei vastannut elinkeinoelämän tavoitteita.

Vaikka yleis- ja asemakaavapäätökset voidaan tehdä peräkkäin samoissa kunnanhallituksen ja valtuuston kokouksissa jo nykyään, kuntakaava olisi mahdollista ottaa yleis- ja asemakaavojen vaatimukset yhdistäväksi kolmanneksi kaavatyypiksi kiireellisiin hankkeisiin. Kaavapäätöksen välitön täytäntöönpano olisi mahdollista ottaa käyttöön laajemmin. Se on pääsääntö muussa kunnallisessa päätöksenteossa, minkä lisäksi kaavavalitukset varsin harvoin johtavat kaavamuutoksiin.

1.2.2 YVA-lainsäädäntö

YVA-lain (252/2017) taustalla on YVA-direktiivi 2011/92/EU (2014/52/EU) ja Espoon YVA-sopimus, joka sääntelee hankkeita, joilla on rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia. Suomessa YVA-laki on ankarampi kuin eri alueiden erilaisuuden säätämisvaiheessa huomioon ottanut YVA-direktiivi edellyttäisi. YVA-direktiivin vaatimukset aina YVA-velvollisella hankkeelle ovat samat tiiviisti asutussa EU:n osassa kuin harvaan asutussa Suomessa. EU-tasolla YVA-velvollisuus liittyy usein infrastruktuuriin vaikuttaviin laajoihin hankkeisiin. Sääntelyn tavoitteena on joka tapauksessa tunnistaa hankkeen merkittävät ympäristövaikutukset ja toimia pohjana hankkeen muille lupamenettelyille.

Suomi on pannut YVA-direktiivin (harmonisointidirektiivi) täytäntöön tiukemmilla raja-arvoilla ja samalla myös tapauskohtaisella harkinnalla. YVA-direktiivi mahdollistaisi vain toisen kriteeristön. Suomen YVA-laista puuttuu kokonaan YVA-direktiivin liitteen II mukainen luettelo tapauskohtaisesti YVA-velvollisista hankkeista, joka useimmissa muissa maissa on toissijaisena vaihtoehtona tiettyjen hanketyyppien pakollisen YVA-menettelyn lisäksi. Direktiivi mahdollistaa ympäristövaikutusten arvioinnin joko muun menettelyn yhteydessä tai itsenäisesti erikseen, ja Suomi on valinnut jälkimmäisen vaihtoehdon. Suomessa YVA-menettely on erottumassa alkuperäisestä tarkoituksesta poiketen itsenäiseksi lupaprosessiksi, jossa YVAn tarkoitus olisi palvella ympäristöluvitusta tuottamalla tietoa tarvittavien selvitysten laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta, mutta sitovaa kantaa näistä ei aina lausunnossa saada.

SOVA

SEA-direktiivi on pantu täytäntöön SOVA-lailla ja MRL 9 §:ssä. Hankekaavojen kannalta voisi olla tarpeen antaa hankkeesta vastaaville oikeus suorittaa suunnitelmatason selvitykset SOVA-lain nojalla mm. samanaikaisesti YVA-menettelyn yhteydessä. Kaava voi olla hanketta laajempi tai kaavoitusta ei käynnistetä heti.

Jo nykyään YVA-menettelyillä tuotetaan tietoa maakunta- ja yleiskaavoitukseen. Kaava- ja YVA-selvityksiä voi myös yhdistää. Yleiskaavan sisältövaatimukset (MRL 39 §) otetaan huomioon YVA-selostuksessa. Kunta voi kaava-aineistosta (kaavaluonnos) kuullessaan viitata, että kunta tulee esittämään hyväksyttäväksi liitteessä olevassa YVA-selostuksessa tehdyt selvitykset MRL 9 §:n (MRA 1§) selvitysvaatimuksina ja MRL 39 §:n sisältövaatimuksina ottaen huomioon kuntalaisten mielipiteet ja viranomaisten lausunnot. Kaavaselostus on YVA-selostuksesta erillinen asiakirja.

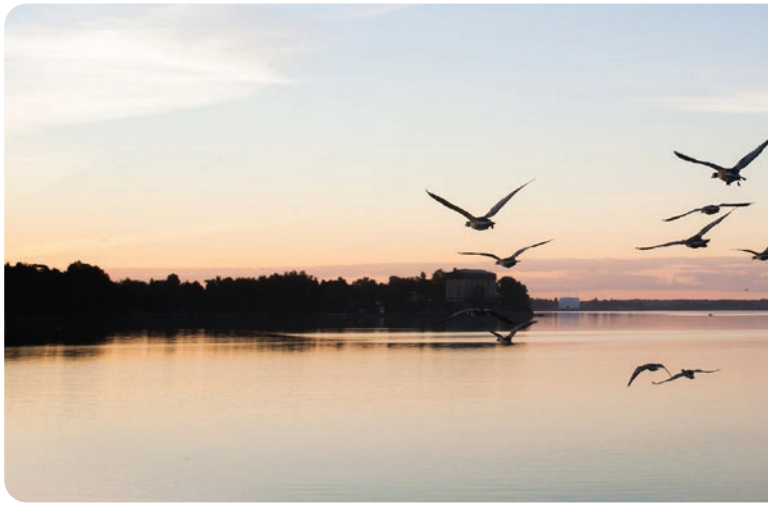
1.2.3 Luonnonsuojelun poikkeuslupaprosessit

Luonnonsuojelulain 49 §:n nojalla on kielletty luontodirektiivin 92/43/ETY liitteen IV (a) eläinlajien ja lintudirektiivin 2009/147/EY 1 artiklan lintulajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen. ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen luontodirektiivin 16 (1) artiklan ja lintudirektiivin 9 artiklan perusteilla.

Natura-tarveharkinta ja Natura-arviointi voidaan suorittaa jo YVAn aikana. Jos merkittävä heikennys tapahtuu, poikkeusedellytyksiä ja kompensointimahdollisuuksia olisi pyrittävä selvittämään jo YVA:n aikana. Luontodirektiivin poikkeamisedellytykset sisältyvät luonnonsuojelulain 66 §:llä täytäntöön pannun luontodirektiivin 92/43/EY 6.4 artiklaan Luontodirektiivin poikkeusedellytykset soveltuvat luontodirektiivin 7 artiklan nojalla sellaisenaan lintudirektiiviin, jonka mukaiset SPA-alueet ovat osa ekologista verkostoa (Natura 2000 -verkosto eli SAC- ja SPA-alueet). Poikettaessa on kompensoitava SAC- ja SPA-alueiden suojelun heikennykset.

1.2.4 Vesienhoitosuunnittelun poikkeusprosessit

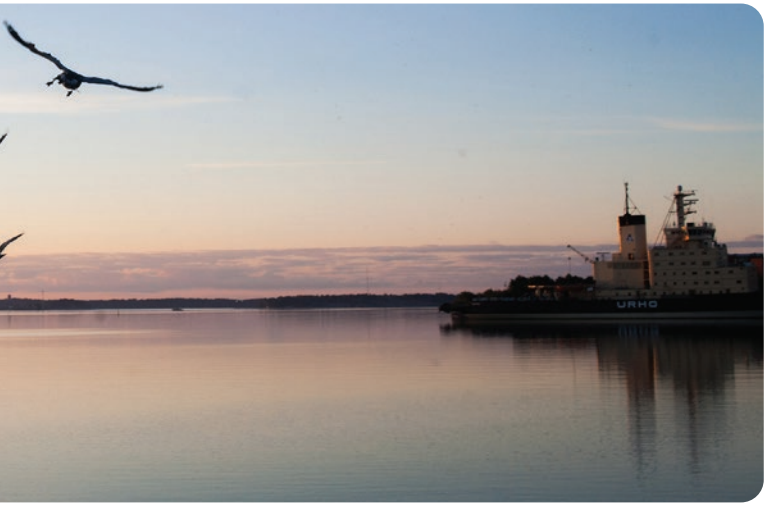
Vesipuitedirektiivin 2000/60/EY 4 artiklan ympäristötavoitteita voi ottaa huomioon maakuntakaavassa. MRL-säännökset sisältävät myös meristrategiadirektiivin 2008/56/EY mukaista



merialuesuunnittelua. Hankkeen sijoituspaikkaa suhteessa vesienhoitosuunnitteluun ei välttämättä voi arvioida vain osana kaavoitusta, vaikka sen voi arvioida suhteessa naapureihin.

Hyvän tilan tai hyvän ekologisen potentiaalin tavoite tulee vesipuitedirektiivistä. Pintaveden tila muodostuu pintaveden kemiallisesta tilasta (prioriteettiaineet) ja ekologisesta tilasta. Pintaveden ekologiseen tilaan vaikuttavat biologiset, fysikaaliskemialliset ja hydrologismorfologiset tekijät. Tavoitteena on pintavesien hyvä tila (mm. joet, jokisuiden vaihettumisalueet ja rannikkovedet). Pintaveden hyvä tila edellyttää, että sekä kemiallinen tila että ekologinen tila tai potentiaali ovat hyviä. Vedenlaatutekijöitä arvioitaessa otetaan huomioon mm. vesienhoitosuunnitelmat sekä direktiivit 2004/35/EY, 2000/60/EY ja 2008/105/EY.

Pohjaveden hyvä tila saavutetaan, kun sen määrällinen (suora ja epäsuora vedenotto) ja kemiallinen (liite V taulukko 2.3.2) tila ovat vähintään hyviä. Ympäristötavoitteista voi myöntää poikkeuksen (4 artiklan 7 kohta). Vesipuitedirektiivillä ja sen soveltamiskäytännöllä EU-tuomioistuimessa on tulkintavaikutus tulkittaessa poikkeuksen tarvetta ja edellytyksiä. Ennakkoratkaisuasiassa C-461/13 (Weser) EU-tuomioistuin katsoi, että käsitettä pintavesimuodostuman ”tilan huononeminen” on tulkittava siten, että kyseessä on huononeminen heti, kun ainakin yhden kyseisen direktiivin liitteessä V tarkoitetun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johda pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan. Tulkinta on sittemmin vahvistettu myös EU-tuomioistuimen myöhemmässä oikeuskäytännössä.



Vesienhoitosuunnitelmat ja tulvariskien hallintasuunnitelmat vaikuttavat hankkeen lupamenettelyihin ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) nojalla valtioneuvosto on antanut mm. asetukset 1040/2006 (vesienhoidon järjestäminen; mm. ominaispiirteet, vesienhoitosuunnitelmat, toimenpideohjelmat), 1022/2006 (vesiympäristölle vaaralliset ja haitalliset aineet) ja 80/2011 (merenhoito). Ympäristöluvassa otetaan ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa huomioon, mitä vesienhoito- tai merenhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

Poikkeusedellytykset arvioidaan etukäteen ja erikseen kuuden vuoden välein hyväksyttävissä vesienhoitosuunnitelmissa. Poikkeuksen käsite jo kertoo, ettei poikkeus tavoitteesta olisi pysyvä. Jos poikkeus hyvästä tilasta olisi määräaikainen, poikkeustarve arvioitaisiin uudelleen vesienhoitosuunnitelmassa. Jos muutos olisi poikkeuksen sijaan luonteeltaan pysyvä, vesimuodostuma olisi myöhemmin tyypiteltävä voimakkaasti muutetuksi niin, ettei kyse jatkossa olisi enää poikkeuksista pysyvälle muutokselle. Myös pysyvästi voimakkaasti muutetun vesimuodostuman hyvän ekologisen potentiaalin tavoitteelle voi myöntää poikkeuksia (väliaikaisia) taikka lieventää tai vaiheistaa tavoitteita. Poikkeuksen ja voimakkaasti muutetun vesimuodostuman erot ovat olleet epäselviä. Myös määräaikainen toiminta voi johtaa siihen, että luokittelu pitäisi muuttaa voimakkaasti muutetuksi, jolloin jatkossa arvioitaisiin hyvää ekologisen potentiaalin tavoitteen saavuttamista.

Ympäristönlaatunormien osalta on huomattava, että luvanvaraisesta toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisestä ja päästöjen ja huuhtoutumien rajoittamisesta sekä muusta vesiympäristön muutoksen ehkäisemisestä säädetään ympäristönsuojelulaissa. Vesienhoitosuunnitelmaan kuuluu laittaa vain yhteenveto suoritetusta pistekuormituksen ja muiden veden tilaan vaikuttavien toimien ennakkovalvonnasta vesipuitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan g ja i alakohdan säännösten mukaisesti. Lupa-asiassa otetaan huomioon, mitä vesien- tai merenhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Siinä otetaan huomioon kaikki vesimuodostuman tilaa kuvaavat mittarit.

1.3 Hankkeen toteuttamiseen liittyvät lupamenettelyt

1.3.1 Ympäristölupa

Yleistä
Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) mukainen ympäristölupa (YSL 27 §, liite 1, taulukot 1 ja 2). Soveltamisala on rajattu päästöistä aiheutuvaan ympäristön pilaantumisen vaaraan ja terveyshaittaan eli yhteen monista hankkeen ulottuvuuksista. Ympäristölupa on käytännössä investointihankkeiden keskeisin lupamenettely sekä ajallisesti, että merkitykseltään, koska se on käytännössä "viimeinen sinetti" hankkeen toteuttamiskelpoisuudelle. Ympäristölupaharkinta on luonteeltaan laillisuusharkintaa, eli viranomaisen on myönnettävä lupa, jos se katsoo edellytysten luvan myöntämiselle täyttyvän. Harkinnassa ei siis ole mahdollista ottaa huomioon tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia, aluetaloudellisia tai poliittisia tai muitakaan hanketta puoltavia tai vastustavia syitä.

Ympäristönsuojelulain 47 § edellyttää ympäristöluvan ja vesien pilaamista koskevan vesiluvan käsittelyä yhteisessä menettelyssä, ellei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Käytännössä investointihankkeiden osalta nämä luvat käsitellään lähes poikkeuksetta yhdessä. Ympäristölupia käsittelevät sekä kuntien viranomaiset että aluehallintovirastot. Tämän selvityksen soveltamisalan johdosta suurempia hankkeita koskevat aluehallintovirastojen päätökset ovat kiinnostavimpia.

Tilastot aluehallintovirastojen ympäristöluparatkaisuista
Selvityksessä tarkasteltiin aluehallintovirastojen investointihankkeiden lupapäätöksiä vuosilta 2020-2021, jotta voitaisiin hahmottaa, miten investointihankkeiden lupia käsitellään ja onko menettelyssä tunnistettavissa selkeitä sujuvoittamistekijöitä. Arvioinnin kohteena olivat ympäristöluvat sekä yhdistetyt ympäristö- ja vesiluvat. Otannasta poistettiin selvitykseen kuulumattomien toimialojen lisäksi koetoimintailmoituksia ja määräaikojen jatkamista koskevat aluehallintovirastojen päätökset.

