



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

# Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020

Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35

# Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020

Mikko Attila

Ympäristöministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Ympäristöministeriö

© 2021 tekijät ja ympäristöministeriö

ISBN pdf: 978-952-361-210-5

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020

|  |   |                  |                   |
|--|---|------------------|-------------------|
| <b>Ympäristöministeriön julkaisu</b> 2021:35 |   | <b>Teema</b>     | Ympäristönsuojelu |
| <b>Julkaisija</b>                            | Ympäristöministeriö   |                  |                   |
| <b>Tekijä/t</b>                              | Mikko Attila  |                  |                   |
| <b>Yhteisötekijä</b>                         | Suomen ympäristökeskus  |                  |                   |
| <b>Kieli</b>                                 | suomi   | <b>Sivumäärä</b> | 36                |
| <b>Tiivistelmä</b>                           | <p>Selvitys jatkaa tietopohjan syventämistä jo aiemmin tehtyjen, erityisesti ympäristölupamenettelyn käsittelyaikoja koskevien, selvitysten täydentämiseksi. Selvityksen taustalla on myös hallituksen puoliväliriihen kirjaus keväältä 2021. Selvityksessä keskitytään yli vuoden kestäneisiin ympäristölupamenettelyihin aluehallintovirastoissa vuosina 2018–2020 annetuissa päätöksissä.</p> <p>Selvityksen tilastotiedot on saatu Suomen ympäristökeskuksen lupaseuranta-aineistosta ja yksittäisiä lupamenettelyjä tutkimalla on pyritty selvittämään syitä käsittelyjen pitkittymiselle. Tilastotietojen lisäksi selvityksen aineistoa täydentävät ympäristölupia aluehallintovirastoissa valmistelevien esittelijöiden henkilöhaastattelut. Myös aluehallintovirastojen ympäristövastuualueiden kaikki johtajat on haastateltu.</p> <p>Lupamenettelyjä pitkittäneet syyt on jaoteltu luvan hakijoista johtuneisiin syihin ja keskeisimpiin viranomaisesta johtuviin syihin. Selvityksessä pohditaan lopuksi käsittelyajan laskemistapaa, huomioiden hallituksen puoliväliriihen kirjaus puutteellisen lupahakemuksen ja siitä johtuviin täydennyksiin kuluvan käsittelyajan poislukemisen mahdollisuudet.</p> |                  |                   |
| <b>Asiasanat</b>                             | ympäristöluvat, käsittelyaika, aluehallintovirastot, sujuvuus, laatu, ympäristönsuojelu   |                  |                   |
| <b>ISBN PDF</b>                              | 978-952-361-210-5   | <b>ISSN PDF</b>  | 2490-1024         |
| <b>Julkaisun osoite</b>                      | <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-210-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-210-5</a>   |                  |                   |

## Orsaker till att behandlingstiderna för ansökningar om miljötillstånd har varit längre än ett år vid regionförvaltningsverken 2018–2020

|  |                       |                 |           |
|--|-----------------------|-----------------|-----------|
| <b>Miljöministeriets publikationer 2021:35</b> |                       | <b>Tema</b>     | Miljövård |
| <b>Utgivare</b>                                | Miljöministeriet      |                 |           |
| <b>Författare</b>                              | Mikko Attila          |                 |           |
| <b>Utarbetad av</b>                            | Finlands miljöcentral |                 |           |
| <b>Språk</b>                                   | finska                | <b>Sidantal</b> | 36        |

### Referat

Utredningen fortsätter att fördjupa kunskapsbasen för att komplettera de utredningar som redan gjorts, i synnerhet de utredningar som gäller behandlingstiderna för miljötillståndsförfarandet. Bakgrunden till utredningen är också en notering i regeringens halvtidsöverläggning våren 2021. Utredningen fokuserar på miljötillståndsförfaranden som pågått i över ett år i regionförvaltningsverkens beslut 2018–2020.

De statistiska uppgifterna i utredningen härstammar från Finlands miljöcentralas material om övervakningen av tillstånd och avsikten har varit att utreda orsakerna till att handläggningen dragit ut på tiden genom att undersöka enskilda tillståndsförfaranden. Utöver de statistiska uppgifterna kompletteras utredningsmaterialet av intervjuer med föredragande som bereder miljötillstånd vid regionförvaltningsverken. Även alla direktörer för regionförvaltningsverkens miljöansvarsområden har intervjuats.

Orsakerna till att tillståndsförfarandena dragit ut på tiden har delats in i orsaker som beror på dem som ansöker om tillstånd och de viktiga orsakerna som beror på myndigheten. I utredningen dryftas slutligen sättet att beräkna behandlingstiden, med beaktande av att regeringens halvtidsöverläggning innehåller en anteckning om möjligheterna att bortse från en bristfällig tillståndsansökan och den behandlingstid som kompletteringarna av den ger upphov till.

|                   |   |                 |           |
|-------------------|---|-----------------|-----------|
| <b>Nyckelord</b>  | miljötillstånd, behandlingstid, regionförvaltningsverk, smidighet, kvalitet, miljövård          |                 |           |
| <b>ISBN PDF</b>   | 978-952-361-210-5   | <b>ISSN PDF</b> | 2490-1024 |
| <b>URN-adress</b> | <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-210-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-210-5</a> |                 |           |

## Reasons for processing times of more than a year for environmental permit applications at the Regional State Administrative Agencies 2018–2020

---

|  |                               |                |                          |
|--|-------------------------------|----------------|--------------------------|
| <b>Publications of the Ministry of the Environment 2021:35</b> |                               | <b>Subject</b> | Environmental protection |
| <b>Publisher</b>   | Ministry of the Environment   |                |                          |
| <b>Author(s)</b>   | Mikko Attila                  |                |                          |
| <b>Group author</b>  | Finnish Environment Institute |                |                          |
| <b>Language</b>  |                               | <b>Pages</b>   | 36                       |

---

### Abstract

The study continues to deepen the knowledge base and complement the earlier studies concerning the processing times, especially those of environmental permits. The study is also based on the text of the Government's mid-term policy review of spring 2021. The study focuses on environmental permit procedures that took for more than a year in decisions issued by the Regional State Administrative Agencies in 2018–2020.

The statistical data for the study came from the monitoring data on permits of the Finnish Environment Institute. Individual permit procedures were investigated to find out the reasons for the prolonged processing times. In addition to the statistics, the data used in the study was supplemented by interviews with rapporteurs preparing environmental permits at the Regional State Administrative Agencies. All directors of the Environmental Permits Divisions of the Regional State Administrative Agencies were also interviewed.

The reasons for prolonged permit procedures were divided into reasons related to the applicants and the most important reasons related to the authorities. To conclude, the report also discusses how the processing time should be calculated, taking into account the text of the Government's mid-term policy review concerning the possibilities to exclude the processing time of a deficient permit application and of the process to supplement this.

**Keywords** environmental permits, processing time, Regional State Administrative Agencies, smoothness, quality, environmental protection

---

**ISBN PDF** 978-952-361-210-5 **ISSN PDF** 2490-1024

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-210-5>

---

# Sisältö

|          |  |    |
|----------|--|----|
| <b>1</b> | <b>Taustaa</b> .....   | 7  |
| <b>2</b> | <b>Aineisto ja menetelmät</b> .....  | 9  |
| <b>3</b> | <b>Tiedot lupien määristä ja käsittelyajoista</b> .....  | 10 |
| 3.1      | Ympäristölupamenettely .....   | 10 |
| 3.2      | Tiedot kaikista annetuista ympäristölupapäätöksistä .....                                      | 11 |
| 3.3      | Tiedot kaikista yli 12 kuukautta käsitellyistä ympäristölupahakemuksista .....                 | 13 |
| 3.4      | Tiedot yli 12 kuukautta käsitellyistä investointihankkeiden<br>ympäristölupahakemuksista ..... | 19 |
| 3.5      | Investointihankkeiden ympäristölupahakemusten pitkien käsittelyaikojen syyt...                 | 24 |
| 3.5.1    | Keskeisimmät luvan hakijasta johtuvat syyt.....  | 24 |
| 3.5.1.1  | Lupahakemuksen puutteellisuus sekä ennakkotapaamisen puute.....                                | 24 |
| 3.5.1.2  | Hankkeen muuttuminen kesken käsittelyn.....  | 25 |
| 3.5.1.3  | Lisäselvitystarpeet .....  | 26 |
| 3.5.1.4  | Päätöksen saamisella ei kiirettä .....   | 26 |
| 3.5.2    | Keskeisimmät viranomaisista johtuvat syyt .....  | 27 |
| 3.5.2.1  | Vireillä olevien asioiden määrä .....  | 27 |
| 3.5.2.2  | Poissaolot ja henkilövaihdokset.....   | 27 |
| 3.5.2.3  | ELY-keskusten lisäaikapyynnöt lausunnoille .....   | 28 |
| 3.5.2.4  | Hankala tai laaja asia.....  | 28 |
| 3.5.2.5  | Henkilökohtaiset tekijät.....  | 29 |
| <b>4</b> | <b>Ehdotukset käsittelyajan laskemistavan muuttamiseksi</b> .....                              | 30 |
| 4.1      | Käsittelyaika kuulutusajan alkamisesta.....  | 30 |
| 4.2      | Käsittelyaika "pelikellolla" .....   | 32 |
| 4.3      | Käsittelyajan laskentaan liittyviä muita näkökohtia .....                                      | 32 |
| <b>5</b> | <b>Tiivistelmä</b> .....   | 33 |
|          | <b>Lähteet</b> .....   | 36 |

# 1 Taustaa

Aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien ympäristölupahakemusten käsittelyaikoja pidetään yleisesti melko pitkinä. Viime vuosina annetuista päätöksistä hieman yli kolmasosan käsittely kesti yli vuoden.

Ympäristönsuojelulaissa tai -asetuksessa ei säädetä käsittelyajan pituudesta yleisesti, ainoastaan ns. direktiivilaitosten luvan tarkistamista koskeva asia on ratkaistava viimeistään kymmenen kuukauden kuluttua sen vireilletulosta. Määräaika perustuu teollisuus-päästädirektiivin (2010/75/EU) mukaisten, parasta käyttökelpoista tekniikka koskevien toimialakohtaisten BAT-päätelmien julkaisemiseen, jonka jälkeen toiminnoilla on neljä vuotta aikaa saavuttaa päätelmien vaatimukset. Aluehallintovirastoille on määritelty ympäristöministeriön ja virastojen välisessä tulossopimuksessa tavoitekäsittelyajat.