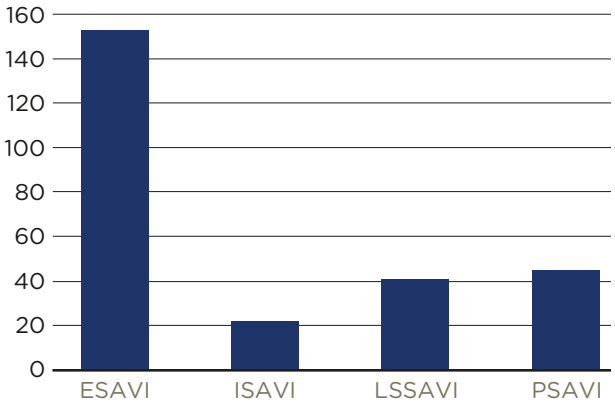
Tarkasteluun jäi 280 kpl teollisuuden ympäristölupia, joista analysoitiin sekä syytä luvan hakemiselle, käsittelyaikojen pituuksia, mahdollisten täydennysten ja lausuntokierrosten määriä sekä toimialakohtaisia eroja.

Selvityksen perusteella havaittiin, että tarkasteltavan aineiston perusteella ympäristölupahakemusten käsittelyn pituuden valtakunnallinen keskiarvo on 413 vuorokautta, mutta mediaanipituus 313 vuorokautta ja keskihajonta 304 vuorokautta. Lupapäätöksistä ainoastaan 25 kpl käsiteltiin alle 6 kuukaudessa. Näissä tapauksissa oli kysymys lähinnä yksittäisen lupamääräyksen muuttamisesta. Hitaimman tarkastelujakson aikana tehdyn lupapäätöksen käsittely oli kestänyt yli 7 vuotta. Yli 2 vuoden lupakäsittelyn kohteena oli ollut yhteensä 26 kpl lähinnä kaivos-, energia- sekä jätealan hanketta.

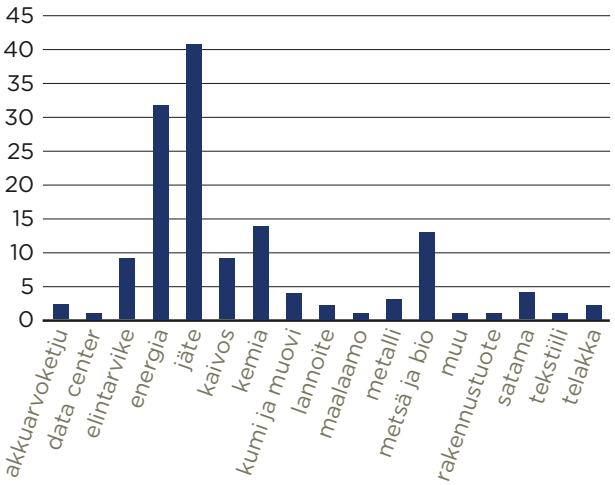
Päätöksistä 25 kpl, eli noin 9 % oli täysin uusia hankkeita (joko täysin itsenäinen uusi laitoshanke tai olemassa olevaan laitokseen liittyvä, täysin uudentyyppinen hanke). Näiden käsittelyaika oli kaikkien lupien keskiarvoa pidempi, 509 vuorokautta.

Selvityksessä tarkasteltiin myös, onko eri aluehallintovirastojen välillä eroja lupakäsittelyjen kestossa ja toisaalta käsiteltävien lupien määrissä. Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli selkeästi suurin lupien käsittelijä noin 150 lupapäätöksellä, noin 54 %:lla tarkasteltujen päätösten kokonaisvolyymista. Toisaalta Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli myös käsittelijöistä nopein keskimäärin 317 vuorokauden käsittelyajalla. Itä-Suomen aluehallintoviraston toteutunut lupakäsittelyn keston keskiarvo oli 449 vuorokautta ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 529 vuorokautta. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto oli tarkastelujaksolla hitain lupien käsittelijä 617 vuorokauden käsittelyajalla. Yhteenveto lupapäätösten määristä aluehallintovirastoittain on esitetty alla olevassa kuvassa.

Käsittelevä AVI



Ympäristölupapäätöksiä tarkasteltiin myös toimialoittain. Yhteenveto tuloksista on esitetty alla olevassa kuvassa. Tarkastelujaksolla korostui energiateollisuuden osuus vuosille 2020-2021 ajoittuvan BAT-päätelmien tarkistamisvelvoitteen perusteella. Myös jätehuollon hankkeiden osuus tarkasteltavasta aineistosta oli suuri. Otantaan on otettu mukaan ainoastaan yksityiset jätehuoltoalan toimijat eikä kunnallisia jätehuoltoyhtiöitä. Muuten lupahakemukset jakautuvat varsin tasaisesti eri aloille.



Tarkastellun aineiston perusteella ilmeni myös, että jätettyihin hakemuksiin toimitettiin tyypillisesti vaihteleva määrä erilaisia täydennyksiä. *Vain 24 hankkeessa hakemusta ei ollut täydennetty millään tavalla sen jättämisen jälkeen*, kun taas pahimmillaan täydennyksiä on lukuisassa hankkeessa toimitettu yli 20. Syyt täydentämiselle voivat olla joko hakijasta itsestään tai viranomaisesta johtuvia. Ympäristölupapäätösten kirjoittamistavasta johtuen yleensä ei ollut selkeästi pääteltävissä, onko kyseessä ollut hakijan oma aloite vai viranomaisen pyyntö. Kuitenkin eri täydennysten jättämisen tiheydestä voinee päätellä, että osa hakijoista on toimittanut aineistoa yksittäisinä, ei yhteen koottuina lähetyksinä, mikä on osittain nostanut lupiin kirjattujen täydennysten lukumäärää.

Sen sijaan aineistosta oli havaittavissa, että edes lukuisat täydennykset eivät yleensä laukaisseet tarvetta uudelle kuulemis- tai lausuntokierrokselle. Vain neljällä hankkeella lausuntokierroksia toteutettiin kaksi ja kahdella hankkeella 3 ja yhdellä hankkeella 5. Kyseessä oli kaivannais- ja osin metalliteollisuuden hankkeita, joiden käsittelyajat olivat käsittelyaikojen pisimmästä päästä.

Johtopäätöksiä ympäristölupatilastoista

Kaivannaisteollisuuden lupien käsittely erottui tarkastelujaksolla tehdyistä päätöksistä selkeästi muita toimialoja pidempien käsittelyaikojen puolesta, ja tämä näkyi selvästi myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsittelyaikojen keskiarvoa pidentävänä tekijänä. Muiden toimialojen osalta selkeitä erottavia tekijöitä ei ollut mahdollista tunnistaa. Lupien kappalemäärissä painottuneet energiateollisuuden ja jätehuollon luvat on tarkastelujaksolla käsitelty keskimäärin melko tarkalleen 12 kuukaudessa, vaikka luvitettavat toiminnot ovat voineet olla hyvinkin erityyppisiä. Tuloksista voitaneen kuitenkin olettaa, että esimerkiksi BAT-päätelmien edellyttämät selvitys- ja muutostarpeet ovat voineet olla varsin samantapaisia, jolloin käsittelyä on voinut tai olisi voinut parhaimmillaan tehostaa aiheeseen jo aiemmin perehtynyt lupakäsittelijä.

Itä-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen Etelä-Suomea hitaammat käsittelyajat saattavat osittain johtua pienemmistä resursseista ja toisaalta myös sellaisista hanketyypeistä, jotka eivät ole kuuluneet tämän selvityksen tarkastelun piiriin. Loppuvuodesta 2021 julkaistussa Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä (Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020, YM julkaisuja 35/2021) mainittiin turvehankkeiden ympäristöluvat aluehallintovirastoja kuormittavaksi tekijäksi, ja vastaavia näkemyksiä kuultiin myös tämän selvityksen laatimisen aikana kuulluilta asiantuntijoilta. Käsittelyaikojen pituus investointihankkeissa voi siis kytkeytyä myös osittain muiden hanketyyppien aiheuttamaan kuormituksiin lupaviranomaisissa.

Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä oli nostettu yhdeksi keskeiseksi havainnoksi myös luvanhakijan osaamisen ja resurssien puute lupahakemuksen laadinnassa. Havainnon todetaan ainakin osaksi liittyvän muihin kuin tämän selvityksen kohteena oleviin hanketyyppeihin, ja tässä selvityksessä analysoidut lupapäätökset tukevat pitkälle tätä havaintoa. Investointiluvituksen kohteena olevia lupahakemuksia laadittaessa käytetään lähes poikkeuksetta ulkoisia tai hakijayrityksen sisäisiä asiantuntijoita. Vain yksittäisistä tarkastelluista lupapäätöksistä on havaittavissa tekijöitä siitä, että hakijalla on ollut vaikeuksia hahmottaa lupahakemuksen sisältövaatimuksia ja viranomaisen täydennyspyyntöjä. Sen sijaan esimerkiksi lupamääräysten muuttamiseen liittyen voi olla mahdollinen tilanne, jossa hakijalla on päinvastoin tahtotila kiireettömään käsittelyyn.

1.3.2 Tukesin lupaprosessit

Suomi on pannut SEVESO-direktiivit, kuten SEVESO III-direktiivi 2012/18/EU, täytäntöön mm. kemikaaliturvallisuuslailla (390/2005). Järjestelmä on ollut toimiva ja tehokas. Ongelmana hankkeen kannalta on, että samoja asioita käsitellään päällekkäin ympäristöluvassa. Kemikaaliturvallisuus on alistettu vähimmäisturvallisuusvaatimukseksi, jota ympäristöluvalla jotenkin eheytetään. Tämä periaate on ilmennyt mm. jakeluasemastandardien riittämättömyydestä ympäristölupamenettelyssä laajentuneen varovaisuusperiaatteen tulkinnan johdosta erityisesti pohjavesialueilla. Se, mikä muualla EU-alueella riittää, ei Suomessa riitä.

Tukesin lupa tarvitaan kemikaaliturvallisuuslain 23 §:n ja asetuksen (855/2012) 4 §:n ja osan 1 sarakkeiden mukaiselle laajamittaiselle varastoinnille. Usein myös mm. ulkoinen pelastussuunnitelma (ks. myös pelastuslaki). Nestekaasuasetus (858/2012) voi myös soveltua, samoin kuljetuksiin kiinteästi liittyvää vaarallisten aineiden varastointia tehdas- ja varastoalueella vaarallisten aineiden kuljetussäännöksien (719/94) perusteella. Alueella saattaa ja nykyisin Tukesin suositusten mukaan tulee yleisesti olla erityiskaava (T/Kem).

Tarkastelujaksolla 2020-20221 Tukesin kemikaalilupapäätöksiä tehtiin yhteensä 96 kpl. Luvanhakijat eivät kaikilta osin samoja kuin ympäristöluvissa, ja mm. tekninen kauppa painottuu näissä hakemuksissa. Kattavaa tilastoa käsittelyajoista ei ole, mutta tyypillinen käsittelyaika on noin 6-8 kuukautta. Kemikaalilupapäätöksistä ei ole tehty lainkaan valituksia tarkastelujaksolla, ja Tukesilta saadun tiedon mukaan valitukset kemikaaliluvista ovat äärimmäisen harvinaisia.

Tukes on toimivaltainen myös kaivosasioissa, kaivoslupa/kaivospiiripäätöksiä on samalla tarkastelujaksolla tehty 24 kpl (2020-2021).

1.3.3 Rakennusluvat

Maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetään rakennuslupaa ja/tai toimenpidelupaa rakennusten, rakennelmien ja laitosten pystyttämiseen. Rakentamisessa on otettava huomioon mm. kemikaaliturvallisuus. Tarpeettomasti säädetty viivästysuhka hankkeelle on MRL 134 §, jonka mukaan rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä, jos rakentamisen tarkoittamaan toimintaan tarvitaan ympäristölupa. Tällä on implisiittinen vaikutus myös rakentamisen aloittamislupaan.

Kuntien/viranomaisten luvituksissa on hyvin erilaisia tulkintoja, joka johtaa luvanhakijoiden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin. Ilmiö on korostunut esimerkiksi kaupan ja rakennusteollisuuden hankkeissa, joissa samaa hanketyyppiä voidaan toteuttaa useissa eri kunnissa lähes identtisillä suunnitelmilla, mutta lupakäsittelyn tulkinnat eroavat huomattavasti toisistaan. Tämä käsittelyn ennakoitavuutta heikentävä tekijä on merkittävä riski, jota ei ole ennakkoon mahdollista hallita. Kuntien rakennuslupakäsittelyjen krooninen ruuhkautuminen ja lain vaatimuksia laajemmat vaatimukset vaatimukset hidastavat hankkeita ja tuottavuutta.

Selvityksen yhteydessä tarkasteltiin myös tarkastelujaksolla 2020-2021 tehtyjä, julkaistuja hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavoja ja rakennuslupia koskevia ratkaisuja. Julkaistuja ratkaisuja oli yhteensä 62 kpl. Ratkaisuja ei ole kapean otannan vuoksi määrällisesti paljon, mutta yksittäinenkin perusteeton kaavavalitus voi lykätä investointia merkittävästi.

1.4 Keskeiset vireillä olevat säädösmuutokset

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa jo lausuntokierroksella ollut kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL) kaatui/ei etene. Keväällä 2022 hallituspuolueet päättivät, että nykyisen MRL:n rakentamista koskevat pykälät kumotaan ja uusi rakentamislaki viedään syksyllä 2022 eduskuntaan. Jäljelle jäävistä MRL:n pykälistä (mm. kaavoitus, maapolitiikka) muodostetaan alueidenkäyttölaki, joka mahdollisesti uudistetaan seuraavalla hallituskaudella.

Ehdotus uudeksi luonnonsuojelulaiksi (VN/12128/2019) sisälsi useita tiukennuksia, jotka herättivät vastustusta. Kaivoslakia ollaan juuri uudistamassa (VN/12316/2019), samoin lunastuslakia (VN/882/2018) ja ilmastolakia (VN/14302/2019). Yleisenä huomiona voi mainita, että sääntely tiukkenee ja monimutkaistuu, mikä ei indikoi sujuvoitumista. Myös valitusoikeus laajenisi perustuslain oikeusturvasäännöstä sekä EU:n ja Århusin sopimusta laajemmalle. Koordinoivan viranomaisen tarve kasvaa.

2. Valitusprosessit

Investointihankkeiden ympäristöluvista valitetaan aktiivisesti sekä Vaasan hallinto-oikeuteen että edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuteen valitettaessa hakija itse oli valittajana 25 % tapauksista, kun taas loput valitukset jakautuivat tasan ELY-keskusten ja muiden tahojen (yksityishenkilö tai järjestö) kesken. Muutoksenhakuvaihe on myös hidas ja eri vaiheineen läpinäkymätön: kesto on yli vuoden sekä Vaasan hallinto-oikeudessa että Korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Muutoksenhakua hidastaa myös valituslupahakemusten hidas käsittely. Muiden kuin ympäristölupien osalta valitusherkkyys on vähäistä.

2.1 Yleistä

Hankkeen ympäristö-, vesi-, kemikaaliturvallisuus, kaivos- ja rakennuslupapäätöksistä voi valittaa vain asianosainen hallintovalituksella. Kunnallisvalituksesta poiketen valitus ei ole niin tiukasti sidottu vaatimuksiin ja niiden perusteisiin. Rakennuslupapäätöksestä voi valittaa vain naapuri ja viranomaiset, kun hankkeen kaavasta saavat valittaa kaikki kuntalaiset. Suuntaus lainmuutoksissa on ollut laajentaa valitusoikeutta tavalla, jota perustuslain oikeusturva, Århusin sopimuksen liitteen hankkeet ja osallistumisoikeusdirektiivi 2003/35/EY eivät välttämättä edellytä. Osallistumisoikeus liittyy perustuslain 20.2 §:n oikeuteen osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, *valitusoikeus puolestaan perustuslain 21 §:n oikeusturvaan.* Nykykehitykseen sisältyvä laaja valitusoikeus työllistää viranomaista, mutta vaikeuttaa yhteiskunnan investointeja.

2.2 Investointilupien valitusprosessit Vaasan hallinto-oikeudessa ja Korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Selvityksen yhteydessä tarkasteltiin myös Vaasan hallinto-oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden ympäristölupavalitusten käsittelyä vuosina 2020-2021. Tarkasteltavien päätösten rajaus oli sama kuin ympäristölupien osalta: kohteena olivat investointihankkeita koskevat ratkaisut Elinkeinoelämän keskusliiton toimialoilta. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että tapaukset eivät kaikilta osin ole samoja kuin vastaavalla ajanjaksolla tehdyt lupapäätökset. Vain harvat päätökset ehtivät kulkea kahden vuoden tarkastelujaksolla aluehallintoviraston, Vaasan hallinto-oikeuden ja KHO:n läpi.

Vaasan hallinto-oikeuden investointilupahankkeissa tehtyjä ratkaisuja tarkastelujaksolla oli 111 kpl, jotka jakautuvat eri toimialoille alla olevan taulukon mukaisesti. Luokittelu perustuu Vaasan hallinto-oikeuden omaan tilastointiin. Tarkastelujaksolla Vaasan hallinto-oikeus teki ympäristölupa-asioissa kokonaisuudessaan 399 ratkaisua. Tämän hankkeen ulkopuolisista toimialoista ratkaisuissa korostui määrällisesti erityisesti turvetuotanto (92 ratkaisua) sekä mm. eläinsuojat ja jätevedenpuhdistamot.

Ratkaistut investointilupa-asiat Vaasan hallinto-oikeudessa	**2020**	**2021**
Ympäristölupa / metsäteollisuus	3	10
Ympäristölupa / metalliteollisuus	2	0
Ympäristölupa / energian tuotanto	4	13
Ympäristölupa / kemikaaliteollisuus ja kemikaalien käsittely	9	8
Ympäristölupa / malmien louhinta ja mineraalien tuotanto	7	2
Ympäristölupa / elintarvikkeiden ja rehujen valmistus	0	3
Ympäristölupa / jätteiden käsittely	28*	20*
Ympäristölupa / polttonesteen jakeluasema/- varastointi	1	1
Ympäristölupa / kaivos	0	0
	54	**57**

*jätteiden käsittelyn osalta huomioitu vain selvityksen piiriin kuuluvat toiminnot

Tarkastelujaksolla 2020-2021 KHO käsitteli yhteensä 64 kpl ympäristölupavalitusta, joista 15 kpl ei saanut lainkaan valituslupaa. Lopuista vajaat 20 kpl käsitteli selvityksen piiriin kuuluvia investointihankkeita.

Käsittelyajan pituus KHO:ssa investointihankkeille oli keskimäärin 488 vuorokautta. Nopeimmat tehdyt asiaratkaisut tehtiin noin 8-9 kuukaudessa. Hitaimpia tarkastelujaksoon osuneita ratkaisuja käsiteltiin lähes kolme vuotta. Merkittävää on, että ilman valituslupaa jääneiden päätösten käsittelyaika oli keskiarvoltaan 267 vuorokautta.

Varsinkin KHO:n osalta ratkaisujen määrä on niin suppea, että tilastollisesti merkittäviä johtopäätöksiä ratkaisujen perusteella ei ole mahdollista tehdä. Kuitenkin on kiinnostavaa tarkastella luvista valituksen tehneitä tahoja. *Hallinto-oikeuteen valitettaessa hakija itse oli valittajana 25 % tapauksista, kun taas loput valitukset jakautuivat tasan ELY-keskusten ja muiden tahojen (yksityishenkilö tai järjestö) kesken.* KHO:een valitettaessa hakijoiden valitukset suhteessa muihin kasvoivat kolmasosaan. Molemmissa oikeusasteissa käsiteltiin myös tapauksia, joissa valittavia tahoja oli useampia.

Lupavalituksia oli tullut käsiteltäväksi kaikista ympäristölupia käsittelevistä aluehallintovirastoista. Määrällisesti painottuivat edelleen Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksistä tehdyt valitukset – johtuen pitkälti siitä, että edellä kuvatulla tavalla Etelä-Suomen aluehallintovirasto on aktiivisin lupien käsittelijä niiden määrän perusteella. Myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätöksistä tehdyt valitukset olivat merkittävällä tasolla tehtyihin lupapäätöksiin nähden. Näissä painottuivat jo lupavaiheessa kaivos- ja raskaan teollisuuden hankkeet, joihin liittyvä valitusherkkyys on myös suurempi.

Tarkastelujaksolla valituksissa toistuvia teemoja olivat vesistökuormituskysymykset sekä eri toimialojen BATien soveltaminen ja tulkinta. Myös pohjaveden pilaamiskielto korostui jossain määrin. Tyypillisiä valitusperusteita olivat myös toiminnasta aiheutuva melu, haju ja muut mahdolliset immissiohaitat erityisesti jätteenkäsittelytoimintojen osalta. Koska lupapäätösten kulku koko muutoksenhakupolun läpi kestää useita vuosia, eivät teemat ole aivan yhtenevät tarkastelujaksolla käsiteltyjen ympäristölupien kanssa – energiateollisuuden BAT-tarkastelut eivät juuri vielä näy hallinto-oikeudessa, vaikka ne määrällisesti olivat merkittävä tekijä lupapäätöksissä. Samoin viimeaikaisissa ympäristöluvissa keskustelua herättänyt vesipuitedirektiivin tulkinta ei vielä ollut nähtävissä muutoksenhakutuomioistuimissa suuressa määrin.

2.2.1 Johtopäätöksiä valitusten käsittelystä

Tarkastelujaksolla käsiteltyjä ympäristölupapäätöksiä on ollut 280, ja niistä on edelleen valitettu hallinto-oikeuteen 162 tapauksessa. Asiaratkaisuun päätyviä valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti on tehty ainoastaan 15 investointilupa-asiassa. Sekä hallinto-oikeuksien että KHO:n osalta on huomattavissa, että tuomioistuimen kapasiteettia kuormittaa merkittävästi muut kuin investointihankkeisiin liittyvät tapaukset.

Valitusprosesseihin päädyttäessä erityisesti jätteenkäsittelyhankkeiden lukumäärä on suuri sekä hallinto- että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Näissä valituksissa lievästi korostuivat ulkopuolisten valittajien valitukset toimintojen oletettuihin melu-, haju- ja vesistöpäästöhaittoihin liittyen. Kuitenkin yleisellä tasolla ei ole mahdollista todeta, että esimerkiksi ulkopuolisten tai hakijan omat valitukset kohdistuisivat tietyntyyppisiin hankkeisiin. Myös valitusten lopputulema (valituksen hylkääminen, alkuperäisen päätöksen muuttaminen, pysyttäminen tai palauttaminen) oli vahvasti tapauskohtaista.

Merkittävää on, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei myönnetä lainkaan valituslupaa noin neljäsosalle ympäristölupavalituksista. Näidenkin päätösten tekeminen kestää noin 9 kuukautta, mikä viittaa siihen, että ratkaisujen osalta ei tehdä mitään "esikarsintaa" selvien tapausten erottelemiseksi, vaan esittelijät joutuvat perehtymään asiakirjoihin samalla tavalla kuin muidenkin tapausten osalta.

Tarkastelujaksoon ei osunut yhtään ratkaisua, jossa valitus olisi kokonaisuudessaan jätetty tutkimatta – tutkimattajättämispäätöksiä on tehty joitain yksittäisten valittajien osalta, mutta tapauksissa on aina ollut mukana kuitenkin useita valittajatahoja, joiden valitusoikeus on ollut ympäristölainsäädäntöön perustuen kiistaton. Valitusoikeutta koskevissa keskusteluissa toisinaan esitetty väite siitä, että valitusprosesseja pystyisi tehokkaasti ajamaan ja hanketta hidastamaan puuttuvan valitusoikeuden perusteella ei ainakaan ympäristölupavalitusten osalta saanut tukea lyhyen aikavälin selvityksessä, jossa toisaalta ei selvitetty valitusintressien suhdetta viran puolesta tutkittaviin intresseihin.

3. Maavertailun havaintoja

Selvityksen yhteydessä Suomen lupajärjestelmää vertailtiin neljän eri EU-maan käytäntöihin (Ruotsi, Hollanti, Saksa ja Puola). Lupajärjestelmien rakenne oli EU-lainsäädäntöön perustuvana varsin samankaltainen, ja myös lupien käsittelyajat investointihankkeiden osalta olivat varsin samankaltaisia kuin Suomessa. Kuitenkin hyviä tehostamisesimerkkejä löytyi myös lakisääteisistä enimmäiskäsittelyajoista sekä lupahakemuksille että valituksille. Kiinnostavaksi vertailukohdaksi nousi erityisesti Hollanti, jossa tehokas digitaalinen lupaprosessi, prosessin määräajat ja lupien yhdistäminen yhden luukun luvaksi on jo tehokkaasti aloitettu ja sitä on tavoite viedä vielä pidemmälle. Sujuva viranomaisyhteistyö nähtiin kaikissa tapauksissa sujuvan lupaprosessin keskeiseksi draiveriksi.

3.1 Yhteistä tarkastelluissa maissa

Tätä selvitystä varten selvitettiin investointihankkeiden luvitukseen liittyvää lainsäädäntöä ja käytäntöjä neljässä eri EU-maassa kyselyn ja asiantuntijahaastattelujen kautta. Tarkastelun kohteena olevat maat ovat Ruotsi, Hollanti, Saksa ja Puola.

Maiden lupajärjestelmät perustuvat melko vahvasti EU-lainsäädäntöön, joskin osittain on näkyvissä vielä jäänteitä siitä, että EU-lainsäädännön edellyttämät ympäristövaikutusten arvioinnit ja erityisesti direktiivilaitosten ympäristöluvat on liimattu päälle jo aikaisemmin käytössä olleeseen kansalliseen järjestelmään. Periaatteessa lupajärjestelmän rakenne kaikissa maissa on varsin yhtenäinen: investointihankkeen toteuttaminen edellyttää ensin lainvoimaista kaavoituspäätöstä ja ympäristövaikutusten arviointia, sekä tämän jälkeen ympäristölupaa, johon voidaan joko liittää Seveso-direktiivin edellyttämä kemikaalilupa ja vesilain mukaiset luvat tai nämä käsitellään samanaikaisesti itsenäisinä lupina. Myös rakentamisen edellyttämät luvat käsitellään tyypillisesti samaan aikaan ympäristöluvan kanssa.

hankekaavoitus	YVA ja ympäristölupa	kemikaali-turvallisuusluvat	rakentamisluvat	vesiluvat	kansalliset ”erityisluvat”
laajuus ja toteutustapa hyvin vaihteleva, yleensä ympäristöluvan edellytys	käsitellään yhdessä YVA-velvollisilta hankkeilta, Puola ainoa poikkeus	tyypillisesti itsenäinen ”käyttöönotto”- tai turvallisuuslupa	rakennusten rakentamiselle	vesistöön rakentamiselle itsenäinen lupa, vesistöpäästöt tyypillisesti yhdistetty ympäristölupaan	jäänteitä eri immissioita koskevista sektoriluvista, lupa kaivantovesien johtamiselle jne
noin 12 kk[1]	pelkkä ympäristölupa 6-12 kk, YVA+ympäristölupa 18-24 kk	6-12 kk	alle 12 kk	alle 12 kk	joitain kuukausia

Lupamenettelyjen tyypilliset kestot eivät eroa merkittävästi suomalaisesta. Laajan investointihankkeen YVA+lupavaihe kestää helposti 1,5-2 vuotta kaikissa maissa. Ruotsissa, Hollannissa ja Saksassa YVA on liitetty osaksi ympäristölupaprosessia, jolloin arviointi toteutetaan tosiasiassa ympäristöluvan käsittelyn yhteydessä. Yhteiskäsittely ei ole tässä siis välttämättä kovinkaan merkittävä aikaa säästävä elementti, mutta säästää jossain määrin hakijan työmäärää, kun samoja asiakirjoja ei tarvitse käydä läpi kahdessa eri menettelyssä ja koska YVAn selvitykset kohdennetaan lupamenettelyyn.

[1] arvioidut käsittelyajat perustuvat julkisesti saatavilla oleviin tietoihin ja haastattelujen tuloksiin.
Tätä tutkimusta varten ei ole tehty yksityiskohtaista tilastollista analyysia prosessien kestosta vertailumaissa.

Myös ympäristölupia koskeva muutoksenhakumenettely on samankaltainen kuin Suomessa. Päätöksestä valitetaan ensin hallintotuomioistuimeen ja edelleen ylempään tuomioistuimeen. Puolassa valituksen ensivaiheena on vielä valitus itseoikaisutuomioistuimeen ennen varsinaista valitusprosessia. Valitusoikeus on laaja ja kattaa sekä yksityiset, ympäristönsuojelua edistävät järjestöt sekä relevantit viranomaiset. Keskustelua valitusoikeuden rajaamisesta on käyty eri yhteyksissä kaikissa maissa. Esimerkiksi tällä hetkellä Hollannissa pohditaan paikallisviranomaisten valitusoikeuden poissulkemista tuulivoimahankkeiden osalta, koska viranomaisten kanta on tullut selvitettyä jo kaavoituksen yhteydessä.

3.2 Ruotsi

Ruotsin luvitusjärjestelmän perustana oleva kansallinen laki, Miljöbalk (1998:808) on tullut voimaan vuoden 1999 alusta ja sen perusrakenteita ei ole muutettu voimaantulon jälkeen. Luvitusjärjestelmä on siis pysynyt runsaat 20 vuotta samanlaisena. Miljöbalk sisältää sekä ympäristövaikutusten arviointia sekä ympäristö- ja vesilupia koskevat menettelysäännökset sekä sillä on pantu täytäntöön myös näihin aihepiireihin sovellettavat EU-direktiivit. Ennen Miljöbalkia Ruotsin ympäristöviranomaisilla oli tarkemmin rajattuja hallinnon sisäisiä ohjeita täydentämään lainsäädännön tulkintatilanteita. Toiminta ohjeiden varassa koettiin kuitenkin tuolloin kankeaksi ja Miljöbalkin myötä ohjeistusta on pyritty karsimaan ja jättämään enemmän tilaa vapaalle viranomaisharkinnalle. Miljöbalkin mukaista järjestelmää on osittain tämänkin seurauksena arvosteltu varsinkin viime vuosina tulkinnanvaraisuudesta, mikä on johtanut pitkittyviin lupaprosesseihin ja varsinkin valitusasioiden käsittelyn kautta varovaisuusperiaatteen tiukempaan huomioon ottamiseen. Kritiikkiä on herättänyt myös luvanhakijoiden kokema menettelyn huono ennakoitavuus ja lupakäsittelijöistä johtuvat erot asioiden ratkaisemisessa.