Suomen ympäristökeskuksen ympäristöministeriölle vuonna 2017 tekemän selvityksen<sup>1</sup> perusteella valtion lupaviranomaiset pitivät nykyistä ympäristölupamenettelyä kokonaisuutena ilmeisen toimivana ja tarkoituksenmukaisena. Pitkien käsittelyaikojen ei katsottu johtuvan itse lupamenettelystä, vaan lähinnä puutteellisista lupahakemuksista, lausunnonantajien aikatauluista, ajoittaisista lupahakemusruuhkista ja henkilöstöpulasta sekä töiden epätasaisesta jakautumisesta. Myös hankkeiden muuttuminen lupahakemuksen vireillöoloaikana hidasti käsittelyä merkittävästi. Selvityksessä nousi esiin myös se, että osa pitkään vireillä olleista lupahakemuksista oli luonteeltaan sellaisia, joilla ei ollut kiire ja joiden edelle jonossa ovat menneet kiireellisemmät asiat, kuten uutta toimintaa ja investointeja koskevat lupahakemukset.

Valtiovarainministeriölle vuonna 2019 laaditun Investointien edistäminen -selvityksen<sup>2</sup> yksi suositus koskee investointien tehokasta lupamenettelyä. Suosituksen mukaan investointihankkeiden lupamenettelyjen viranomaistoimet tulisi rajata enintään vuoteen. Asiaa selvitettiin vuonna 2020 VN TEAS -hankkeessa Suomen ympäristökeskuksen johdolla<sup>3</sup>, mutta siinä yhteydessä ei ollut mahdollista pureutua pitkien käsittelyaikojen yksityiskohtaisiin syihin.

1 Attila, M. 2017. Ympäristölupamenettelyn pullonkaulat ja kesto. [Ympäristöministeriön raportteja 5/2017](#). Helsinki.

2 Hetemäki, M. 2019. Investointien edistäminen. Selvitys valtiovarainministeriölle 17.9.2019.

3 Attila, M., Ekroos, A., Räsänen, S., Silvo, K. ja Tuomainen J. 2020. Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa. [Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29](#), 18.5.2020. Helsinki.



Keväällä 2021 hallituksen budjettiriihessä kirjattiin muun muassa seuraavaa:

***”Tehostetaan investointien lupamenettelyä kohti yhden luukun periaatetta, kehitetään lupaprosessin digitalisointia sekä lisätään voimavaroja lupien käsittelyyn ja muutoksenhakutuomioistuimiin. Käynnistetään toimia lupakäsittelyiden nopeuttamiseksi ja prosessin ennakoitavuuden lisäämiseksi hakijan näkökulmasta. Selvitetään syyt yli vuoden kestävien lupamenettelyjen taustalla. Tavoitteena on laadukkaan ja sujuvan luvituksen toimintaedellytysten vahvistaminen ja käsittelyajan vähentäminen pääsääntöisesti alle vuoteen (pl. puutteellisen hakemuksen takia hakijan hakemuksen täydentämiseen kuluva aika) ympäristön suojelun tasoa tai lupakäsittelyn laatua vaarantamatta. Toimenpiteet eivät koske tuomioistuinkäsittelyä. Mikäli muilla toimenpiteillä ei voida saavuttaa tavoitetta, hallituksen esitys annetaan kevätkaudella 2022.”***

Tämän työn tavoitteena oli selvittää yli vuoden kestäneiden käsittelyaikojen tarkemmat syyt vuosina 2018–2020 annetuissa päätöksissä.

Selvitys tehtiin Suomen ympäristökeskuksessa (SYKE) kulutuksen ja tuotannon keskuksessa syksyllä 2021 ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosaston rahoituksella. Selvityksen tekijä oli suunnittelija Mikko Attila.

## 2 Aineisto ja menetelmät

Selvityksen tilastotiedot perustuvat SYKEN lupaseuranta-aineistoon, jonka hanketyyppi-luokittelu poikkeaa jonkin verran aluehallintovirastoissa käytettävän asianhallintajärjestelmän USPA:n luokitteluista. SYKEN aineisto perustuu lupapäätösten asiakohdassa ilmoitettuun asiatyyppiin tai sen puuttuessa päätöksen muusta sisällöstä päätelyyn tyyppiin. Selvityksen lähtötietoina on tämän seurauksena hieman enemmän investointihankkeiksi luokiteltuja päätöksiä kuin mitä USPA-aineiston perusteella olisi ollut.

SYKEN aineistoa on käytetty ensisijaisesti siksi, että se sisältää valmiiksi muun muassa lupahakemusten täydennysten määrät ja tiedot eri käsittelyvaiheisiin kuluneesta ajasta. Pelkkään USPA-aineistoon perustuvat tilastotiedot poikkeaisivat hieman tässä esitetystä.

Selvitystä varten haastateltiin yhteensä 21 esittelijää kaikista neljästä ympäristölupa-asioita käsittelevästä aluehallintovirastosta. Lisäksi haastateltiin kaikkia ympäristölupavastuualueiden johtajia ja samassa yhteydessä myös kahta ympäristöneuvosta. Haastattelut tehtiin etäyhteyksin 13.–25.10.2021 välisenä aikana.

Esittelijöiden haastatteluissa käytiin läpi kaikkiaan 28 lupa-asian käsittelyajan pitkittymisen syyt, joita oli selvitetty alustavasti etukäteen asianhallintajärjestelmä USPA:n avulla. Tarkasteltuja tapauksia ei tässä yhteydessä yksilöidä, vaan tiedot esitetään yleisesti.

## 3 Tiedot lupien määrästä ja käsittelyajoista

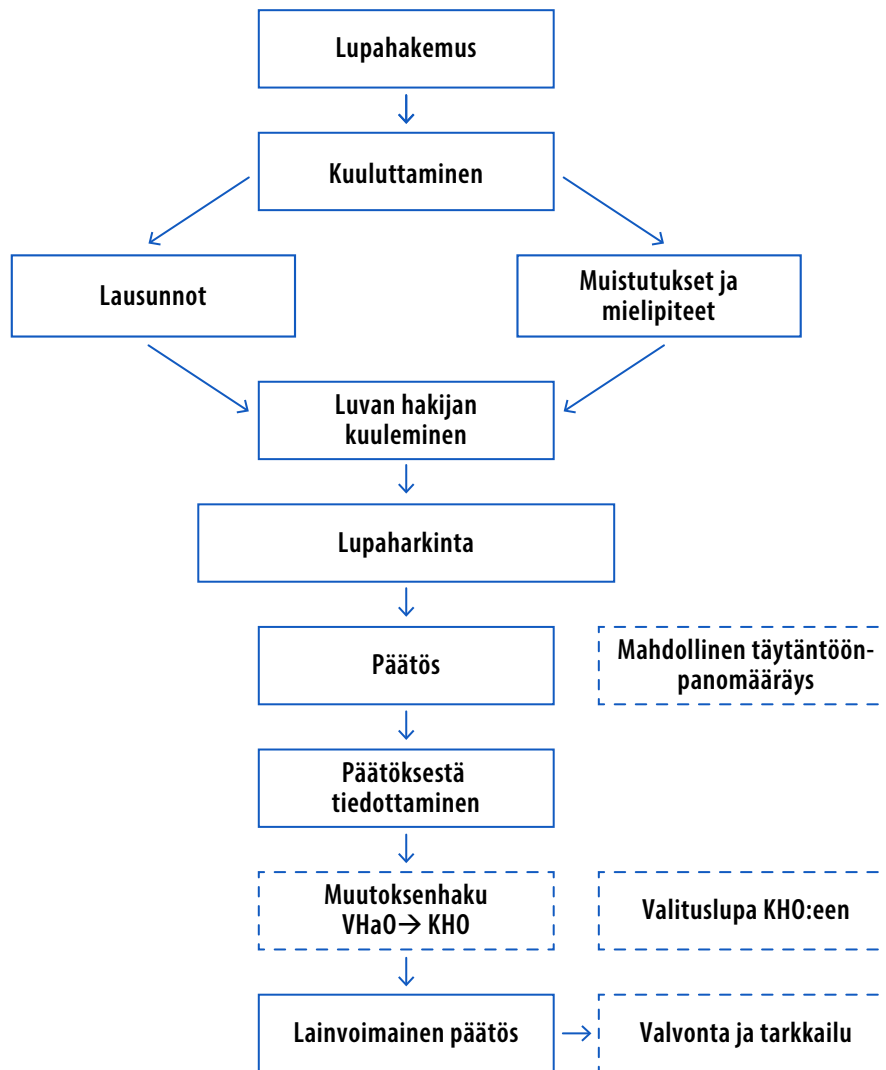
### 3.1 Ympäristölupamenettely

Ympäristölupamenettelyn päävaiheet on esitetty kuvassa 1. Ympäristölupahakemus tehdään ympäristönsuojelulaissa tai edelleen -asetuksessa määrätyle lupaviranomaiselle eli aluehallintovirastolle tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Lupaviranomainen tiedottaa hakemuksesta kuulutuksella. Viranomaiset antavat hakemuksesta lausunnon ja asianosaiset saavat tehdä muistutuksia. Muut kuin asianosaiset voivat esittää asiasta mielipiteensä. Kuultuaan hakijaa lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä lupaviranomainen tekee asiassa päätöksen.

Lupapäätöksestä voi valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen ja tämän päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se myöntää valitusluvan.