Tällä hetkellä tarve ympäristöluvitusjärjestelmän kokonaisvaltaiseen uudistamiseen on ykköskeskustelunaihe Ruotsin ympäristöpolitiikassa ja tulevien parlamenttivaalien pääteemoja. Keskustelua on ainakin osittain triggeröineet muutaman suuren mittakaavan teollisuus- ja kaivosinvestointihankkeet, joiden lupa- ja valitusprosessit ovat venyneet merkittävästi ja joiden lopputulema on ollut luvanhakijan kannalta toteuttamiskelvoton. Kuitenkin muutostarpeen katsotaan yleisesti kohdistuvan kaikentyyppisten hankkeiden käsittelyyn, ei ainoastaan merkittävien investointihankkeiden. Tällä hetkellä keskustelu polveilee useisiin eri suuntiin, eikä tulevan lainsäädännön aikataulua tai suuntaviivoja ole mahdollista tarkemmin arvioida.

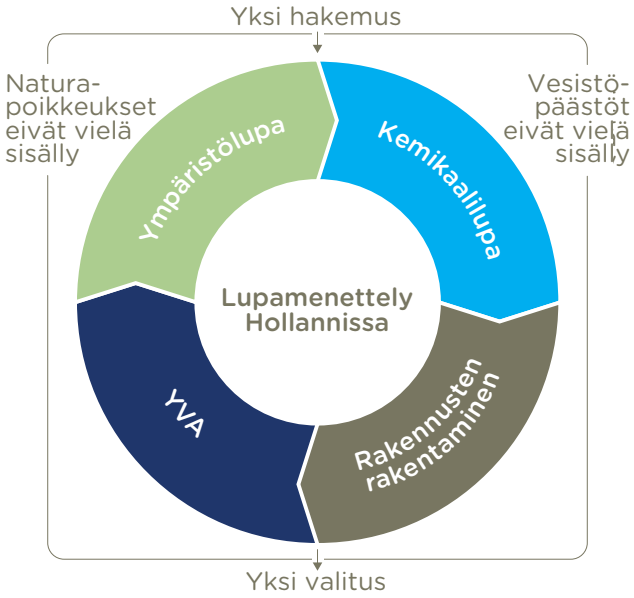
Ruotsin lupajärjestelmässä on kuitenkin myös piirteitä, joita paikalliset toiminnanharjoittajat ja lupia valmistelevat konsultit pitävät toimivina ja menettelyä sujuvoittavina. Tärkein näistä on ennakkoneuvottelu/ennakkoneuvontavaihe ennen lupahakemuksen jättämistä. Miljöbalk mahdollistaa vuorovaikutuksen lupaviranomaisen ja tarvittaessa muiden tärkeiden viranomaistahojen kanssa hankkeen tarkoituksen selventämiseksi. Hakijalla on tällöin mahdollisuus saada palautetta lupahakemuksen rakenteeseen, tarvittaviin selvityksiin ja luonnosten sisältöön liittyen, ja onkin tyypillistä, että neuvotteluvaihetta jatketaan, kunnes kaikki osapuolet ovat yhtä mieltä, että jätettävä lupahakemus muodostaa selkeän, käsittelykelpoisen paketin, jota ei tarvitsisi enää erikseen täydentää. Miljöbalk ei velvoita neuvontaan vaan mahdollistaa sen toteuttamisen. Kuitenkin neuvontaan osallistuminen on Ruotsissa vakiokäytäntö, eikä selvityksessä tullut esille tilanteita, jolloin mahdollisuus olisi luvanhakijalta evätty.

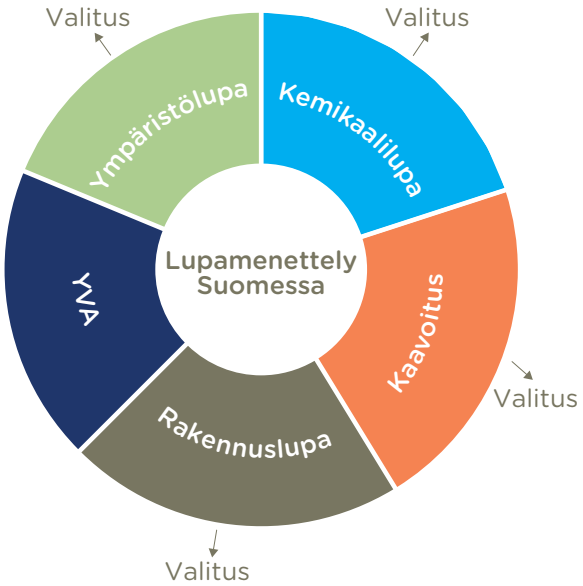
3.3 Hollanti

Hollantia on pidetty jossain määrin ympäristöluvituksen mallimaana, johtuen sen ennakkoluulottomista ja osin varsin kunnianhimoisista pyrkimyksistä lupien aitoon integrointiin sekä käsittelyn digitalisaatioon. Lupajärjestelmät pohjautuvat kuitenkin, samoin kuin muuallakin, varsin tarkkaan EU-lainsäädännön implementointiin eikä lupajärjestelmän perusrakenne (katso edellä jakso 4.1) poikkea merkittävästi muista maista. Hollannin mallia arvioitaessa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että ympäristölupaa edellytetään lukuisilta sellaisiltakin hankkeilta, jotka esimerkiksi Suomen lainsäädännössä eivät vaadi ympäristölupaa vaan käsitellään esimerkiksi kaavoituksen tai pelkkien rakennuslupien kautta. Esimerkkinä mainittakoon kaupan suuryksiköiden luvitus tai kasvillisuutta pysyvästi muuttavien hankkeiden toteuttaminen tietyillä herkillä alueilla.

Hollannissa on kuitenkin jo tähän asti pyritty luvituksen sujuvoittamiseen integroimalla lukuisia aiempia sektorilupia yhdeksi yhtenäiseksi ympäristöluvaksi ja suurten hankkeiden ympäristöluvat käsitelläänkin tämän mukaisesti yhden luukun periaatteella, sisällyttäen tarvittaessa käsittelyyn myös Seveso-direktiivin mukainen kemikaalilupa. Toistaiseksi vielä vesilain mukaiset luvat päästöluvat ja luonnonsuojelulain mukaiset Natura-poikkeukset eivät sisälly yhden luukun lupaan, mutta suunnitteilla on lakiuudistus, jossa kaikki hankkeen vaatimat luvat integroitaisiin yhteiskäsittelyyn. Uudistuksen odotetaan toteutuessaan tulevan voimaan vuoden 2023 aikana.

Hollanti on kunnostautunut myös lupaprosessien digitalisaation edistämisessä. Lupahakemukset jätetään sähköisesti Omgevingsloket -viranomaisportaaliin, joka mahdollistaa hakijan ja konsulttien tehokkaan osallistumisen prosessin eri vaiheisiin sekä viranomaistietokantojen hyödyntämisen sekä hakijan että viranomaisen toimesta. Viranomaisportaalin kautta saa tietoa myös vireillä olevista ja ratkaistuista lupa-asioista, ja valituksen jättäminen sähköisesti on myös mahdollista. Valitusmenettelyn osalta on kiinnostavaa huomata, että valittajan tulee oma-aloitteisesti suorittaa käsittelymaksu (100 euroa) 15 vuorokauden sisällä valituksen tekemisestä, muuten valitus jätetään tutkimatta. Hollannin korkeimman oikeuden linjauksen mukaan maksu edellytetään ainoastaan maksettavaksi yhteen kertaan valituksen osalta vaikka valittavia henkilöitä olisi useampikin. Tästä syystä, ja maksun pienuuden takia valitusten tutkimatta jääminen ei ole kovin yleistä.





3.4 Saksa

Saksan lupamenettelyjen osalta on syytä huomata, että vaikka järjestelmä perustuu EU:n ympäristösääntelyyn, on eri osavaltioilla mahdollisuus myös oman, täydentävän lainsäädännön ja ohjeistuksen antamiseen. Käytännössä tulkinnat ja menettelyn sujuvuus 16 eri osavaltiossa voivat poiketa merkittävästikin toisistaan. Selvityksen yhteydessä haastatellut asiantuntijat totesivat, että osavaltiokohtaiset ohjeet ja yksittäisten virkamiesten tulkintaerot ovat merkittävimpiä haasteita lupaprosessien ennakoitavuudelle ja sujuvuudelle.

Saksassa on kuitenkin säädetty selkeät määräajat lupahakemusten käsittelylle. Pienissä lupa-asioissa määräaika on 3 kuukautta, ja suurissa 7 kuukautta. Lupaa käsittelevä viranomainen voi kuitenkin tapauskohtaisesti pidentää käsittelyaikaa aina 3 kuukautta kerrallaan, jos pidennykselle on joko hakijaan liittyviä syitä (kuten pyydetyt lisäselvitykset) tai jos asian arviointi on haastavaa. Pidennys on perusteltava hakijalle. Määräaikaiset pidennysmahdollisuudet tarkoittavat, että prosessin venyminen pysyy paremmin hallinnassa ja varsinkin yksinkertaisimmissa luvissa käsittely voidaan toteuttaa melko tehokkaasti. Kuitenkin on tyypillistä, että laajojen hankkeiden käsittelyajat ovat pitkiä Saksassakin. Koska ympäristövaikutusten arviointi toteutetaan yhdessä ympäristöluvan käsittelyn kanssa, voivat YVAa vaativien hankkeiden käsittelyajat venyä jopa 1,5-2 vuoteen.

Saksa on suhtautunut EU-lainsäädännön kansalliseen implementointiin varsin säntillisesti, mutta viime aikoina on omiin tarpeisiinsa perustuen direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä hyödyntänyt myös mahdollisuutta omiin kansallisiin täydentäviin määräyksiin. Esimerkiksi teollisuuden ilmapäästöjen osalta tarkkailuvelvoitteet ovat laajemmat ja samoin kemikaalien käytön ja varastoinnin suhteen tarvittavia arviointeja ja tulkintoja myös lupavelvollisuuden suhteen on laajennettu REACH- ja Seveso -direktiivien soveltamisalaa laajemmaksi. Weser -tuomion vaikutus näkyy Saksassa myös vesipuitedirektiivin ja pohjaveden pilaamiskiellon aktiivisena huomioimisena lupaprosesseissa, ja varovaisuusperiaate on viime aikoina tuotu entistä selvemmin osaksi päätöksentekoa mahdollisia vesistövaikutuksia aiheuttavissa lupahankkeissa.

3.5 Puola

Puola on myös omaksunut linjan, jossa EU-lainsäädäntö on pantu kansallisesti täytäntöön varsin suoraviivaisesti ja pitkälti muun muassa Saksan esimerkkien perusteella. Merkittävänä erona muihin tarkasteltuihin maihin on se, että ympäristövaikutusten arvioinnin suhteen Puolassa on käytössä ”Suomen malli”, jossa YVA on erillinen prosessi, joka edeltää varsinaisen ympäristöluvan hakemista. Luvituksesta tekee hieman työlästä myös se, että suurilla laitoksilla on käytössä IED-direktiivin mukainen ”integroitu lupa”, jossa arvioidaan hankkeen kaikki ympäristövaikutukset, mutta sen lisäksi järjestelmään sisältyy edelleen mm. ilmapäästöjä ja jätehuoltoa koskevia sektorilupia. Integroitu lupa myönnetään toistaiseksi voimassa olevana kun taas sektoriluvat ovat määräaikaisia ja kestoltaan maksimissaan 10 vuotta, mutta uusittavissa.

Myös Puolassa näkyy keskeisenä haasteena viranomaisten erilaiset soveltamiskäytännöt joko maan eri osissa tai käsittelijästä riippuen. Erot lupien käsittelynopeudessa suurten ja pienten kaupunkien välillä ovat huomattavia. Suurin osa luvista on kunnallisten viranomaisten käsittelemiä, jolloin sekä käsittelynopeudessa että päätösten sisällössä tiedostetaan olevan merkittäviä eroja.

Puolan hallintolaki velvoittaa viranomaisen käsittelemään sille osoitetun hakemusasian kuukaudessa, ja haastavan asian kahdessa kuukaudessa. Integroidulle luvalle on laissa säädetty nimenomainen pidempi käsittelyaika – 5 kuukautta. Käytännössä viranomaisilla on erilaisia käytäntöjä lakisääteisten määräaikojen pidentämiseen ja haastateltujen asiantuntijoiden kokemusten perusteella määräaikojen pidentämistä tosiasiallisesti kiistetään harvoin.

4. Sujuvoittamismuutokset ja lainsäädännön mahdollisuudet

Investointihankkeiden lupamenettelyjä voidaan sujuvoittaa parantamalla käsittelyä lupaprosessien kaikissa vaiheissa. Selvityksen perusteella on selvää, että haasteet eivät kohdistu vain yhteen tiettyyn prosessin kipupisteeseen, vaan tehostamismahdollisuuksia on löydettävissä kaikista vaiheista. Tarkastelu on jaettu hankkeen suunnittelu-, luvanhaku- ja muutoksenhakuvaiheisiin.

4.1 Hankkeen suunnitteluvaiheen sujuvoittamismahdollisuudet

4.1.1 YVA-menettely

YVA-menettelyssä tehtävien selvitysten tarkoituksena on tuottaa sellaista tietoa, joka palvelee hankkeen lupamenettelyissä tarvittavia selvityksiä. Tilanteissa, joissa YVA-selostus laaditaan hyvissä ajoin ennen lupamenettelyjä eikä toteutusvaihtoehtoja ole vielä lyöty lukkoon, voitaisiin selvityksissä sallia laajempi yleispiirteisyys. Toisaalta silloin, kun YVA-menettely tapahtuu samanaikaisesti lupamenettelyn kanssa, tulisi selvitykset pystyä laatimaan lupamenettelyntasoisina. Näillä muutoksilla YVA-menettelyn käytettävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta voitaisiin tehostaa.

Hankekokonaisuuden määrittämisessä sekä sen erottamisessa välillisistä ympäristövaikutuksista, yhteisvaikutuksista ja ympäristölupamenettelyn toimintakokonaisuudesta on vielä kehitettävää. Yhtenä vaihtoehtona kokonaisuuden hallinnan sujuvoittamiselle on koordinoiva lupaviranomainen, joka toimii myös yhteysviranomaisena. Koordinoiva ”lupamestari” osaisi määrittää selvitysten laajuuden ja tarkkuuden hankkeen näkökulmasta neuvoteltuaan hankkeesta vastaavan kanssa.

Alkuperäisen YVA-direktiivin 85/337/EY2 artiklassa lausuttiin:
“2. Ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista, muihin menettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteen täyttämiseksi perustettaviin menettelyihin.”

Komission ohjeasiakirjassa 2016/C 273/01, EUVL 27.7.2016 C 273/2 käsitellään sujuvoittamisvaihtoehtoja. Sujuvoittaminen on pakollista ”tapauksen mukaan”, kun kyseessä ovat YVA- ja habitaattidirektiivin mukainen ”asianmukainen arviointi” *(appropriate assessment*, Natura 2000 -arviointi) ja/tai lintudirektiivin mukainen arviointi. Komission mukaan jäsenvaltio päättää, sujuvoitetaanko arviointeja YVA-direktiivin ja vesipolitiikan puitedirektiivin tai teollisuuspäästödirektiivin mukaisissa menettelyissä. Suomessa yhteensovittamismahdollisuutta ei ole toistaiseksi otettu lakiin, vaikka YVA-direktiivi mahdollistaa tämän. Suomessa on yhteinen ympäristö- ja vesilupakäsittely, johon voitaisiin yhdistää YVA- ja Natura-arviointi. Muut lupa-asiat voidaan tarpeen yhteensovittaa tähän menettelyyn.

YVA-menettelyn ollessa samanaikaisesti vireillä lupamenettelyjen kanssa, se voitaisiin yhdistää lupakuulemisiin, -selvityksiin jne. Yhdistäminen kaavoitukseen on jo nyt mahdollista vaikka, sen käytännön soveltaminen on jäänyt vähäiseksi. YVA-direktiivin hankeluettelo on lähes samanlainen kuin Århusin sopimuksen hankeluettelo. Kuulemiskynnykset voisi tarkistaa niin, että ne ovat yhteensopivia osallistumisoikeusdirektiivin kanssa.

4.1.2 Kaavoitus

Kunnanhallitus, jolla on kunnassa yleistoimivalta päättää kaavoituksen käynnistämisestä. Jos kaavoitusta ei käynnistetä, ministeriö voisi teoriassa velvoittaa kunnan kaavoittamaan, mutta nykyistä lainkohtaa (MRL 178 §) ei ole tiettävästi koskaan sovellettu koskaan teollisen tai palvelutoiminnan kaavoittamiseksi. Passiivisuudesta ei voi valittaa eikä kannella. Kuntaa ei nykyään voi velvoittaa kaavoituksen käynnistämiseen, jos laitos ei sisälly valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Kaavoituksen käynnistäminen on kunnanhallituksen tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaan sisältyvä asia, ei laillisuusharkintaa.

Valtakunnallisesti tärkeä investointihankkeen toteuttaminen edellyttää, että kunta voidaan velvoittaa kaavoittamaan, vaikka tällainen kunnan vastustus harvoin realisoituisi. Muuten hankkeen toteuttamista ei voi arvioida kunnallisdemokratian mukaisessa kaavoitusprosessissa. Hankeyhtiö voi tehdä kunnan kanssa kaavoituksen käynnistämissopimuksen ja tietyssä vaiheessa myös julkisoikeudellisesti sitovan maankäyttösopimuksen. Paikkaan sidotut sopimukset mahdollistavat myös rahastuksen, mikä koskee esimerkiksi tuulivoima- ja palvelualojen hankkeita.

Kaavoitusaloitteen tekemisoikeus parantaisi investointihankkeiden toteuttamismahdollisuuksia. Kunnat ovat vastustaneet tätä, mutta juridisesti se olisi mahdollista samaan tapaan kuin ranta-asemakaava. Hankevastaavat tuottavat jo nykyisin selvityksiä hankkeiden vaikutuksista kaavoitusta varten.

Maakuntakaava on nykyään mahdollistanut investointihankkeiden toteutumisen. Kunnat pyrkivät lisäämään omaa päätösvaltaansa, joka voi vaarantaa investointihankkeen toteutumisen. Hankeyhtiön ja rahoittajan kannalta hanke on epävarma, jos toteutuminen jää lupalakien lakisääteisten lupaedellytysten sijaan riippumaan kunnanvaltuuston tahdosta.

Maakuntakaavan yhteyttä kuntakaavoitukseen olisi mahdollista tehostaa niin, että investointihankkeen edellyttämiä kaavoja olisi valmisteltava rinnakkain, ja teemakohtaisilla kaavoilla ei saisi sulkea pois investointihankkeita (investoivaa yritystä ei kuulla, vaan alue varataan ensin toisen teeman alla) ja investointihankkeet priorisoitaisiin. Kaavoituksen, kuten myös rakentamisen lupien osalta tulee ottaa huomioon, että kunnat hankkeista päättäessään ottavat välillisesti kantaa myös vapaaseen kilpailuun, jos hankekehittäjiä kohdellaan hankkeiden toteuttamisessa eri tavoin.

Kaavoitukseen liittyen kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) valmistelussa oli säädösesitykseen kirjattu maanomistajalle oikeus tehdä asemakaavan laatimisaloite. Maanomistajan perusteltu aloite olisi käsiteltävä kunnan toimielimessä ja kunnan on annettava aloitteeseen perusteltu vastaus. Kunnan olisi annettava aloitteeseen vastaus neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Lisäksi elinkeinoelämän järjestöt esittivät lakiin kirjattavaksi mahdollisuutta maanomistajalle laatia tai muuttaa kaavan kunnan niin päättäessä (ns. kumppanuus/sopimuskaavoitus). Tämä koskisi maa-aluetta, joka on maanomistajan omistamalla tai hallinnassa olevalla maa-alueella, jos alue on yleiskaavassa osoitettu yhdyskuntarakentamiseen ja kaavaehdotuksen laatimiselle on olemassa maankäytöllinen tarve. Kunta ohjaisi kaavaehdotuksen laatimista ja voi asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja reunaehtoja. Lisäksi hankkeesta vastaavalla tulisi olla oikeus saattaa merkittävän investointihankkeen hankekaava demokraattiseen päätöksentekoon (valtuusto), jos kunta (kunnanhallitus) pysyy passiivisena. Ehdotus on selkeästi hankekaavoitusta sujuvoittava ja myös tässä selvityksessä kannatetaan vastaavaa menettelyä. Maanomistajavetoisten hankekaavojen edistäminen palvelisi erityyppisiä hankkeita teollisista investoinneista esimerkiksi toimitilojen käyttötarkoitusmuutoksiin. Kaavahierarkian ohjaavan vaikutuksen kautta sujuvoittaminen ei kuitenkaan johtaisi hallitsemattomaan rakentamiseen.

4.1.3 Poikkeusluvat

Yleisen edun kannalta merkittävien hankkeiden merkittävät viivästykset estyisivät, jos luonnonsuojelun poikkeusprosessit sekä vesipuitedirektiivin edellyttämät poikkeusten edellytysten tarkastelu mahdollisine kompensointimahdollisuuksineen voidaan yhdistää YVA-menettelyyn. Poikkeusedellytykset eivät muunlaisten hankkeiden osalta edes täyttyisi. Lupapäätöksiä ei voi antaa ennen kuin valtioneuvosto, mahdollisesti komission lausunnon jälkeen, tekee poikkeuksen erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä. Sujuvuuden kannalta poikkeushakemukset pitäisi voida toimittaa mahdollisimman aikaisin, tarvittaessa hitaasti etenevästä YVA-menettelystä erillään.

Myös vesipuitedirektiivin mukaisten poikkeusten rajausta tulisi Suomessa tarkastella kansalliset erityispiirteet huomioiden. Suomen kannalta olisi tärkeää, että *vesien tilatavoitteita ja niihin liittyen seurantapisteitä ei asetettaisi liian pienille vesimuodostumille*. Suomessa pintavesiä on muusta EU-alueesta poiketen paljon, ja ne ovat keskimääräisesti pienempiä ja matalampia. Muodostumien koko lasketaan pinta-alana ja kuutioina. Liian ankarilla valinnoilla päädytään siihen, että muualla sallittu ei ole Suomessa sallittu.

Iso kysymys on hankkeiden strateginen suunnittelu jo alussa niin, että hankkeiden tarvitsemat luvat ja poikkeukset ymmärretään logistisena kokonaisuutena. Aina järjestelmätason strateginen hallinta ei ole hyvissä käsissä. Yrityksillä on autonomia, mutta yhteiskunnan etua edistävien hankkeiden kannalta voisi olla tarpeen *edistää koordinoivan lupaviranomaisen roolia*. Mahdollisesti tarvittavien *poikkeusten aikataulut ja selvitykset voidaan ottaa huomioon jo YVA-ohjelmasta annettavassa lausunnossa.*

4.1.4 EU-oikeuden mahdollistamat sujuvoittamismuutokset

YVA-, IE- ja jätedirektiivit mahdollistavat YVA- ja lupavelvollisuusrajojen nostamisen tämänhetkisestä tasosta. Suomen oloissa ei ole tarpeen panna säännöksiä täytäntöön säännöksiä direktiivejä tiukemmin ottaen huomioon jatkuvat muutokset kaikessa EU-sääntelyssä. Osallistumisoikeusdirektiivi 2003/35/EY mahdollistaa, että suunnitelman hyväksymisen valitusoikeus on vain asianosaisilla.

Kaikkien lupien kytkentä ympäristölupaan altistaa muut menettelyt ympäristölupamenettelyn hitaudelle. Palveludirektiivin 2006/123/EY 9 artikla edellyttää, että lupajärjestelmän tarve on perusteltavis-

sa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä, jollainen on myös terveyden- ja ympäristönsuojelu (pakottavasta syystä). Tämä ei sovellu kaikkiin kansallisiin ympäristöluvanvaraisuusvaatimuksiin eikä pakottavaan terveyden- ja ympäristönsuojeluun liittymättömään muuhun lupasääntelyyn. 13 artiklan nojalla lupahakemuksesta on annettava vastaanottotodistus ja jos vastausta ei anneta säädetyssä määräajassa, lupa on katsottava myönnetyksi.

4.1.5 Ennaltavarautumisesta varovaisuusperiaatteeseen

Varovaisuus- tai huolellisuusperiaate kuuluu ennalta ehkäisyn periaatteeseen (preventioperiaate) ja on käsitteellisesti eri asia kuin ennaltavarautumisperiaate. Ennalta varautumiseen liittyy suhteellisuus, tasavertaisuus, yhtenäisyys, toiminnasta tai toimimatta jättämisestä johtuvien etujen ja haittojen tarkastelu sekä uusien tieteellisten tietojen tarkastelu. Varovaisuusperiaate on suunnattu ennemminkin yksittäisiin toimintoihin. Ennalta varautuminen yksittäisissä päästötoiminnoissa tarkoittaisi, että lain soveltajalle annettaisiin oikeus kääntää vaikutuksista puuttuva tieteellistä tietoa koskeva todistustaakka luvanhakijalle.

Ympäristödirektiivit ovat minimidirektiivejä eli valtiot saavat sisämarkkinoilla aiheuttaa suurempiakin kustannuksia yrityksilleen, mutta niiden on hyväksyttävä lievemmillä ympäristökustannuksilla toimivien muiden maiden yritysten tuotteet markkinoilleen. Suomessa varovaisuusperiaate on jossain määrin muuttunut soveltamistasolla ennalta varautumisen periaatteeksi, mutta suhteellisuusperiaate unohtaen.

Ennalta varautuminen kuuluu ympäristöpolitiikkaan (EU-sääntely, kansallinen sääntely). Mm. näyttötaakka kemikaalien riskeistä on siirretty tuottajille, maahantuojille ja jatkokäyttäjille. EU painottaa varautumisperiaatteen käyttöalaa alueellisten ja kansainvälisten ympäristöongelmien ratkaisussa lähinnä kansainvälisten toimenpiteiden edistämisen myötävaikuttamiseen. Ympäristönsuojelulliset toimenpiteet sisällytettäisiin SEUT mukaisesti luotettaviin tieteellisiin näyttöihin perustuen, taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus huomioiden. Tämä pitäisi olla lähtökohtana myös kansallisessa sääntelyssä.

Ympäristönsuojelulain mukaiseen selvilläolovelvollisuuteen sisältyvä varovaisuusperiaate kuuluu ennalta ehkäisyn periaatteeseen (preventioperiaate) ja on käsitteellisesti eri asia kuin ennalta varautumisen periaate. Edes ennalta varautuminen ei edellytä nollariskiä. Varovaisuusperiaate ei käännä todistustaakkaa, mutta ennalta varautumisen periaatteen äärimmäisin muoto kääntää todistustaakan (mm. REACH). Jos todistustaakka käännetään, otetaan silti huomioon suhteellisuus, tasavertaisuus ja yhtenäisyys (vrt. KOM(2000)1). Muodollisesti vain YSL 15 §:n onnettomuuksien ehkäiseminen kuuluisi ennaltavarautumisvelvollisuuteen.

YSL 27 §:n luvanhakuvelvollisuus perustuu muodollisesti *"ympäristön pilaantumisen vaaraan"*, mutta Suomessa vaara arvioidaan EU:sta poiketen. YSL 49 §:n luvanmyöntämiskynnys sisältää *merkittävän pilaantumisen vaaran* (terveyshaitta on aina merkittävä, 5 §:n pilaantuminen merkittävässä muodossa). Muut vaikutukset ja merkittävää lievempi pilaantuminenkin ovat sallittuja.

Epävarmuuksia on tulkittu varovaisuusperiaatetta laajemmin, kauas tulevaisuuteen, merkittävyyskynnyksen yli ja suhteellisuusperiaatteen kannalta laajasti. Todistustaakka on käännetty, kuten ennalta varautumisessa. Varovaisuusperiaatteen oikea soveltaminen edellyttää kykyä sietää epävarmuutta eli tavallaan johtajan ominaisuuksia. Etukäteen ei voi tietää sitä, minkä jälkikäteen tietää. Se ei estä varovaisuusperiaatteen soveltamista. Sama koskee hallinto- ja valitusprosesseja. Päätöksentekijöiden epävarmuuden lisääntyminen näkyy myös kasvavissa selvitysvaatimuksissa. Hakijan epäselvä esitystapa tai asiantuntemuksen puutteet voivat johtaa epävarmuuteen selvilläolosta.

Erityisesti vesipuitedirektiivin viimeaikainen tulkinta Suomessa on perustunut varovaisuusperiaatteen merkityksen korostumiseen. Varovaisuusperiaatteen sisällöllinen ja ajallinen ulottuvuus liittyy vesienhoitosuunnitteluun. Vaikutuksien epävarmuus yli 50 vuoden päässä on voinut johtaa lupahakemuksen hylkäämiseen selvilläolovelvollisuuden ja varovaisuusperiaatteen nojalla. Epävarmuuden sietokyky ja siihen liittyvä näyttötaakka on korostunut viimeaikaisessa ratkaisukäytännössä. Varovaisuusperiaatteen soveltamiseen vaikuttaa myös se, että lupahakemuksen hylkääminen on lupa- tai tuomioistuinviranomaiselle turvallista. Kun hanke ei toteudu, päätöstä ei voi osoittaa vääräksi.