**Kuva 1.** Ympäristölupamenettelyn vaiheet



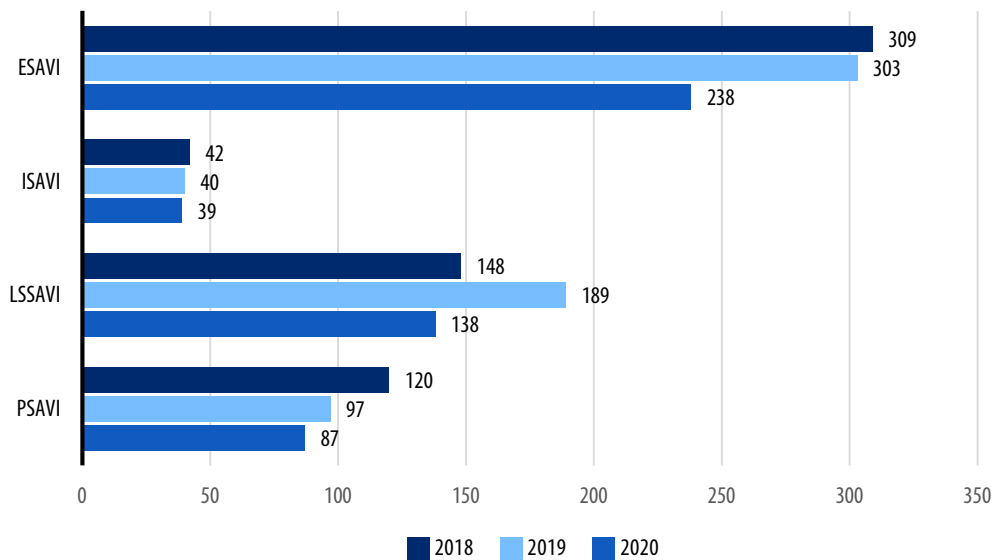
### 3.2 Tiedot kaikista annetuista ympäristölupapäätöksistä

Aluehallintovirastot antoivat vuosina 2018–2020 yhteensä 1 750 ympäristönsuojelulain mukaista lupapäätöstä<sup>4</sup>. Eniten päätöksiä antoi Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESAVI), yhteensä 850 kappaletta. Toiseksi eniten antoi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (LSSAVI), 475 päätöstä ja kolmanneksi eniten Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (PSAVI),

<sup>4</sup> Lukumäärissä ei ole huomioitu YSL:n mukaisia korvaus-, oikaisuvaatimus- ja vakuusasioita, jos ne ovat olleet hakemuksen ainoana perusteena.

304 päätöstä. Vähiten päätöksiä antoi Itä-Suomen aluehallintovirasto (ISAVI), jonka kolmen vuoden päätösmäärä oli yhteensä 121 kappaletta. Päätösten lukumäärät aluehallintovirastoittain on esitetty kuvassa 2.

**Kuva 2.** Aluehallintovirastojen antamien ympäristölupapäätösten lukumäärät 2018–2020.



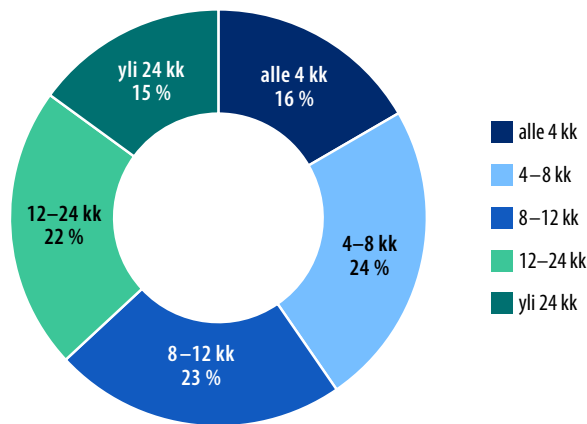
Ympäristölupahakemuksen käsittelyaika lasketaan hakemuksen vireilletulosta päätöksen antamispäivään. Kaikki lupatyypit (uusi toiminta, toiminnan olennainen muuttaminen, lupamääräysten muuttaminen jne.) huomioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2018 annetuissa päätöksissä oli 15,1 kuukautta, vuonna 2019 13,2 kuukautta ja vuonna 2020 13,9 kuukautta, mediaanien ollessa vastaavasti 9,5, 9,0 ja 9,9 kuukautta. Tarkastelujakson pisin käsittelyaika oli 101,4 kuukautta eli noin 8,5 vuotta (taulukko 1).

**Taulukko 1.** Kaikkien ympäristölupahakemusten käsittelyaikojen tunnuslukuja 2018–2020.

|           | 2018  | 2019 | 2020 |
|-----------|-------|------|------|
| Keskiarvo | 15,1  | 13,2 | 13,9 |
| Mediaani  | 9,5   | 9,0  | 9,9  |
| Lyhin     | 0,4   | 0,6  | 0,5  |
| Pisin     | 101,4 | 86,5 | 77,6 |

Kuvassa 3 on esitetty lupahakemusten käsittelyajat luokittain. Tarkasteluvuosina noin kaksi kolmasosaa hakemuksista käsiteltiin alle vuodessa ja hieman runsaan kolmasosan käsittelyaika ylitti vuoden.

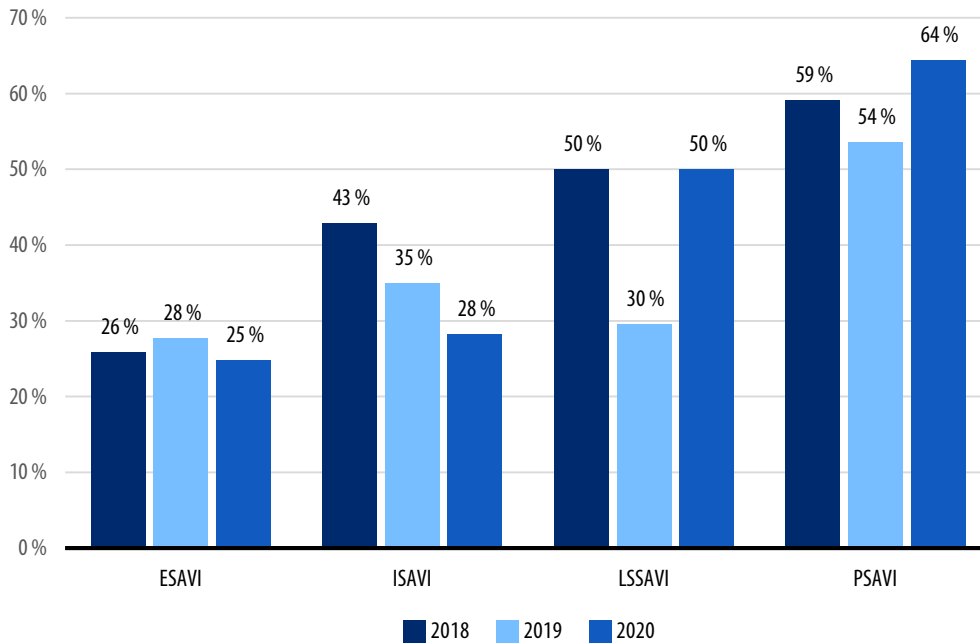
**Kuva 3.** Kaikkien ympäristölupahakemusten käsittelyajat 2018–2020 (osuus lupahakemuksista %).



### 3.3 Tiedot kaikista yli 12 kuukautta käsitellyistä ympäristölupahakemuksista

Vuosina 2018–2020 annetuista 1 750 lupapäätöksestä 644 päätöksen (37 %) käsittelyaika ylitti 12 kuukautta. Pitkien käsittelyaikojen osuus korostui PSAVI:n ja LSSAVI:n antamissa päätöksissä. ESAVI:ssa yli vuoden käsittelyajat liittyivät noin neljäsosaan tarkasteluajanjakolla annetuista lupapäätöksistä ja ISAVI:ssa niiden osuus on pudonnut 43 %:sta runsaaseen neljäsosaan. Yli vuoden vireillä olleiden lupahakemusten osuudet kaikista annetuista päätöksistä on esitetty kuvassa 4 ja tarkemmat tiedot on esitetty taulukossa 2.

**Kuva 4.** Yli 12 kuukautta vireillä olleiden ympäristölupahakemusten osuudet kaikista päätöksistä 2018–2020.



Taulukossa 2 on eritelty pitkään käsiteltyjen ympäristölupahakemusten lukumäärät 12–24 kuukautta ja yli kaksi vuotta käsiteltyihin. Verrattaessa näiden kahden kategorian lukumääriä keskenään voi todeta, että kaikissa muissa aluehallintovirastoissa paitsi ESAVI:ssa yli kaksi vuotta käsiteltyjä lupahakemuksia oli karkeasti ottaen suunnilleen saman verran kuin 12–24 kuukautta käsiteltyjä. Poikkeuksena oli myös PSAVI:n vuoden 2018 tilanne, jolloin yli kaksi vuotta käsiteltyjä oli yli kaksinkertainen määrä 12–24 kuukautta käsiteltyihin nähden.

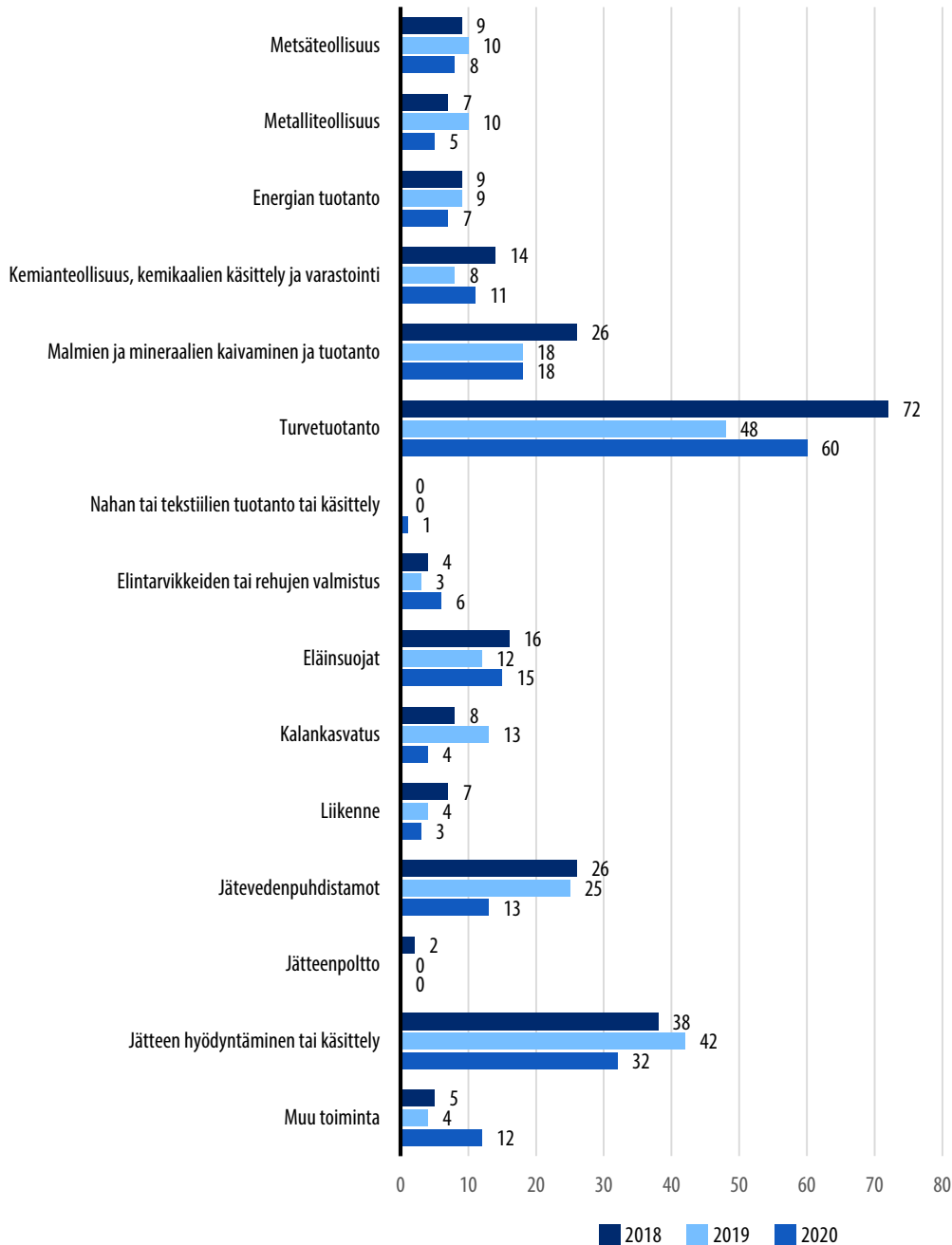
**Taulukko 2.** Yli 12 kuukautta vireillä olleiden ympäristölupahakemusten tunnuslukuja aluehallintovirastoittain 2018–2020.