Ympäristö- ja muiden siihen liittyvien lupamenettelyiden soveltamisalan laajuus ilmentää varovaisuusperiaatteen tulkintaa YVA- ja lupavelvollisuuskynnyksissä. Varovaisuusperiaate ilmenee lupahakemusten sisältövaatimuksien ja hakemusten täydentämissääntelyn harkinnanvaraisuuksina. Varovaisuusperiaate ja siihen sisältyvät viranomaisen epävarmuudet ilmenevät myös lupakynnysten tulkinnassa (myönnetäänkö lupa) sekä liiallisina lupamääräyksinä. Varovaisuusperiaatetta sovelletaan pitkälti ennalta varautumisen ja todistustaakan täydellisen kääntämisen puolelle. Yleislakina sovellettavan hallintolain 32 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Erityislain säännöksenä ensisijaisesti sovellettavan YSL 42 §:n mukaan lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä, mutta muuten hakijan on esitettävä hakemuksen selvitykset. Hallintotuomioistuimet ovat soveltamiskäytännössään tulkinneet niin, että hakija on velvollinen hankkimaan kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset. Lupaviranomaisella ei ole selvittämisvelvollisuutta eikä selvilläolovelvollisuutta hakemuksen ulkopuolisista tiedoista. Epäselvää on, mitä voidaan odottaa lupaviranomaisen tietävän tai pystyvän päättelemään asiantuntemuksensa perusteella.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden laajentaminen ja viranomaisportaalin tietojen tuntemisvelvollisuus vähentäisivät tarpeettomia selvitysvelvollisuuksia. Samoin älykäs ohjaava sähköinen lupahakemuspohja, selvityspyyntöjen rajaaminen laissa nykyistä täsmällisemmiksi ('viranomainen voi' -lausumien vähentäminen laista), velvollisuus pyytää määräajassa täydennykset kerralla ja viranomaisille asetettava kielto pyytää tarpeettomia selvityksiä vähentäisivät nykyistä selvitysrumbaa, joka liittyy vahvasti varovaisuusperiaatteen laajaan tulkintaan sekä siitä johtuvaan viranomaisen epävarmuuteen ja päätöksentekoon vain äärimmäisen suojatussa tilassa ylimitoitetuilla selvityksillä varustettuna.

Hallinnon asiakkuus

Edellä on kerrottu, että hanke tulisi nähdä kokonaisuutena. Tätä varten on määriteltävä hallinnon asiakas. Viranomainen antaa asiakkaalleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastaa kysymyksiin ja tiedusteluihin toimivaltansa rajoissa (hallintolain 8 §). Asian käsittely pyritään järjestämään niin, että hallinnossa asioivan on saatava hallinnon palveluita ja viranomainen on voitava suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tuloksellisuusvaatimus voi vaikuttaa tarjottaviin palveluihin. Toimivaltarajoituksilla kuhunkin viranomaiseen muodostuu eri asiakassuhde.

Hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Asialle annetaan diaarinumero. Kun asiassa tehtävä päätös tulee lainvoimaiseksi, päättyy asiakassuhde. Jos asia palautetaan valituksen johdosta, yleensä jatketaan samalla diaarinumerolla toinen kierros.

Ympäristönsuojelulaissa ei ole nimenomaisesti määritelty asiakasta. 'Hakijaa on neuvottava ja jolle on varattava tilaisuus täydentää hakemustaan. Vastine tai selitys lausuntojen, muistutusten ja mielipiteiden johdosta annetaan hallintolain nojalla. Lupaprosessissa asiakassuhde syntyy lupaviranomaiseen.

Kussakin hankkeessa syntyy lukuisten lupa-, YVA-, kaava- jne. menettelyjen asiakkuuksia kunkin lain mukaisen toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Kukin asiakkuus alkaa vireilletulosta ja päättyy lainvoimaiseksi tulemiseen sillä poikkeuksella, että maksuton ennakkoneuvonta ympäristölupa-asiassa on asiakassuhteen ulkopuolella (verrattavissa sopimusta edeltävään neuvotteluun). Viranomainen ei aja asiakkaan asemaa vaan kussakin lupalaeissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Viranomaisilla ei ole selkeitä velvoitteita (virkavastuu) suhteessa 'asiakkaaseen', kunhan päätös annetaan hallintolain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Koordinoiva viranomainen toisi prosesseille yhden selvän hallinnon asiakkuuden hankkeelle ja siitä vastaavalle hakijalle. Myös soveltamisalojen väliset tilat, prosessijärjestykset (edellytyssuhteet) sekä yhteensovittamisongelmat vähenisivät.

4.2 Lupavaiheen kehittämisehdotuksia

4.2.1 Ympäristölupamenettely

Lupaviranomaisen on *osana neuvontavelvollisuutta* annettava tieto päätöksen arvioidusta antamisajankohdasta (YSL 39 a §). Määräaikaa ei ole. Kun käsittelyaikoihin kiinnitettiin enemmän huomiota, asetustasolta poistettiin velvollisuus käsitellä hakemus joutuisasti (169/2000, 713/2014). Säännös on vähämerkityksellinen, koska viivytykselle voinee perustella useimmiten siitä riippumattoman ulkoisen aiheen.

Toinen mahdollisuus sujuvoittamiseen on siirtää nykyisin ympäristöluvanvaraisia toimintoja muihin menettelyihin. Ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 hankkeet ovat kansallisesti luvanvaraisia hankkeita ja EU-sääntelytason saavuttamiseksi niitä pitäisi ensisijaisesti siirtää liitteen 2 rekisteröitäviin hankkeisiin (ei valituskelpoisia viranomaispäätöksiä) tai liitteen 4 ilmoituksenvaraisiin toimintoihin (ilmoituksista valitusoikeus). Rekisteröintien hyötyjä ei pidä tehdä tyhjäksi liian ankarilla ja yksityiskohtaisilla asetuksilla. Ilmoituksenvaraisille toiminnoille voi myös säätää kansallisia asetuksia. Molempien sijoittumista voi ohjata tarvittaessa hanke- tai muilla kaavoilla.

Jo nykyisin ympäristö- ja vesilupahakemukset voidaan käsitellä yhdessä ja ratkaista yhdellä päätöksellä (YSL 47 §, VL 11:12). Yhteiskäsittelyn mahdollisuutta tulisi laajentaa, ja asiakkuudesta vastaavan lupamestarin ja sähköisen lupahakemusportaalin avulla tehostaa sekä hakijan että viranomaisen työskentelyä.

Yhteiskäsittelyitä on mahdollista laajentaa sitomatta nopeampia ratkaisuja hitaimman aikatauluun ikään kuin portaaliin kirjatuille hankkeille annettavilla tarvittavilla hyväksynnöillä. tämä mahdollistaisi esimerkiksi rakennuslupien tehokkaan käsittelyn, jota tähän asti ei ole koettu investointihankkeiden erityiseksi ajalliseksi pullonkaulaksi. Päätökset voitaisiin antaa samanaikaisesti tai erikseen hankkeen tarpeesta riippuen. Samanaikaiset ratkaisut olisivat valitusviranomaiselle selkeämpiä. Kuitenkin ensisijainen tavoite olisi, että lupa voitaisiin myöntää yhteislupana eri menettelyitä yhdistäen. Edelleen sama hankeportaali olisi valitusviranomaisen käytössä. Tämänkaltainen järjestely on käytössä mm. Hollannissa. Älykkäällä sähköisellä hakemuksella voidaan estää hakemuksen toimittaminen, jos siitä puuttuvat keskeiset sektorikohtaiset selvitykset taikka YVA, Natura-arviointi tai muut luontoselvitykset taikka vesiä kokevat vaikutusselvitykset.

Sähköiseen viranomaisportaaliin vaikuttava sääntely

Tietojärjestelmien yhteensovitusta eri viranomaisten välillä ja yhteiseen käyttöön voitaisiin tehostaa. Aihealueeseen liittyvä julkisuuslaki (621/1999) koskee viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa saatavia tietoja. Muita aihealueeseen liittyviä lakeja ovat kuntalaki (410/2015), hallintolaki (434/2003), hallintolainkäyttölaki (808/2019), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007).

INSPIRE-direktiivissä 2007/2/EY säädetään julkisesta ja ilmaisesta metatiedosta sekä maantieteellisestä ja geomaattisesta tiedosta. Direktiivissä 2003/98/EY säädetään julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäytöstä. Direktiivissä 2003/4/EY säädetään yleisestä päästystä ympäristötietoon. Tieto on lähtökohtaisesti julkista, ellei sen salaamiselle ole salassapitoperustetta. Asianosaisella on muita laajempi tiedonsaantioikeus. Direktiivissä (EU) 2016/943 säädetään julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta. Liikesalaisuuksia suojataan mm. julkisuuslailla (621/1999), työsopimuslailla (55/2001) ja liikesalaisuuslailla (595/2018).

Kaikkia muiden laatimia selvityksiä ei sellaisenaan voi hyödyntää lupaviranomaisessa, vaikka ne koskisivat naapurialuetta tai samaakin aluetta. Viranomaisen on hyödynnettävä mallinnuksiin, mittauksiin tms. liittyvää julkista tietoa päätöksenteossa. Usein selvitystä vaaditaan uudelleen hakijan tuottamana, vaikka tieto itsessään olisi olemassa.

Kunnilla on kiinteistö-, kaavoitus- rakentamistietoa, laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) sisältää vaatimuksia ympäristön tilan seurannasta sekä siihen liittyvistä selvityksistä ja tutkimuksista, ELY-keskuksella on tietoja ELY-keskuslain mukaisilta toimialoilta (ml. vesienhoitolainsäädäntö ja siihen liittyvä seurantatieto), ja Sykellä on keskitetysti ympäristö- ja viranomaistietoa. Maanmittauslaitoksella on mm. tiedot kiinteistöistä, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä sekä kiinteistörekisteristä.

Viranomaisportaali tarkoittaisi yllä mainittuun tietojärjestelmään liittyvää hankeikkunaa, joka aukeaisi ensimmäisestä hankkeen vaiheesta, joka voisi olla YVA-ohjelma tai joku lupahakemuksista, ehkä hankekaavaluonnos. Hankkeen perustietoja kaavoituksesta jne. ei tarvitsisi syöttää aina uudestaan vaan ne olisivat saatavillla tässä hankeikkunassa. Kukin portaalin lupahakemus voisi olla kuin esitäytetty veroilmoitus odottamassa lupalajikohtaisia tietoja ja selvityksiä. Koordinoiva viranomainen koordinoisi tarvittavien lupien tarpeen. Lupien kohteena voi olla hieman eri alueita ja lupakokonaisuuksia, jolta osin on syötettävä uusia tietoja. Viranomaisella olisi velvollisuus aktiivisesti tuntea vireillä olevaan hakemukseen liittyvän alueen lupatilanne, kaavoitus, naapuritonttien selvitykset jne.

Portaalia voisi hyödyntää tarvittaessa myös rajatylittävissä menettelyissä. Komission valmistelema ehdotus COM(2020)767 EU:n asetukseksi eurooppalaisesta datahallinnosta (datahallintosäädös) edistäisi rajojen yli julkisen sektorin datan asettamista saataville uudelleenkäyttöä varten. Uudistus ei vaikuta mm. salassapitoon eikä velvoita sallimaan uudelleenkäyttöä.

Lupaluonnoksen toimittaminen hakijan tutustuttavaksi vielä ennen päätöksen antamista vähentäisi selviä virheellisiä johtopäätöksiä vaikutuksista. Vielä pidemmälle viety mahdollisuus on SLUM-hankkeen yhteydesssä kokeiltu tapa, jossa pyydettiin ensin täydennyksen ja lausunnot, laadittiin lupaluonnos ja sen jälkeen laitettiin hakemus ja lupaluonnos nähtäville. Asianosaiset näkevät ensimmäistä kertaa hankkeen vaikutukset lupamääräyksineen. Kuulemisen jälkeen tehdään mahdolliset täydennykset lupapäätösluonnokseen, joka annetaan vielä lausuttavaksi hakijalle. Se poikkeaa nykyisestä niin, että työmäärä painottuu hakemuksen alkuvaiheeseen. Kokeiluun osallistuneet hakijat ja muut asianosaiset sekä ELY:n ja AVI:n virkamiehet pitivät menettelyä tehokkaana, ja pilottihankkeen aikana prosessin pituus oli pääsääntöisesti alle puoli vuotta, nopeimmat neljä kuukautta.

Investoinnit voivat olla uusia tai olemassa olevan toiminnan muutoksia. Investoinnin elinkaari voi olla 20–30 vuotta, mahdollisesti pitempi ja takaisinmaksuaika on tyypilisesti vähintään 10–15 vuotta. Olennaista on joustavuus, joka mahdollistaa investoinnin toteuttamisen nopeasti ja joustavasti muuttuen kotimaisen tai kansainvälisen kilpailun edellyttämällä tavalla.

4.2.2 Tukesin lupaprosessit

Jo edellä on todettu, että ympäristöluvan ja kemikaaliluvan sisältövaatimukset ovat tosiasiallisesti lähentyneet toisiaan ja samoja asioita käsitellään kahdessa eri lupamenettelyssä. Esimerkkinä tästä on, että ympäristölupaa vaatii terveydelle tai ympäristölle vaarallisen nestemäisen kemikaalin varasto, jossa voidaan varastoida tällaista kemikaalia vähintään 100 m^3. Varastoinnin lupien *päällekkäisyydet voisi poistaa* ja mm. ympäristönsuojeluviranomainen lausua kemikaaliturvallisuusluvasta. Kuitenkaan kemikaaliturvallisuuslupien käsittelyyn liittyviä yleisiä sujuvoittamisongelmia ei hankkeessa ole tunnistettu.

Vastaavaa päällekkäisyyttä ilmenee myös kaivostoimialaan liittyvissä luvissa. SEVESO III-direktiiviä 2012/18/EU ei sovelleta mineraalien hyödyntämiseen maanalaisissa kaivoksissa ja avolouhoksissa eli etsintään, louhintaan ja prosessointiin. Sen estämättä SEVESO III-direktiiviä sovelletaan kaivosjätteen käsittelylaitoksiin ja niiden altaisiin sekä patoihin, joissa esiintyy vaarallisia aineita. IE-direktiivin soveltamisalaa on suunniteltu laajennettavaksi kaivoksiin, joka on kyseenalaista sääntelyn kohdistuessa välillisesti luonnonvarojen käyttöoikeuteen. Kaivokset eivät enää olisi valtion suvereniteettiin kuuluvia hankkeita (valmius- ja varmuusvarastosääntely), joten *EU-sääntelyn laajennus jäsenvaltion luonnonvaroihin* olisi syytä jokaisen kansallisen turvallisuuden nimissä tarkistaa hallinnonalarajojen yli. Vaarana on ratkaisujen hakeminen hallinnonalojen välisissä kiistoissa tahoilta, joille ratkaisuvaltaa ei kuuluisi antaa (viennin ja tuonnin heijastevaikutukset kriisitilanteissa). Suomi on toistaiseksi luonnonvaroiltaan rikas ja suvereeni EU-mittakaavassa, toisin kuin monet suuremmat jäsenvaltiot. Jos luotetaan eduskunnan päättämään kansalliseen ympäristösääntelyyn, se saattaisi riittää.

4.2.3 Rakennuslupien erityishaasteita

Edellä kuvatut esitykset lupien yhteiskäsittelystä, ja käsittelyjen määräajoista soveltuvat myös rakentamisen lupiin. Lupamenettelyn digitalisaatiota on kuntien rakennuslupakäsittelyssä jo varsin tehokkaasti hyödynnetty muihin lupatyyppeihin verrattuna. Rakentamisen lupien käsittely on kuitenkin todettu merkittäväksi ongelmaksi investointihankkeiden toteuttamiselle. Tässä selkeä haaste on nähty eri kuntien välisissä tulkintaeroissa, koska samantyyppinen tai jopa identtinen hanke voi saada hyvin erilaisen käsittelyn. On esimerkiksi syntynyt tilanne, jossa useaan eri kuntaan sijoitetut, täysin samanlaiset rakennuskonseptit ovat saaneet jokaisesta kunnasta erilaisen sisältövaatimuksen – vaikka rakennus on kaikissa samanlainen.

Lupamenettelyä voisi sujuvoittaa hallinnonsisäisin ohjeistuksin ja hyödyntämällä esimerkiksi viranhaltijavaihtoa erityiseen hanketyyppien osalta. Merkittävä sujuvoittava tekijä voisi olla myös rajaus sille, että lupahakemusvaiheessa ei vaadita vielä liian yksityiskohtaisia suunnitelmia ja että vaaditut ratkaisut ovat materiaali- ja teknologianeutraaleja. Yksityiskohtien tarkastaminen tulee toteuttaa vasta rakennusajan valvonnan puitteissa. Haasteiden ratkaisemisessa olennaisessa roolissa on asiakkaalle annettava palvelulupaus, jota kautta varmistetaan yhdenmukainen kohtelu ja lupaprosessin viivytyksetön eteneminen. Vastuu hankkeen vaatimustenmukaisuudesta säilyy kaikissa tilanteissa hankkeen toteuttajalla.

4.2.4 Soveltamisongelmien liityntä lupamenettelyn sujuvuuteen

Määräajat

Nykyisin investointihankkeiden lupamenettelyillä ei ole sitovia määräaikoja. Palveludirektiivi 2006/123/EY ja palvelulaki (1166/2009) edellyttää lupamenettelyille määräaikaa, mutta terveyden- ja ympäristönsuojeluun liittyvät pakottavat syyt mahdollistavat tästä pääsäännöstä poikkeamisen. Ympäristö- ja vesilupaprosessien määräajat voidaan kuitenkin säätää kansallisesti. Sen noudattamisen ennakoitavuutta edesauttaisi prosessin osien säätäminen ja osille säädettävät määräajat. Muut lupamenettelyt eivät ole olleet ongelma, vaikka kussakin erityislaissa olisi mahdollista säätää sitova määräaika. Sama sitova määräaika voi hidastaa nopeimpia prosesseja, jos päätökset annettaisiin samanaikaisesti.

Lupamenettelyjen yhteensovittamislaki (764/2019) ei vaikuta oikealta lailta säätää sitovista määräajoista. Lisäksi laissa on hitaimmalle ympäristölupamenettelylle alistavia suhteita. Yhteensovittamislaissa voitaisiin poistaa alistussuhteet ja säätää koordinoivasta lupaviranomaisesta, josta käytetään tässä työnimeä lupamestari. Sen tehtävä on Task Force -luonteinen. Asiakassuhde lupamestariin yhdistää hankkeen toteuttajan yhteen kokoavaan asiakassuhteeseen hallinnon lupajärjestelmän kanssa lukuisten lupaprosessien asiakkuuksien ohella.

Säännösten tulkinta

Tulkintaongelmia syntyy säännösten joustavuudesta. Erilaiset oppaat voivat ohjata tulkintaa investointeja vaikeuttavalla tavalla. Viranomaisilla on vastuu mm. estää ympäristön merkittävä pilaantuminen, mutta puuttuu vastuu hankkeen toteuttajaa kohtaan. Varovaisuusperiaate taipuu vain yhteen suuntaan. Lupamääräyksiä voidaan asettaa niin, ettei mitään vaikutuksia olisi. Lupakäytännössä esimerkiksi ojavedelle on asetettu usein juomaveden laatunormeja tai vesistöpäästöille vesiympäristöä muuttavia puhtausvaatimuksia. Pohjavesialueilla todistustaakka on käännetty ja vaatimukset ovat ylimitoitettuja. Kansallisia melunormeja ja mallinnusten desibelien kymmenysosia tulkitaan äärimmäisyyksiin saakka. Jätteen tuotteistamisesta ja ylipäätään hyödyntämisestä on tehty vaikeaa ja joka tapauksissa sellaista, että materiaalin kierrätys suhteessa neitseellisiin materiaaleihin on kilpailukyvytöntä mm. kaikkine varmanpäälle vaatimuksineen ja vakuuksineen. Luonnonsuojelun ja uusiutuvan energian ristiriidat johtavat epätasapainoiseen soveltamiseen.

Viranomaisten asema tulkinnassa

ELY-keskus ei käytännössä ole kokonaisuutena valvontaviranomainen. Se on katto, jonka alle on siirretty useita vastuualueita. Elinkeinovastuualue ei lausu hakemuksista, pl. kalatalousmaksuja käsittelevä kalatalousyksikkö. Liikennevastuualue lausuu harvoin. Tulkintaeroja on myös ELY-keskuksen ympäristövastuualueen (entinen ympäristökeskus) sisällä yksiköiden välillä. ELY-keskuksilla on myös edistämistehtäviä, jotka eivät edesauta objektiivista lausumista. On looginen seuraus vastuualueiden viranomaistehtävistä ja virkamiesten velvoitteista, että lupien myöntämiseen ja lupamääräyksiin vaikuttavat lausunnot eivät huomioi kestävän kehityksen taloudellista ja sosiaalista näkökulmaa. Tämä on osaltaan johtanut näyttötaakan kääntymiseen EU-oikeuden vastaisesti varovaisuusperiaatteen tulkinnassa.

Ympäristöhallinnon ohjauksessa olevilta lupaviranomaisilta (AVI) ja valvontaviranomaisilta (ELY-keskus) pyydetään lausuntoja myös valitusten käsitelyn yhteydessä. Tulkinta muuttuu tulkitsijansa näköiseksi. Hallinto-oikeuden muodostumista yhden hallinnonalan jatkeeksi voi rajoittaa lupa- ja valvontaviranomaisen yhdistämisellä, erityistuomioistuimen aseman tarkistamisella, ympäristöministeriölle annetun toiminnan ohjausvallan rajaamisella sekä eduskunnan ja valtioneuvoston antamien säännösten tarkentamisella. Säännösten tarkentaminen parantaa myös lupapäätösten ennakoitavuutta.

Keskeisiä järjestelmätason sujuvoittamiskeinoja:

- YVA- ja lupavelvollisuuksien keventäminen EU-direktiivien mahdollistamalle tasolle, kansallisista tulkinnoista luopuminen
- AVI/ELY yhdistyvät tai muuten hallinnon sisäisellä ohjauksella varmistetaan, että viranomaisilla on yhteinen kanta hankkeesta ennen päätöksentekoa - ei valitusoikeutta viranomaisille
- Koordinoiva viranomainen ohjaamaan eri lupien käsittelyä
- Kestävyyden sosiaaliset ja taloudelliset elementit mukaan päätöksentekoon

Keskeisiä hakemusprosessin sujuvoittamiskeinoja:

- Hanke kaikkine lupineen nähtävä yhtenä kokonaisuutena (koordinoiva viranomainen koordinoi)
- Sitovat määräajat ympäristölupa- ja yhteispäätösprosesseille
- Yksi hankeluukku ja sen seurauksena myös yhteinen valitusluukku
- Viranomaistietojärjestelmä hankkeen tiedoille (hankeportaali)
- ’Älykkäät’ (ohjaavat) digitaaliset hakemuspohjat hankeportaaliin
- Selvitysten ja tiedonsaannin yhdistäminen palvelemaan kaikkia lupia
- Ympäristölupaselvitysten ja –pyyntöjen täsmennys lakiin, harkinnanvaraisuutta pois
- Hakija voi valita myös kiireettömän käsittelyn

4.3 Muutoksenhakuun liittyvät kehitysehdotukset

4.3.1 Kehittämisajatuksia valitusten käsittelylle

Hallinto-oikeus voi tutkia hankevalitusta koskevan hallintovalituksen myös viran puolesta, jos valituksessa on vaadittu päätöksen kumoamista. Hallinto-oikeuden päätöksellä hankevalituksesta ei siksi aina ole yhteyttä valitusintressiin, jolloin ratkaisu voi irrota vaatimuksista, olla arvaamaton ja oikeussuojan kannalta tarpeeton. Yhteiskäsittelyissä on voitu muuttaa valitusteitä hallintovalituksiksi (mm. maa-aineslaki ja ympäristönsuojelulaki), jolloin tuomioistuimella on vapaammat kädet tutkia tai olla tutkimatta asiaa myös laajemmin. Vaikka asiaa voidaan tutkia laajemmin, tuomioistuimen päätöksen perustelutissa myös hallintovalitusasioissa viitataan vaatimuksiin ja niiden perusteluihin, mikä rajaa myös päätöksen tekijän vastuuta. Nykyisen hallintolainkäyttölain 6 ja 13 § rajaavat valitusperusteita selkeämmin lainvastaisuuteen, minkä olisi pitänyt nykykehityksestä poiketen vähentää lupapäätösten kumoamista ja muuttamista, vaikka lainvastaisuuteen sisältyy myös harkintavallan ylitys ja alitus.

Ympäristölupa-asioissa on ns. vaikutusasianosaisia. Valitusoikeus voi voi syntyä vesistövaikutusten perusteella, mutta valitus koskea mm. pölyä tai melua, jolloin valitus tutkitaan valitusoikeuden synnyttyä, vaikka valitusintressiä vaikutusten perusteella ei ole. Joskus tällainen valitus on ainoa ja siinä vaaditaan päätöksen kumoamista. Kun päätös ei koske valittajan etua tai oikeutta, valitus tulisi valitusintressin puuttuessa jättää tutkimatta. Tällaista tarkastelua ei tehdä, mutta asia saatetaan mainita puolentoista vuoden kuluttua tehtävässä päätöksessä.

Tuomioistuimen prosesseihin sisältöön puuttuminen olisi kolmijako-opin vastaista. Tuomioistuimien lainkäyttömenettelyyn ei voi puuttua.[2] Suomessa on määritelty suppeammin niin, että tuomioistuimet ovat tuomiovaltaa käyttäessään riippumattomia. Tuomioistuimet (kukin) vastaavat itse toimintansa järjestämisestä tuomioistuinlakia ja muiden lakien säännöksiä noudattaen. Prosessiinkaan ei voi puuttua. Tuomioistuimien määrään, laatuun ja tehtävien jakoon voi puuttua. Lupa-asioihin liittyvä asiantuntemusvaatimus ei rajoitu ympäristöön vaan asia tulisi ymmärtää lupapäätösten tekijöiden hallinnonalaa laajemmassa oikeudellisessa taloudellisen ja sosiaalisen kokonaisuuden kontekstissa etenkin tuomioistuimessa.

Nykyisin ympäristö- ja vesilupa-asiat menevät Vaasan hallinto-oikeuteen, kemikaaliturvallisuus-, kaivos-, kaava-, eräät poikkeuslupa-, rakennuslupa- jne. asiat alueelliseen hallintotuomioistuimeen. Hanketta ei välttämättä ole tarpeen arvioida vain muutaman lupa-asian osalta suppeasta ympäristöllisestä näkökulmasta. Erityistuomioistuinten lakkauttaminen jakaisi resursseja tehokkaasti alueellisesti ja toisaalta tiivistäisi hankkeen valituksien käsittelyä samojen tuomareiden tuntiessa hankkeen asiakokonaisuuden.

Oman lisänsä valitusprosessien käsittelylle tuo päätöksentekevän viranomaisen harkintavalta. Tuomioistuin ei arvioi sitä, mikä on yksittäistapauksessa oikein vaan sitä, onko viranomainen ylittänyt varsin laajan harkintavaltansa (lainvastaisuus). Tämä tulkinta vaikuttaa tiukentuneen hankkeen kannalta kriittiseen suuntaan Vaasan hallinto-oikeudessa. Kun kyse on yhden hallinnonalan hankkeiden jatkotulkinnasta, ovatko lakien tavoitteet ja niihin lisätyt hallinnonalan tavoitteet oppaissa ja ohjeistuksessa sekä hallinto- ja tuomioistuinviranomaisten virkamiesten taustat ja kokoonpano objektiivisessa tasapainossa yhteiskunnan edun kannalta? Asenteellisuus voi sisältyä jo rakenteisiin. Objektiivisen päätöksenteon suojaamistarvetta sisäisiltä demokraattisen lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan ulkopuolisilta ja valtionrajat ylittäviltä oikeusjärjestyksen ulkopuolisilta intresseiltä olisi tarvetta arvioida tarkemmin.

Oma kysymyksensä on se, mihin valitusviranomainen antaa ratkaisun. Lupaviranomaisella on usein harkintavaltaa päätöksenteossa. Se voi vaikuttaa toimintojen sijoitteluun sijoituspaikassa tai vaatia päästöjen rajoittamista. Lupa myönnetään lupamääräykset huomioon ottaen. Kun lopullisessa päätöksessä hyväksytään tai hylätään lupahakemus suhteellisen laajaa harkintavaltaa käyttäen, valitusviranomainen tutkii vain sen, onko viranomainen ylittänyt harkintavaltansa ja mahdollisesti tekee korjauksia määräyksiin lainmukaisuuden palauttamiseksi. Käytännössä se tarkastelee luvanmyöntämisedellytyksiä. Periaatteessa sekä positiivinen että negatiivinen ratkaisu samassa asiassa on mahdollinen. Hylkääväkin päätös voidaan kumota, jolloin asia palautetaan aina käsiteltäväksi uudelleen lupamääräysten antamiseksi. Yleensä hallinto-oikeus hienosäätää lupamääräyksiä.

[2] Ks. mm. C-245/20 Autoriteit Persoonsgegevens.

Erityispiirteinä lupaprosesseissa on, että lainvoimaiset päätökset eivät saa lopullista oikeusvoimaa vaan uutta lupaa voi aina hakea muutetulla hakemuksella. Prosessuaalisessa palautuksessa vanhaa lupahakemusta käsitellään pienin muutoksin ja kyse on ajallisesti samasta lupaprosessista[3], uuden hakemuksen tekeminen käynnistää kokonaan uuden prosessin. Prosesseja sujuvoittaisi, jos tuomioistuin tekisii AVI:n tuella ja hakijan hyväksyessä tarvittavat muutokset päätökseen. Jos muutokset vaikuttaisivat muiden asianosaisten asemaan, niitä pitäisi kuulla. Kyse on kuitenkin saman lupa-asian tarkistamisesta. Asioiden siirtely viranomaisten välillä ei ole hyväksyttävää.

Ainakin yhdessä tapauksessa on hylkäävän päätöksen vaihtoehtona esitetty hyväksyvää päätöstä lupaehtoineen, jotta lupaviranomaisen päättäjät voisivat aidosti äänestää vaihtoehdoista ja asian palauttaminen myöhemmin valituksen johdosta estää. Hakija oli tehnyt esityksen esittelijälle. Esittelijä esitti hylkäämistä, mutta äänestyksessä lupa esittelijän ehdotuksen vastaisesti myönnettiin. Lupamääräykset konkretisoivat asian molempien ratkaisujen hahmottamiseksi. Toimintaa harjoitetaan edelleen ja se on ollut laissa säädetyn mukaista. Hylkäävän päätöksen taustalla tulisi aina olla hakijan etukäteen tarkistama lupapäätös lupaehtoineen. Myös valitusvaiheessa voitaisiin saattaa vaihtoehto voimaan muutoksin. Nykyään hylkäävä päätös ei sisällä asian arviointia vaihtoehtoiseen hyväksyvään päätökseen, joten sen kumoava päätös johtaa aina prosessuaaliseen palautukseen ja yhteensä parin vuoden viiveeseen.