|                                      | ESAVI | ISAVI | LSSAVI | PSAVI |
|--------------------------------------|-------|-------|--------|-------|
| <b>2018</b>                          |       |       |        |       |
| Yli 12 kk osuus kaikista päätöksistä | 26 %  | 43 %  | 50 %   | 59 %  |
| Määrä (12–24 kk)                     | 55    | 9     | 40     | 21    |
| Määrä (yli 24 kk)                    | 25    | 9     | 34     | 50    |
| Pisin käsittelyaika (kk)             | 68,1  | 69,7  | 101,4  | 88,8  |
| <b>2019</b>                          |       |       |        |       |
| Yli 12 kk osuus kaikista päätöksistä | 28 %  | 35 %  | 30 %   | 54 %  |
| Määrä (12–24 kk)                     | 72    | 6     | 28     | 28    |
| Määrä (yli 24 kk)                    | 12    | 8     | 28     | 24    |
| Pisin käsittelyaika (kk)             | 60,9  | 86,4  | 86,5   | 85,4  |
| <b>2020</b>                          |       |       |        |       |
| Yli 12 kk osuus kaikista päätöksistä | 25 %  | 28 %  | 50 %   | 64 %  |
| Määrä (12–24 kk)                     | 48    | 7     | 39     | 30    |
| Määrä (yli 24 kk)                    | 11    | 4     | 30     | 26    |
| Pisin käsittelyaika (kk)             | 39,8  | 65,3  | 71,0   | 77,6  |

Yli vuoden käsittelyajoissa korostuvat kahden toimialan, turvetuotannon sekä jätteiden hyödyntämisen tai käsittelyn, päätökset (kuva 5). Vuosina 2018–2020 annetuista turvetuotannon lupapäätöksistä kahden kolmasosan (62 %) ja jätteiden hyödyntämisen tai käsittelyn päätöksistä kolmasosan (31 %) käsittelyaika ylitti 12 kuukautta. Muita runsaslukuisia vuoden käsittelyajan ylittäneitä toimialoja olivat jätevedenpuhdistamot sekä malmien ja mineraalien kaivaminen ja tuotanto.



**Kuva 5.** Yli 12 kuukautta käsiteltyjen ympäristölupahakemusten jakautuminen päätoimialoittain 2018–2020 annetuissa päätöksissä.



Ympäristönsuojelulain mukaisiin investointihankkeisiin liittyvillä lupahakemuksilla on ollut aluehallintovirastoissa vuodesta 2016 alkaen 10 kuukauden tavoitteellinen mediaanikäsitelyaika ja sitä ennen vastaava keskimääräinen käsittelyaika. Taulukossa 3 on esitetty yli vuoden käsitellyt lupahakemukset luvan hakemisen tai lopputuloksen perusteella

tyypeittäin. Tiedot perustuvat luvan hakemisen pääasialliseen perusteeseen lupahakemusten ollessa käytännössä usein eri perusteiden yhdistelmiä.

Pitkät käsittelyajat liittyvät taulukossa 3 esitetyn mukaisesti tyypillisesti uuden toiminnan lupahakemuksiin sekä toiminnan olennaiseen muuttamiseen, jotka kummatkin ovat käytännössä investointihankkeita.

Hieman vähäisemmässä määrin myös voimassa olevan luvan muutoshakemukseen (YSL 89 tai 91 §), lupamääräysten tarkistamiseen (kumottu YSL 71 §) sekä luvan muuttamiseen selvityksen perusteella (YSL 90 §) liittyy pitkiä käsittelyaikoja tarkasteltujen vuosien aikana.

Lukumääriä tarkastellessa tulee huomata, että osa lupahakemuksista on joko peruttu hakijan toimesta tai niiden käsittely on muuten keskeytetty esimerkiksi lupaviranomaisen pyynnöistä huolimatta toimittamatta jätettyjen täydennysten takia. Suurin osa ympäristölupahakemuksista on eri tyyppien yhdistelmiä eli ne ovat tulleet vireille usealla perusteella.

**Taulukko 3.** Yli 12 kuukautta käsitellyt ympäristölupahakemukset tyypeittäin 2018–2020.

| Lupahakemuksen tyyppi<br>(luvan hakemisen/myöntämisen pääasiallinen peruste) | Yhteensä<br>kpl | Osuus yli 12 kk<br>käsitellyistä<br>hakemuksista |
|--|-----------------|--|
| Uusi toiminta  | 98              | 15,2 %   |
| Olemassa oleva toiminta, jolla määräaika luvan hakemiselle                   | 48              | 7,5 %  |
| Muutoshakemus voimassa olevaan lupaan (YSL 89 § tai 91 §)                    | 73              | 11,3 %   |
| Toiminnan olennainen muutos (YSL 29 §)                                       | 130             | 20,2 %   |
| Toiminnan lopettaminen   | 9               | 1,4 %  |
| Lupamääräysten tarkistaminen (YSL 71 §)                                      | 63              | 9,8 %  |
| Luvan muuttaminen selvityksen perusteella (YSL 90 §)                         | 61              | 9,5 %  |
| Luvan tarkistaminen BAT-päätelmien takia (YSL 80 §)                          | 33              | 5,1 %  |
| Poikkeus biohajoavan jätteen sijoittamiseksi kaatopaikalle                   | 3               | 0,5 %  |
| Hakemus hylätty, jätetty käsittelemättä tai käsittely rauennut               | 12              | 1,8 %  |
| Hakemus peruttu  | 36              | 5,6 %  |
| Lupapäätösten rauettaminen   | 31              | 4,8 %  |
| VHaO:n/KHO:n uudelleen käsiteltäväksi palauttava asia                        | 14              | 2,2 %  |
| Lupaa ei myönnetty   | 30              | 4,7 %  |
| Luvan hakemisen perustetta ei mainittu                                       | 3               | 0,5 %  |
| <b>Yhteensä</b>  | <b>644</b>      | <b>100 %</b>                                     |

Ympäristölupahakemusten käsittelyaikaan vaikuttaa merkittävästi se, miten täydellisenä lupahakemus toimitetaan viranomaiselle ja miten nopeasti viranomainen tarvittaessa pyytää täydennyksiä. Hakijalta jälkikäteen pyydetty tai oma-aloitteisesti lähetetyt täydennykset pidentävät lähes poikkeuksetta käsittelyaika.

Vuosina 2018–2020 annetuista, yli vuoden vireillä olleista ympäristölupapäätöksistä valtaosa (85–87 %) täydennettiin lupahakemuksen jättämisen jälkeen. Suurimpaan osaan täydennyksistä lupahakemuksista toimitettiin enintään viisi kertaa täydennyksiä. Kuusi kertaa tai useammin täydennettiin 21–25 % hakemuksista (taulukko 4). Enimmillään lupahakemusta täydennettiin 27 kertaa. Täydennyskertojen lukumäärätieto perustuu lupapäätöksissä esitettyihin tietoihin täydennyksistä, käytännössä yleensä päivämääriin, jolloin hakijat ovat toimittaneet täydennyksiä. Täydennysten määrä ei kuitenkaan aina selitä pitkää käsittelyaika.

**Taulukko 4.** Yli 12 kuukautta käsiteltyjen ympäristölupahakemusten täydennykset 2018–2020.**Osuus yli 12 kk käsitellyistä hakemuksista**

| Täydennyksiä kpl | 2018         | 2019         | 2020         |
|------------------|--------------|--------------|--------------|
| Ei yhtään        | 13,6 %       | 14,6 %       | 13,3 %       |
| 1                | 15,6 %       | 17,5 %       | 19,5 %       |
| 2                | 20,2 %       | 12,6 %       | 15,9 %       |
| 3–5              | 28,4 %       | 34,5 %       | 27,7 %       |
| 6–10             | 16,5 %       | 16,5 %       | 15,9 %       |
| Yli 10           | 5,8 %        | 4,4 %        | 7,7 %        |
| <b>Yhteensä</b>  | <b>100 %</b> | <b>100 %</b> | <b>100 %</b> |

### 3.4 Tiedot yli 12 kuukautta käsitellyistä investointihankkeiden ympäristölupahakemuksista

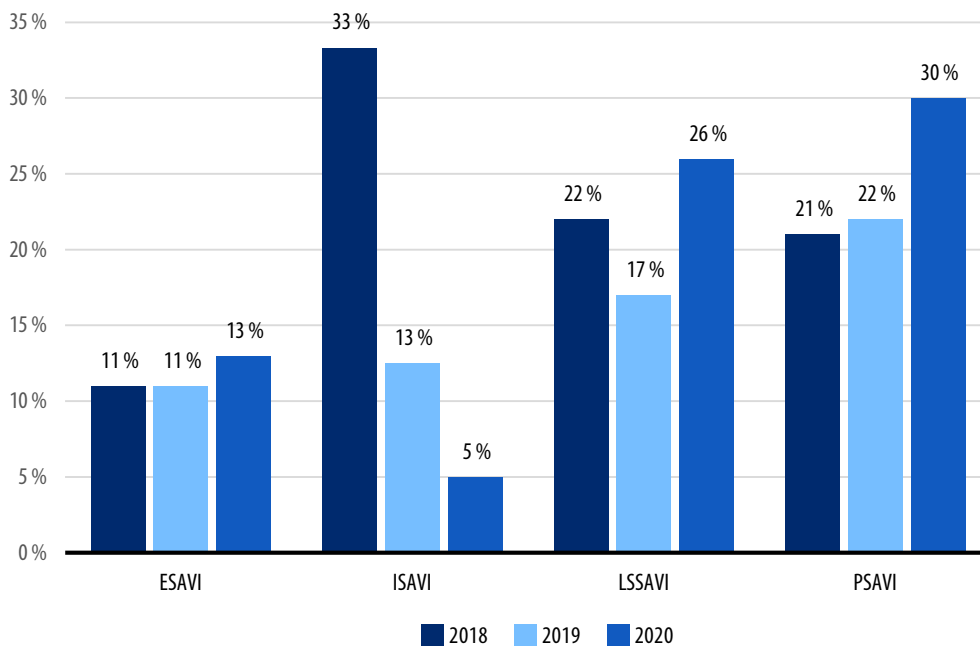
Investointihankkeille on tyypillistä, että luvan hakijalla on toiveena saada lupapäätös tietyn ennakoitavan ajanjakson kuluessa, toisinaan myös mahdollisimman pian. Myönteinen ympäristölupapäätös saattaa olla esimerkiksi hankkeen ulkopuolisen rahoituksen saamisen, kuten esimerkiksi eläinsuojien investointitukien, ehtona. Toive lupahakemuksen ripeästä käsittelystä liittyy toisinaan myös muihin luvan hakemisen syihin, kuten YSL 89 §:n mukaisesti luvan muuttamisiin. Myös luvan muuttamisessa on usein kyse jonkinasteisesta investoinnista.

Investointihanketta ei ole yksiselitteisesti määritelty aluehallintovirastoissa, mutta sellaisiksi katsotaan aina uudet hankkeet sekä YSL 29 §:n mukainen toiminnan olennainen muuttaminen, jolloin toiminnan päästöt tai niiden vaikutukset lisääntyvät. Toiminnan olennaiseen muuttamiseen liittyy yleensä tuotannon tai muun kapasiteetin lisääminen siihen liittyvine prosessi- ja laitteistomuutoksineen. Vaikka muutkin luvan hakemisen syyt saattavat vaatia investointeja, niitä ei yleisesti luokitella investointihankkeiksi.

Yli vuoden käsitellyistä investointihankkeisiin liittyvistä lupahakemuksista annettiin tarkasteluajanjaksolla yhteensä 295 päätöstä. Kuvassa 6 on esitetty yli vuoden käsiteltyjen investointihankelupahakemusten osuudet kaikista aluehallintovirastojen antamista päätöksistä. Osuudet ovat hieman pienemmät, mutta muuten hyvin samankaltaiset kuin kuvassa 4, jossa on esitetty kaikkien yli 12 kuukautta käsiteltyjen lupahakemusten osuudet suhteessa annettuihin päätöksiin. Tarkasteltavina ovat kaikki sellaiset lupahakemukset, joissa ainakin yhtenä perusteena on ollut uusi toiminta tai toiminnan olennainen

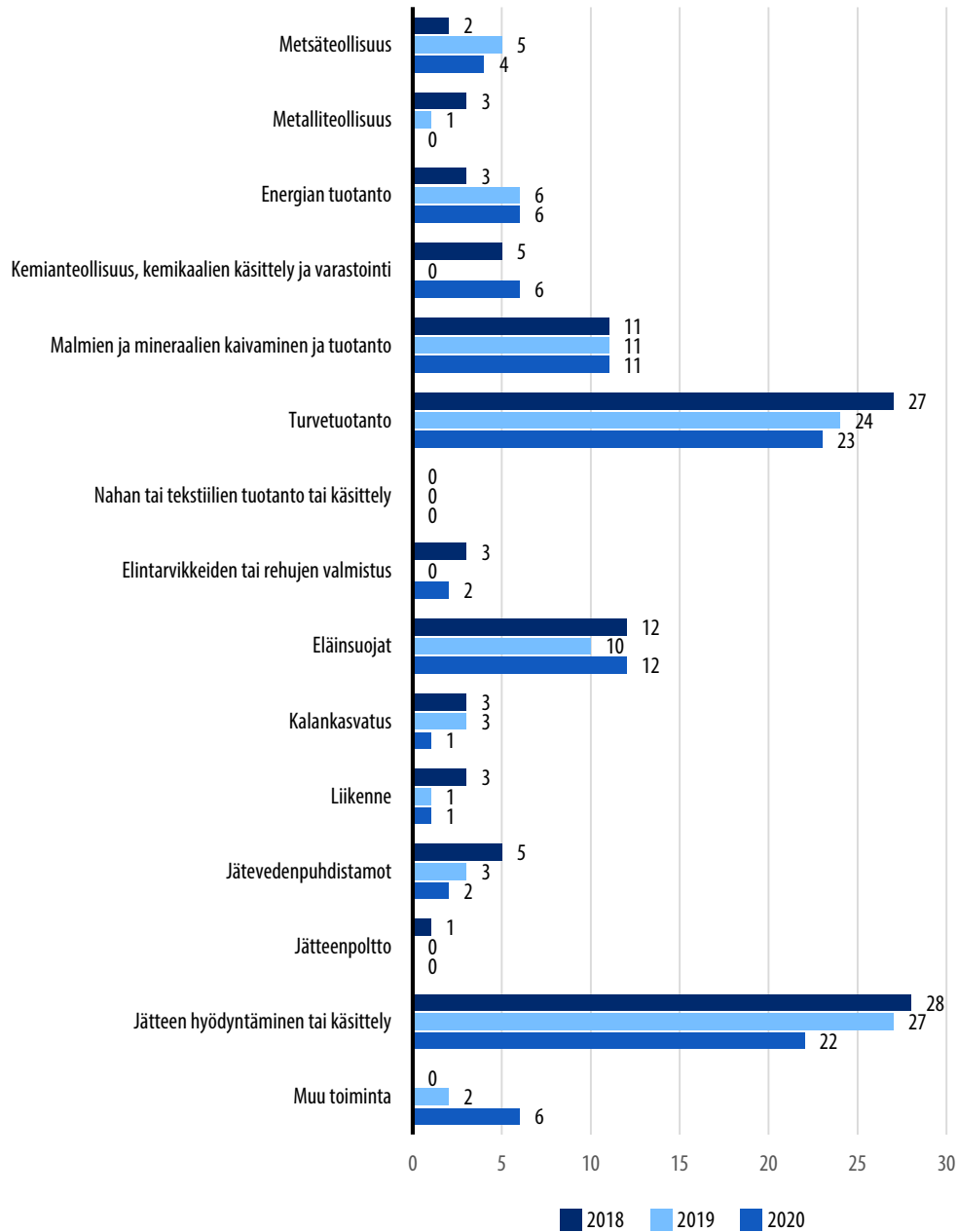
muuttaminen. Kuvassa ei ole päätöksiä, joissa lupahakemuksen käsittely on keskeytetty viranomaisen tai hakijan toimesta.

**Kuva 6.** Yli 12 kuukautta käsiteltyjen investointihankkeiden ympäristölupahakemusten osuudet kaikista hakemuksista 2018–2020.



Keskeisimmät toimialat investointeihin liittyvissä yli vuoden käsittelyajoissa olivat kappalemääräisesti lähes tasaväkisesti turvetuotanto sekä jätteiden hyödyntäminen ja käsittely (kuva 7). Molemmilla toimialoilla runsaan 70 lupahakemuksen käsittely kesti tarkasteluajanjaksolla yli vuoden. Toiseksi merkittävimmät toimialat olivat hieman yli 30 päätöksen osuudella eläinsuojat sekä malmien ja mineraalien kaivaminen ja tuotanto.

**Kuva 7.** Yli 12 kuukautta käsiteltyjen investointihankkeiden ympäristölupahakemusten jakautuminen lukumääräisesti päätoimialoittain 2018–2020.