Tuomioistuimen päätöksestä ja sen rakenteesta ei välttämättä ilmene, mihin aika on käytetty. Juuri mitään päätöstä ei kumota, muutama palautetaan vuosittain, alle viidesosa johtaa muutoksiin. Tämä oletus tuli todennettua myös tämän selvityksen yhteydessä tehdyn ympäristölupavalitusten analyysin kautta. Viivytykset ovat merkittäviä niillä saavutettavaan tulokseen nähden, mikä tukisi pääsäännöksi toiminnan aloittamisoikeutta tai päätösten täytäntöönpanoa muutoksenhausta huolimatta.

Perustuslain 21 §:n säädös oikeusturvasta koskee hankkeesta vastaavaa. Tuomioistuimet eivät ole antaneet tälle riittävää painoarvoa edes huomioiden perustuslain etusijan muuhun lainsäädäntöön nähden. Hankkeen uhkana on nykyisin lukuisia viivytysmahdollisuuksia, vähän velvoitteita hakijaa kohtaa eikä käytännössä virkavastuuta viivyttelystä. Ketään ei ilmeisesti koskaan ole saatettu rikosoikeudelliseen, virkamiesoikeudelliseen tai taloudelliseen vastuuseen hitaista prosesseista, vaikka hitauden haaste on yleisesti ollut tunnustettu jo parikymmentä vuotta. Kanteluita tehdään tarpeeseen nähden suhteellisen harvoin, koska niiden käsittely on hidasta.

Teknisinä nopeusrajoina sekä ympäristölupamenettelyn että sitä koskevan valitusprosessin käsittelylle on pidetty noin neljää kuukautta johtuen mm. kuulemisista ja päätöksenteon jälkeen tulevasta pitkästä päätöksen kirjoittamis- ja antamisajanjaksosta. Työmäärän osalta kyse on joskus vain muutamista päivistä, vaikka asia pysyy vireillä kuukausitolkulla. Suurimmat viivytykset syntyvät hyllyajasta eli ajasta, jonka hakemus jonottaa päästäkseen käsittelyyn, mitä pitäisi korjata resursseja lisäämällä. Säätämällä selkeä lakiin perustuva enimmäiskäsittelyaika lupa- ja valitusprosessille (esimerkiksi 12 kk) olisi realistinen ja toteuttamiskelpoinen useimmissa tilanteissa. Menettelyä voitaisiin selvästi tehostaa myös tarkistamalla valittajien valitusoikeudet välittömästi valitusten käsittelyyn ottamisen jälkeen, jolloin turhilla valituksilla ei kuormiteta tarpeettomasti myöskään tuomioistuinta.

[3] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu EIT 19.1.2010 Matti Eurén Oy and others.

4.3.2 Valitusprosessien asema

Valitusoikeus tulisi tarkistaa Århusin sopimuksen ja osallistumisoikeusdirektiivin laajuiseksi perustuslain oikeusturvasäännöksen mukaisesti tulkiten. Liian laaja valitusoikeus ei ole itseisarvo eikä perustuslaissa suojattu, toisin kuin oikeus saada hallintoviranomaisten ja tuomioistuimien päätökset viipymättä. Tuomioistuimella on kuitenkin oikeus päättää lainkäytöstä ja toimintansa järjestämisestä. Mahdollisia muutostarpeita on tarkasteltava hallinnonalarajojen yli, mutta oikeusministeriön johdolla.

Mahdollisia lainsäädännöllisiä keinoja turhien valitusten varalta on muun muassa:

- käsitellä nopeutetusti valitusoikeudet yksilöidyt valitusintressit huomioon ottaen sekä sisällöllisesti ilmeisen perusteettomat hidastus- ja muut häirintävalitukset
- kuluvastuun laajentaminen perusteettomissa valituksissa
- säätää yhdistysten valitusoikeuksille esimerkiksi kahden vuoden määräaika rekisteröinnistä
- yhdentää valitusprosessia lupaprosessiin niin, että lupapäätöksiä voi muuttaa valitusvaiheessa kuulemalla lupaviranomaista ja asianosaisia

Hollannissa on käytössä malli, jossa oikeudenkäyntimaksu on suoritettava valituksen jättämisen yhteydessä, ja sen suorittamattomuus 14 vuorokauden sisällä johtaa valituksen tutkimatta jättämiseen. Vastaava käytäntö voisi jossain määrin vähentää esimerkiksi kiusantekomielessä tehtyjä valituksia. Hollannin oikeuskäytännössä on jo katsottu, että useiden henkilöiden yhteisvalituksissa riittää maksun suorittaminen yhden valittajan toimesta, jolloin maksukäytännöllä ei kavenneta asianosaisten valitusoikeutta tarpeettomasti.

Valituksiin liittyviä sujuvoittamiskeinoja

- Oikeudenkäyntimaksun välitön suorittaminen edellytykseksi valituksen tutkimiselle Hollannin mallin mukaisesti
- Kiireellinen määräaika valitusoikeuden ja -intressin (vaikutus- ja muu asianosaisuus, aika ja paikka) tarkistamiselle
- Määräaika valituksen käsittelylle, erilliset perusteet määräajasta poikkeamiselle
- Aikataulutus ja asianosasavoimuuden lisääminen valitusprosessin vaiheista sekä aikataulumuutoksista ja syistä
- Valitusoikeuden tarkistus Århusin sopimuksen ja osallistumisoikeusdirektiivin mukaisesti
- Yhdistysten valitusoikeus esimerkiksi vasta kahden vuoden kuluttua rekisteröinnistä
- Tuomioistuinten osaamisen varmistaminen ja erityistuomioistuinten roolin tarkistaminen
- Lupapäätösten välitön täytäntöönpano pääsäännöksi

4.4 Sujuvoittamisen esteitä

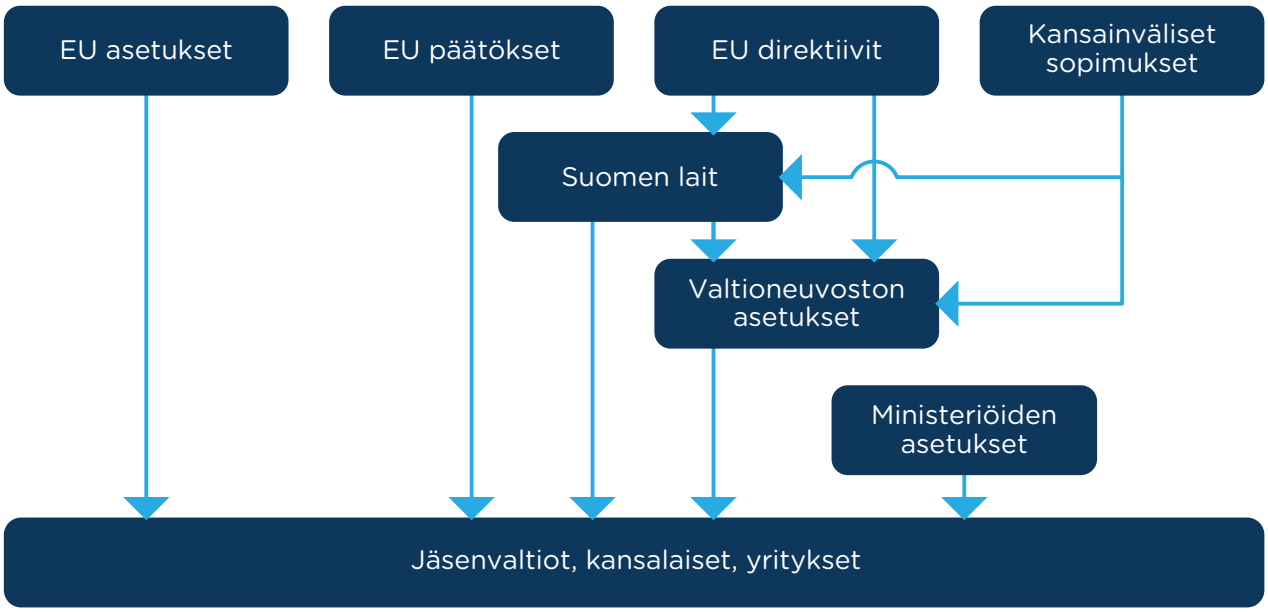
Siltä osin kuin kansainväliset sopimukset tai EU edellyttävät minimivaatimuksena menettelyitä, kuulemisia, sisältövaatimuksia, tulkintoja tms., sujuvoittaminen ei ole mahdollista. Samoin EU:n asetuksien ja päätösten vaatimukset sitovat sellaisenaan viranomaisia ja yrityksiä.

Yksi keskeisistä sujuvoittamisehdotuksista kuitenkin koskee juuri YVA-, IE-, jäte-, SEVESO-, SEA- ja osallistumisoikeusdirektiivien mahdollistamia sujuvoittamiskeinoja. Huomioon on otettava myös vesipuite- ja luontodirektiivit. Erityisesti EU-oikeuden periaatteiden, kuten varovaisuusperiaate, asema suomalaisessa soveltamiskäytännössä on tarkasteltava.

Muutoksia lainsäädäntöön on arvioitava perustuslain oikeusturva- ja etusijasäännösten mukaisesti.

Vaikka aiemman sääntelyn muutokset yksittäisinä ovat voineet olla perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännössä hyväksyttäviä, lukuisten yksipuolisten muutosten seurauksena lainsäädännön kokonaistasapaino ei hankkeiden osalta enää vastaa oikeusturvan edellyttämää sujuvaa menettelyä. Kestävään kehitykseen sisältyy ympäristöllisen, sosiaalisen ja taloudellisen puolen tasapaino.

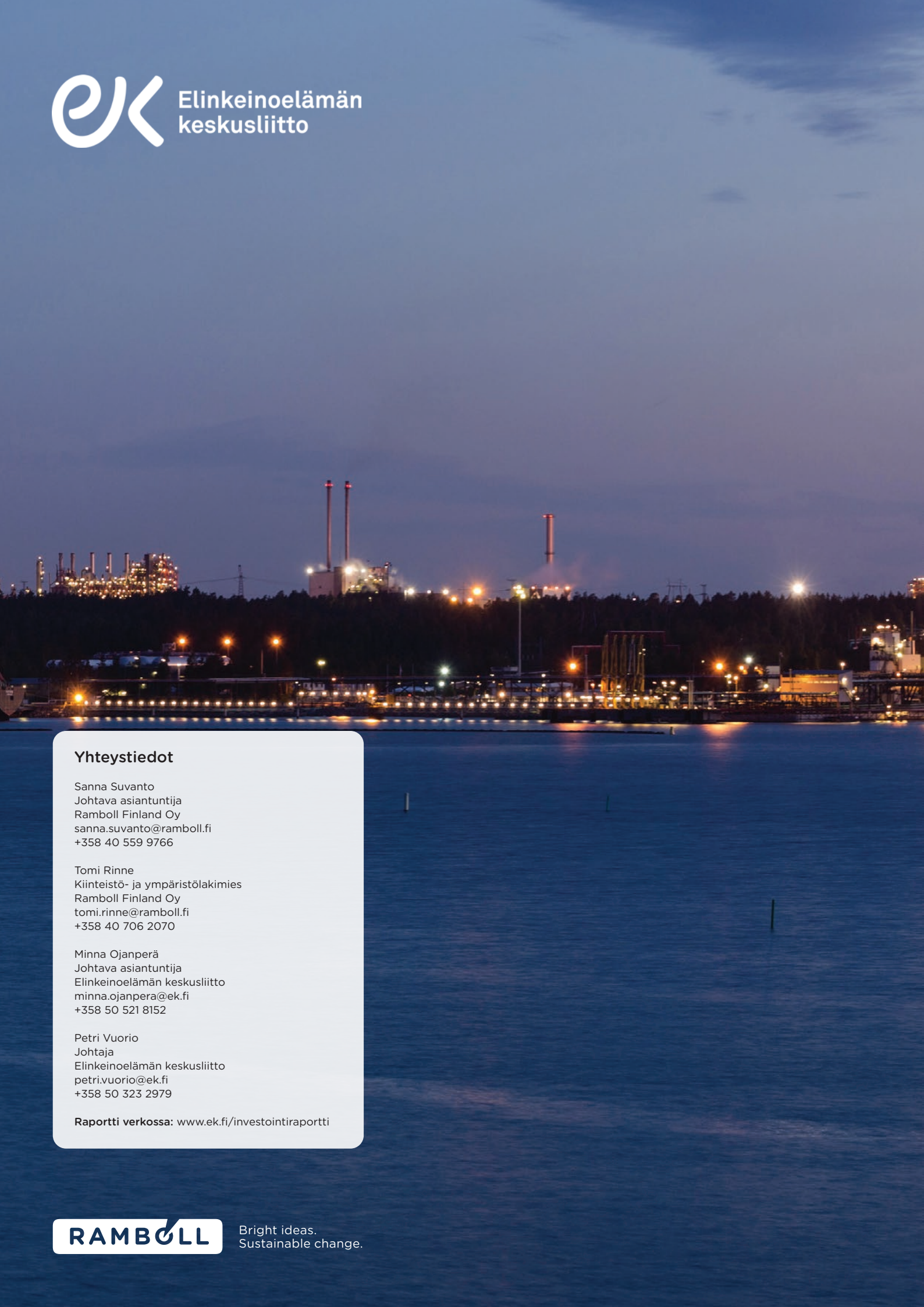
Valmistelu on oltava riittävän laajapohjaista, mutta se ei saa aiempien hallituskausien tavoin muodostua esteeksi vaan valtioneuvosto nimeää uudistuksen toteuttamista varten Task Force -kokoonpanon käynnistämään säädösmuutosten valmistelun, teettämään nopealla aikataululla lisäselvityksen, varmistamaan uudistuksen toteutumisen ja rajoittamaan mm. liiallisia toteuttamista vaarantavia irrallisia lisä- ja jatkoselvityksiä.



Kuva: Tomi Rinne

EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden vaikutuskanavat

KLIN MUUR CENTRA



Elinkeinoelämän keskusliitto

Yhteystiedot

Sanna Suvanto
Johtava asiantuntija
Ramboll Finland Oy
sanna.suvanto@ramboll.fi
+358 40 559 9766

Tomi Rinne
Kiinteistö- ja ympäristölakimies
Ramboll Finland Oy
tomi.rinne@ramboll.fi
+358 40 706 2070

Minna Ojanperä
Johtava asiantuntija
Elinkeinoelämän keskusliitto
minna.ojanpera@ek.fi
+358 50 521 8152

Petri Vuorio
Johtaja
Elinkeinoelämän keskusliitto
petri.vuorio@ek.fi
+358 50 323 2979

Raportti verkossa: www.ek.fi/investointiraportti

RAMBOLL

Bright ideas.
Sustainable change.