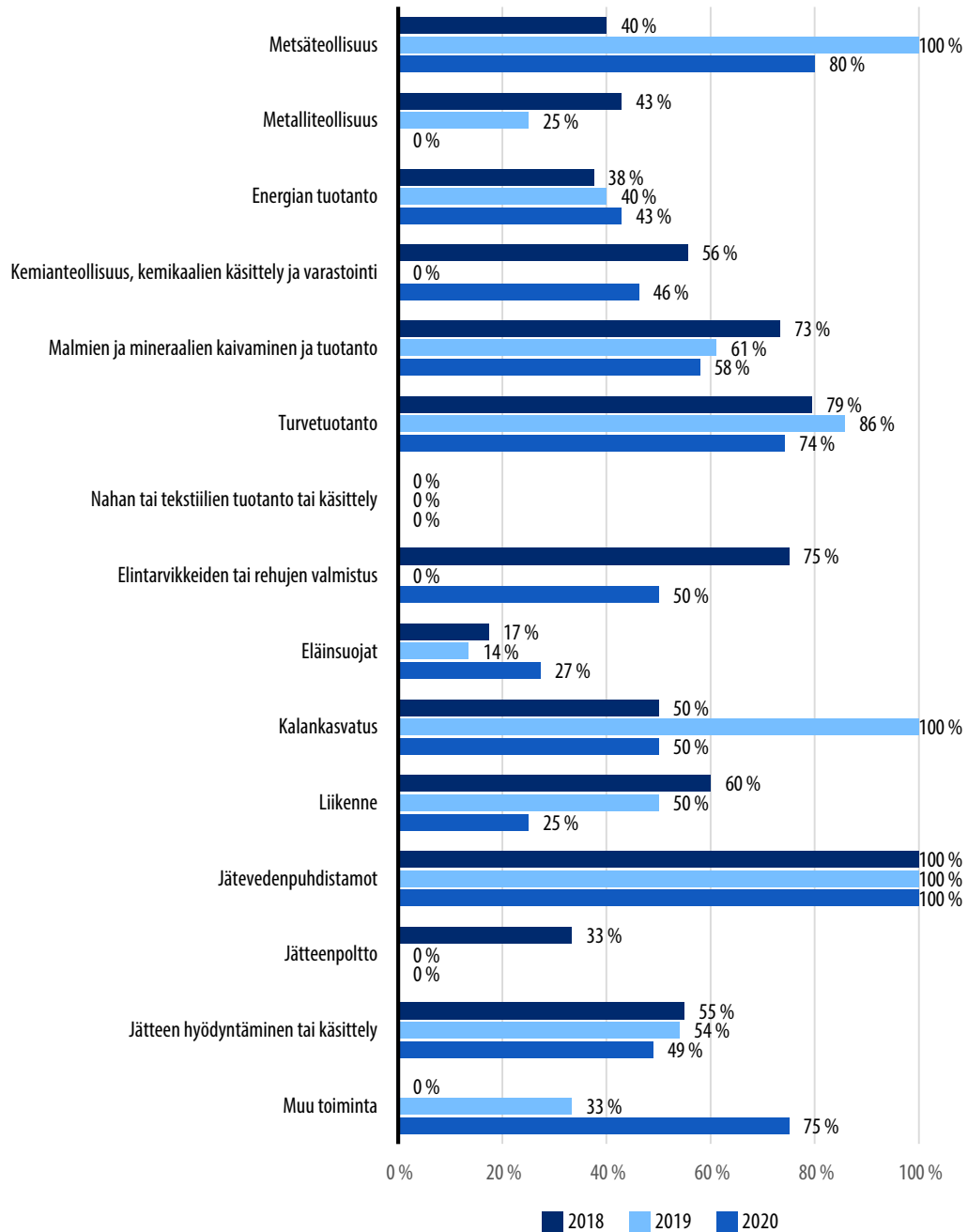


Verrattaessa yli vuoden käsiteltyjä investointihankkeiden ympäristölupahakemuksia kaikkiin investointihankkeille annettuihin päätöksiin tilanne näyttää hyvin erilaiselta. Kaikkina kolmena tarkasteluvuotena jokaisen jätevedenpuhdistamoihin liittyvän investointihankkeen lupahakemuksen käsittelyaika on ylittänyt 12 kuukautta (kuva 8). Yhtenä vuotena

kolmesta kaikkien investointihankkeisiin liittyvien lupahakemusten käsittelyaika on ylittänyt 12 kuukautta metsäteollisuudessa ja kalankasvatuksessa.

Sen sijaan esimerkiksi metalli-, energia- ja kemianteollisuudessa vuoden ylittäneiden käsittelyaikojen osuus on pienempi (0–56 %). Runsaslukuisista toimialoista (vrt. kuva 5) turvetuotannossa valtaosa käsittelyajoista on ylittänyt vuoden, kun taas jätteiden hyödyntämisen ja käsittelyn luvista noin puolet on annettu alle vuodessa. Eläinsuojien investointihankkeiden lupahakemuksista vain 14–27 %:n käsittely on jatkunut yli vuoden.

**Kuva 8.** Yli 12 kuukautta käsiteltyjen investointihankkeiden ympäristölupahakemusten määrät suhteutettuna kaikkiin investointihankkeille annettuihin ympäristölupapäätöksiin päätoimialoittain 2018–2020.





## 3.5 Investointihankkeiden ympäristölupahakemusten pitkien käsittelyaikojen syyt

Investointihankkeisiin liittyvillä lupahakemuksilla on lähtökohtaisesti kiireellisempi aikataulu luonteensa mukaisesti, mihin aluehallintovirastot pyrkivät vastaamaan asetetulla 10 kuukauden tavoitekäsittelyajalla.

Lähempään tarkasteluun valikoitui kunkin aluehallintoviraston vuosina 2019 ja 2020 antamista lupapäätöksistä yhteensä 28 kappaletta seuraavin perustein: pisin käsittelyaika, pisin aika vireilletulosta kuulemisajan alkamiseen, pisin aika vireilletulosta viimeisen täydennyksen toimittamiseen, eniten täydennyksiä sekä eniten muistutuksia ja mielipiteitä yksityisiltä haitankärsijöiltä. Käsittelyajat vaihtelivat 13,5 kuukaudesta 79,1 kuukauteen.

Muutaman valituksi tulleen päätöksen esittelijä oli joko eläköitynyt, virkavapaalla tai ei vastannut haastattelupyynnöön, jolloin valituksi tuli seuraava saman kriteerin täyttävä asia. Edellä mainittujen asioiden lisäksi tarkasteltiin kolmea päätöstä seitsemästä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tarjoamasta esimerkkitaapauksesta. Vuonna 2018 annetut päätökset jätettiin tarkastelun ulkopuolelle, sillä niiden käsittelyyn liittyvien yksityiskohtaisten asioiden muistaminen olisi todennäköisesti ollut jo hankalaa.

Lähes jokaisessa 28 tapauksessa ei ollut vain yhtä syytä, joka olisi selittänyt pitkän käsittelyajan kokonaisuudessaan, vaan kyse oli useamman hidastavan tekijän yhteisvaikutuksesta. Käytännössä yhden tai muutaman perusteen voitiin katsoa olleen pääasiallisina syinä ja muut tekijät aiheuttivat jossakin määrin lisäviivästystä.

### 3.5.1 Keskeisimmät luvan hakijasta johtuvat syyt

#### 3.5.1.1 Lupahakemuksen puutteellisuus sekä ennakkotapaamisen puute

Tätä selvitystä varten valittujen ympäristölupahakemusten käsittelyn pitkittymiseen johtavista syistä merkittävin oli haastattelujen perusteella lupahakemuksen sisältämien tietojen puutteellisuus ja joissakin tapauksissa myös niiden ristiriitaisuus. Lupaviranomaisen tekemässä lupahakemuksen tietojen alkutarkastuksessa puutteista tehdään kattava lista, joka lähetetään hakijalle määräajalla varustettuna täydennyspyyntönä. Toisinaan hakijan toimittamat täydennykset saapuivat useassa osassa pitkähkön ajanjakson kuluessa, eikä niissä välttämättä esitetty kaikkia pyydettyjä tietoja. Tämä puolestaan johti uuteen täydennyspyyntöön.

Tietojen toimittamiseen pyydettiin usein myös lisäaikaa. Jos lupahakemukseen liittyviä täydennys- ja vastinepyyntöjä on monta ja kaikkiin pyydetään lisäaikaa, niistä kertyy helposti useita lisäkuukausia käsittelyaikaan. Tilanteissa, joissa hakija ei toimittanut

pyydettyjä tietoja, viranomaisen joutui lähettämään toisinaan useitakin lisätäydennyspyyntöjä. Tarvittaessa pyyntöön liitettiin uhka lupahakemuksen tutkimatta jättämisestä, jos tietoja ei toimiteta vaaditun ajan kuluessa.

Lupahakemuksen tietojen puutteellisuus liittyy useimmiten siihen, että lupaviranomaisella ei ole ollut etukäteen tietoa lupahakemuksen vireilletulosta. Tällöin se tulee vireille ilman, että viranomaisen olisi voinut millään tavalla ennakolta olla hakijaan yhteydessä keskustellakseen lupahakemuksen sisällöstä. Vaihtoehtona on yhteydenotto viranomaiseen etukäteen, jolloin lupahakemuksesta voidaan tarvittaessa järjestää YSL 39 a S:n mukainen ennakkotapaaminen joko hakijan tai viranomaisen aloitteesta. Haastateltujen yhteinen näkemys oli, että ennakkotapaamisella säästetään oleellisesti molempien osapuolten aikaa ja vaivaa myöhemmissä vaiheissa, kun lupahakemuksen tiedot ovat sen seurauksena selvästi kattavammat jo vireilletullessa. Ennakkotapaamiselle ei kuitenkaan ole kaikissa hakemusasioissa tarvetta eivätkä viranomaisten resurssit sellaiseen riittäisikään.

Eräs syy lupahakemusten huonolle laadulle oli hakijan käyttämän konsultin ammattitaidon puute. Merkittävä osa lupahakemuksista tehdään konsultin toimesta. Jos hakijan käyttämä konsultti ei ole riittävän asiantunteva tai hakijan ja konsultin välinen yhteistyö ei ole sujuvaa, lupahakemuksen tietojen kattavuus ja selkeys aiheuttaa yleensä useampia täydennyspyyntöjä. Jos hakijan itsensä ymmärrys haettavasta luvasta ei myöskään ole tällaisessa tilanteessa riittävä, lupahakemuksen käsittelyyn menee usein paljon ylimääräistä aikaa täydennyspyyntöjen seurauksena.

### 3.5.1.2 Hankkeen muuttuminen kesken käsittelyn

Toiseksi yleisin syy käsittelyajan pitkittymiselle hakijasta johtuvista syistä oli hankkeen olennainen muuttaminen kesken lupahakemuksen käsittelyn. On melko yleistä, että toiminnanharjoittaja hakee lupaa toiminnalle, jota käsittelyn aikana muutetaan esimerkiksi osatoimintojen sijoituspaikan tai vesistö päästöjen purkupaikan suhteen. Hankkeen muuttuminen voi johtua joko hakijan tarkentuneista tiedoista ja uusista tarpeista käsittelyn kuluessa ja/tai kuulemisen yhteydessä lausunnoista ja muistutuksista saadusta palautteesta.

Tarkastelluista lupahakemuksista neljässä tapauksessa hakija muutti suunnitelmiaan siten, että asia jouduttiin kuuluttamaan toisen tai jopa kolmannenkin kerran. Näiden lisäksi neljää muutakin lupahakemusta muutettiin olennaisesti kesken lupamenettelyn siten, että asia joko viivästytti kuuluttamista tai viranomaisilta pyydettiin myöhemmässä vaiheessa lisälausuntoja muutetuista lupahakemusasiakirjoista.

### 3.5.1.3 Lisäselvitystarpeet

Käsittelyajan kannalta huonoin tilanne on, jos hakija ei ole selvittänyt ennakolta esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) soveltamisen tai Natura-arvioinnin tarvetta haettuun hankkeeseen. Natura-arviointiin liittyvä lausunnonantoaika on ELY-keskuksilla kuusi kuukautta ja harkinnanvaraiseen YVA-menettelyyn liittyvään ELY-keskuksen lausuntoon menee yleensä myös useampi kuukausi.

Jos lupahakemus tulee vireille syksyllä eikä hankkeen vaatimia luontoselvityksiä ole tehty ennakolta (liittyy erityisesti turvetuotantoalueisiin), asia johtaa yleensä automaattisesti käsittelyajan pitkittymiseen, sillä luontokartoitukset pystytään tekemään vain kesäaikaan. Jos selvittävänä on jonkin tietyn eläinlajin esiintyminen hankealueella, selvityksen mahdollinen teko-aika voi lyhyimmillään olla vain muutaman viikon mittainen. Luontoselvityksiin samoin kuin Natura- ja YVA-tarveharkintaan liittyvät hidasteet olisivat useimmiten vältettävissä hakijan ja viranomaisten välisellä ennakkolisellä keskustelulla.

Tarkoitus ympäristölupahakemuksesta kuulemisella on tiedottaa asian vireilläolosta muille viranomaisille ja haitankärsijöille. Kuulemisen perusteella annetuissa lausunnoissa ja muihin tutuksissa sekä mielipiteissä tulee melko usein ilmi sellaisia hankkeen vaikutusten kannalta olennaisia seikkoja, jotka eivät ole olleet lupaviranomaisen tiedossa lupahakemusta kuulutettaessa. Osa niistä ilmenevistä asioista saattaa olla hakijallekin uusia. Nämä seikat puolestaan johtavat usein lisäselvitysvelvoitteisiin, joihin saattaa mennä useita kuukausia. Lisäselvityksissä esiin tulleet seikat puolestaan voivat olla niin keskeisiä, että ne johtavat tarpeeseen joko kuuluttaa lupahakemus uudelleen tai pyytää uudet lausunnot.

Tätä selvitystä varten tarkastelluissa hankkeissa kuudessa tapauksessa joko ennen kuulemistä tai sen seurauksena esiin tulleet lisäselvitystarpeet vaikuttivat selvästi käsittelyaikaa pidentävästi. Osassa näistä tapauksista lupahakemus kuulutettiin vasta, kun ELY-keskuksen lausunto harkinnanvaraisen YVA-menettelyn soveltamistarpeesta ja/tai Natura-arvioinnin tarpeesta oli saapunut.

### 3.5.1.4 Päätöksen saamisella ei kiirettä

Toisinaan luvan hakijalla ei ole erityistä kiirettä saada päätöstä esimerkiksi puuttuvan rahoituspäätöksen takia, minkä seurauksena kiireellisemmät asiat ohittavat sen esittelijän työjonossa. Kiireetön tilanne oli ainakin kahdessa tarkastellussa tapauksessa. Vaihtoehtoisesti käsittelyllä saattaa olla aluksi kiire hakijan taholta, mutta jossakin vaiheessa käsittelyn aikana kiire loppuu syystä tai toisesta. Tällöin viranomainen lopettaa asian ripeän edistämisen ja käsittelee kiireellisempiä lupahakemuksia.

Muutaman haastatellun lupaviranomaisen näkemyksen mukaan usein myös luvan hakijan intressissä on korkealaatuinen päätös eikä muutama lisäkuukausi käsittelyajassa

muodostu ongelmaksi, jos perusteellisemmalla harkinnalla vältetään aikaa vievä valituskierros, pahimmillaan jonkin muutoseikan takia.

### 3.5.2 Keskeisimmät viranomaisista johtuvat syyt

#### 3.5.2.1 Vireillä olevien asioiden määrä

Lupaviranomaisesta johtuvista syistä selkeästi merkittävin tarkastelluissa 28 asiassa oli esittelijän henkilökohtainen työkuorma, joka mainittiin viivästymisen pääasialliseksi syyksi kymmenessä tapauksessa. Esittelijöillä on henkilöstä ja aluehallintovirastosta riippuen samanaikaisesti vireillä 5–20 asiaa ja ratkaisijoilla 20–40 asiaa, jolloin kaikkien edistäminen tasapuolisesti ei välttämättä onnistu ja yksittäinen asia saattaa odottaa käsittelyn jatkamista pitkään. Tämän ja osittain myös jäljempänä esiteltyjen syiden seurauksena osa tarkastelluista lupahakemuksista oli käsittelyn jossakin vaiheessa odottanut jatkotoimenpiteitä vajaasta vuodesta yksittäistapauksessa jopa kolmeen vuoteen.

Käsittelyssä olevia asioita joudutaan priorisoimaan esimerkiksi tilanteissa, joissa ympäristölupa on investointituen ehtona. Myös eräiden toimialojen, tällä ajanjaksolla lähinnä eläinsuojien, lupien tarkistamismenettelyjen priorisointi uusien BAT-päätelmien takia viivästyttivät yksittäisten hakemusten käsittelyä, sillä BAT-tarkistusta koskeva lupahakemus on käsiteltävä kymmenen kuukauden kuluessa sen vireilletulosta.

Esittelijän työmäärän lisäksi myös käsittelykokoontalon puheenjohtajan ja/tai ratkaisijan työtilanne vaikutti muutaman päätöksen antamisen aikatauluun, toisin sanoen muista henkilöistä kuin esittelijästä oli tullut loppuvaiheessa päätöksenteon hidaste muiden ratkaistavien asioiden määrän takia.

Haastatellut henkilöt totesivat, että lisäresursseilla käsittelyajat pääosin lyhenisivät, kun lupia käsittelevällä henkilöstöllä olisi vähemmän asioita käsiteltävinä samanaikaisesti. Jos lisäresursseja saataisiin, niiden määrä pitäisi tarkkaan optimoida, jottei virastoissa vireille tulevien asioiden määrän vaihdellessa tulisi vastaan tilannetta, jolloin asioita ei olisikaan riittävästi kaikille esittelijöille.

#### 3.5.2.2 Poissaolot ja henkilövaihdokset

Eräs merkittävä syy muutamien asioiden käsittelyajan pitkittymiselle oli esittelijän joutuminen pitkälle sairauslomalle. Tällaisissa tapauksissa sairausloman pituus ei välttämättä ole aluksi selvillä eikä esittelijää vaihdeta toiseen kovin helposti kesken käsittelyn, sillä asian uudella esittelijällä menee yleensä runsaasti aikaa lupahakemukseen ja sen perusteella toisen henkilön osittain valmistelevaan asiaan perehtymiseen.

Myös hakemuksen niin sanotun ratkaisukokoonpanon (esittelijän ja ratkaisijan tai ratkaisijoiden) vaihdokset kesken käsittelyn ovat vaikuttaneet joidenkin asioiden käsittelyaikaan, sillä viime vuosina henkilöstön vaihtuvuus on ollut aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla melko suurta eläköitymisten ja työpaikanvaihdosten seurauksena. Enimmillään samalla lupahakemuksella oli käsittelyn aikana neljä eri esittelijää.

Luonnollisina käsittelyaikaa pidentävinä syinä voi pitää keskikesän ja joulun loma-aikoja. Samoin ajankohtina ei myöskään mielellään kuuluteta lupahakemuksia tiedonsaannin varmistamiseksi, mikä voi toisinaan johtaa jopa kuukauden viivästymiseen kuulutuksen siirtyessä.

### 3.5.2.3 ELY-keskusten lisäaikapyynnöt lausunnoille

Monessa haastattelussa tuotiin esiin valvontaviranomaisten eli ELY-keskusten ympäristövastuualueiden kuormittuneisuus, mikä heijastuu lupamenettelyyn lisäaikapyyntöinä lausuntojen antamiselle. Lupaviranomaiselle ELY-keskuksen lausunto puolestaan on yleensä kaikkein keskeisin tietolähde, joten lisäaika on käytännössä myönnettävä ja lausuntoa on odotettava. Jos kuulemisajan normaaliin kuukauden lausuntoaikaan lisätään kuukausi tai kaksi lisäaikaa, sillä on merkitystä kokonaiskäsittelyajan kannalta ja erityisesti silloin, jos hakemuksesta pyydetään lisälausuntoja muuttuneen tai tarkentuneen hakemuksen seurauksena.

Myös kunnat pyytävät lisäaikoja lausunnoille lautakuntien kokousaikatauluista johtuen, mutta pyynnöt ovat yleensä enimmillään vain muutaman viikon mittaisia.

### 3.5.2.4 Hankala tai laaja asia

Käsiteltävänä olleen hankkeen laajuus ja monimutkaisuus sekä niistä yleensä seuraava lupaharkinnan hankaluus oli neljässä tapauksessa keskeisin syy käsittelyajan pitkittymiselle ja toissijainen syy kahdessa asiassa. Tällaisiin asioihin liittyi myös paljon täydennys- ja lisäselvitystarpeita, jotka osaltaan aiheuttivat käsittelyajan pidentymistä. Lupahakemukset liittyivät muun muassa jo kertaalleen kielteisen päätöksen aluehallintovirastosta ja valitustuomioistuimista saaneeseen päätökseen, hyvin lähelle pysyvää asutusta sijoitettavaan toimintaan sekä merkittäviä luonnonarvoja käsittävään toimintaan. Laajan hankkeen lupapäätöksen kirjoittaminen vaatii jo teknisenä työnä aikaa päätöksen käsittäessä pisimmillään jopa satoja sivuja.

Asian monimutkaisuuteen ja käsittelyn hankaluuteen liittyy osittain myös lupahakemuksen kuulemisvaiheessa haitankärsijöiden jättämien muistutusten ja mielipiteiden lukumäärä (toissijainen syy kahdessa tapauksessa käsittelyaikaan). Muistutusten ja mielipiteiden muokkaaminen lupapäätökseen ja niissä esitettyihin vaatimuksiin vastaaminen

on työlästä, jos niitä on paljon (kymmeniä tai jopa satoja), sillä yleensä osa niissä esitettyistä vaatimuksista ei kuulu ympäristölupaharkintaan. Niistä saattaa myös nousta esiin seikkoja, joista hakijalta joudutaan pyytämään täydennyksiä lupahakemuksessa esitettyihin tietoihin.

Haastattelujen perusteella myös lupaviranomaisen kynnys uudelleenkuuluttamiselle on laskenut, jotta asia ei palautuisi Vaasan hallinto-oikeudesta takaisin aluehallintovirastoon käsiteltäväksi kuulemisvirheen perusteella.

Vireilletulevien asioiden hankaluuteen ja/tai laajuuteen liittyy myös lainsäädännön ja oikeuskäytännön vaatimusten monimutkaistuminen sekä lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen 1.5.2015 alkaen. Jälkimmäisen syyn seurauksena toiminnanharjoittajat ”keräävät” paljon pienempiä luvan muutostarpeita esimerkiksi lähitulevaisuudessa tulossa olevaan BAT-tarkistamishakemukseen tai toiminnan olennaiseen muuttamiseen liittyvään lupahakemukseen. Lupaviranomaisen kannalta muutosten käsitteleminen pienemmissä erissä olisi usein jouhevampaa.

### 3.5.2.5 Henkilökohtaiset tekijät

Haastatteluissa tuotiin esiin myös lupahakemuksen käsittelyn nopeuteen jossakin määrin vaikuttavat henkilökohtaiset tekijät. Esittelijän työkokemus nopeuttaa monia sellaisia asioita lupamenettelyssä ja itse lupaharkinnassa, jotka ovat uudelle työntekijälle aluksi vieraita. Toisaalta kokemukseen ei välttämättä auta, jos esittelijälle tai ratkaisijalle on luonteenomaista yksityiskohtaisuus ja perinpohjaisuus päätöksen valmistelussa tai sen ratkaisemisessa. Tämä vaikuttaa jossakin määrin henkilökohtaiseen suoriutuvuuteen ja lupahakemuksen käsittelyaikaan.

## 4 Ehdotukset käsittelyajan laskemistavan muuttamiseksi

Hallituksen riihikirjauksessa oli mainittu, että ”tavoitteena on [...] käsittelyajan vähentäminen pääsääntöisesti alle vuoteen (*pl. puutteellisen hakemuksen takia hakijan hakemuksen täydentämiseen kuluva aika*)”. Haastattelujen yhteydessä tiedusteltiin tähän liittyen, miten ympäristölupahakemuksen käsittelyaika tulisi tällaisessa tilanteessa laskea.

### 4.1 Käsittelyaika kuulutusajan alkamisesta

Lähes kaikki haastatellut katsoivat nykyisen käsittelyajan laskemistavan toimivan hyvin nykyisessä tilanteessa, jossa enimmäiskäsittelyajasta ja sen ylittämisen mahdollisista sanktioista ei ole säädetty. Kukaan ei kannattanut lakisäätöisen enimmäiskäsittelyajan käyttöönottoa.

Jos lupahakemuksille säädettäisiin enimmäiskäsittelyaika, kuulutusajan alkamisen katsottiin olevan luonteva käsittelyajan laskemisen aloitushetki. Siihen mennessä hakijalta on saatu lupahakemukseen pyydettyjen täydennysten myötä riittävästi tietoa kuulemista varten.

Tähän läheisesti liittyvänä käsittelyajan alkamisvaihtoehtona nähtiin hetki, jolloin lupahakemusasiakirjat ovat valmiit kuulemista varten ennen siihen liittyviä hallinnollisia toimia. Kuulemisvalmiusajankohtaa ei nykyisin merkitä asianhallintajärjestelmään, mutta siitä saattaa kuluä pisimmillään useita viikkoja kuulutuksen alkamiseen.

Lupahakemuksissa, joita ei anneta tiedoksi kuuluttamalla, vaan pyydetään lausunnot viranomaisilta, käsittelyajan alkamishetkenä olisi viimeisen lausuntopyynnön lähettämispäivä. Jos lupahakemuksesta ei kuuluteta eikä pyydetä lausuntoja, laskennan alkamishetkenä toimisi vireilletulopäivä.

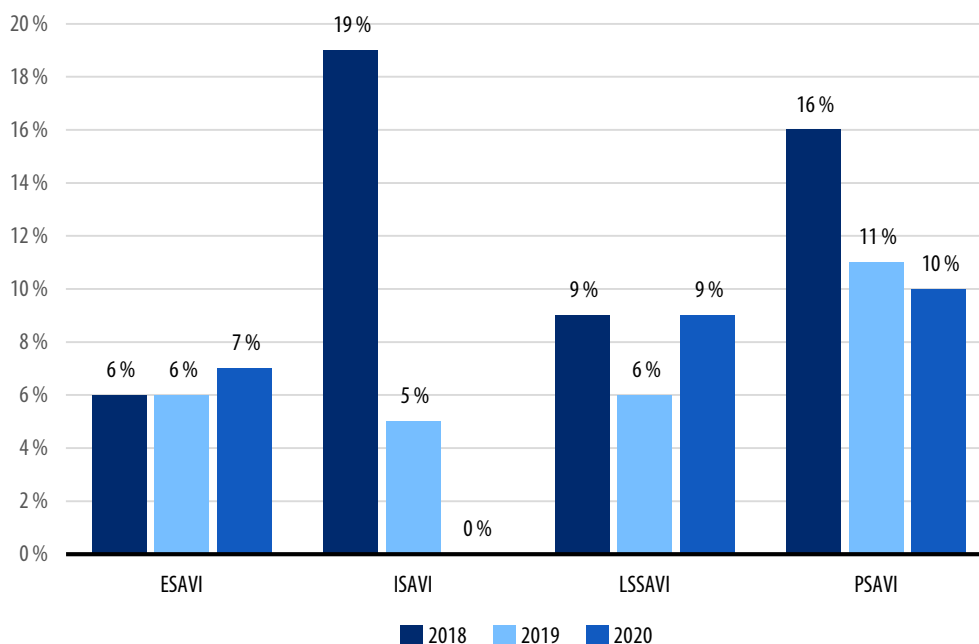
Kuulutusajan alkamiseen perustuvassa käsittelyajan laskemisessa nähtiin jonkinlaiseksi ongelmaksi se, että kuulemisen tarkoituksen mukaisesti lupahakemuksesta annettavissa viranomaisten lausunnoissa sekä haitankärsijöiden ja muiden asianosaisten muistutuksissa ja mielipiteissä tulee usein esiin seikkoja, jotka eivät ole olleet lupaviranomaisen tiedossa lupahakemuksessa ja sen täydennyksissä esitettyjen tietojen perusteella. Jos nämä

uudet tiedot hankkeesta johtavat lisäselvitystarpeisiin, kuten usein tapahtuu, selvitysten tekemiseen kuluu yleensä useita kuukausia. Selvitysten tulokset saattavat aiheuttaa tarpeen kuuluttaa asia uudelleen hankkeen kokonaiskuvan muututtua. Tällaisessa tilanteessa käsittelyaika pitäisi laskea viimeisen kuulutuksen alkamisesta.

Tätä havainnollistamaan investointihankkeiden lupahakemusten käsittelyajat laskettiin uudelleen ehdotetulla tavalla eli viimeisestä kuulutuksesta päätöksen antamiseen. Näiden päätösten osuus kaikista aluehallintovirastojen antamista päätöksistä on esitetty kuvassa 9. Näin laskien pitkään käsiteltyjen investointihankkeiden lupahakemusten kappalemäärät pienenisivät selvästi nykyiseen käsittelyajan laskemistapaan verrattuna, erityisesti LSSAVI:ssa ja PSAVI:ssa (vrt. kuva 6).

Käsittelyajan uudella tavalla laskemisen vaikutuksia kaikkiin vuosina 2018–2020 annettuihin päätöksiin ei voitu vertailla siksi, että merkittävä osa asioista on sellaisia, joita ei ole ollut tarpeen kuuluttaa tai kuulutusajaa ei oltu kirjattu lupapäätökseen.

**Kuva 9.** Kuulutusaian alkamisesta laskettuna yli 12 kuukautta käsiteltyjen investointihankkeisiin liittyvien ympäristölupahakemusten osuudet kaikista lupahakemuksista 2018–2020.





## 4.2 Käsittelyaika ”pelikellolla”

Muutamassa haastattelussa vaihtoehtona nykyiselle käsittelyajan laskentatavalle nähtiin ”Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa” -selvityksessäkin esitetty ”jääkiekon pelikello”, jossa käsittelyaika kuluisi vain silloin, kun asia ”on lupaviranomaisella”. Käsittelyajassa ei siis huomioitaisi vaiheita, jolloin viranomainen odottaa hakijalta täydennyksiä ja vastineita tai kun asia on kuultavana tai lisälausunnoilla. Tällainen määrittämistapa vaatisi hallinnollisten järjestelmien kehittämistä ja tarkkaa ohjeistusta ”pelikellon” käynnistämisen- ja pysäyttämishetkien määrittelemiseksi.

## 4.3 Käsittelyajan laskentaan liittyviä muita näkökohtia

Laskentatavan muutos ei haastateltujen mielestä muuttaisi käytännössä muuta kuin käsittelyaikatilastoja. Monet haastatelluista toivat esiin, että mahdollinen enimmäiskäsittelyaika saattaisi johtaa asioiden tutkimatta jättämiseen nykyistä huomattavasti herkemmin tilanteissa, joissa hakija ei toimita kuulemisen jälkeen vaadittuja selvityksiä tai täydennyksiä pyydettyssä aikataulussa. Tutkimatta jättäminen vain enimmäiskäsittelyajan noudattamiseksi aiheuttaisi turhaa työtä ja kustannuksia sekä viranomaisille että hakijoille, kun sama asia tulisi hieman myöhemmin uudestaan vireille – vaikkakin parhaimmillaan hieman kehittyneemmässä muodossa. Toisaalta, jos hakijalle ilmoitettaisiin ennakolta arvioitu käsittelyaika uudella tavalla laskettuna, se saattaisi motivoida hakijaa toimittamaan lupahakemuksen täydennykset ripeästi.

Haastatteluissa epäiltiin myös, että kumpikin edellä esitetystä käsittelyajan määrittämistavoista saattaisi johtaa tarpeettomaan väittelyyn siitä, johtuvatko viiveet lupaviranomaisesta vai hakijasta. Yleinen näkemys oli, että mahdollisesta enimmäiskäsittelyajasta ja aluehallintovirastojen nykyisestä investointihankkeiden lupahakemusten 10 kuukauden käsittelyaikataavoitteesta huolimatta jatkossakin tulee olemaan laajoja hankkeita, joiden lupahakemuksen käsittelyaika ylittää vuoden.

## 5 Tiivistelmä

### Lupamäärät ja käsittelyajat

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet antoivat vuosina 2018–2020 yhteensä 1 750 ympäristölupapäätöstä, joista noin kahden kolmasosan (63 %) käsittelyaika oli enintään vuoden. Käsittelyaika lasketaan lupahakemuksen vireilletulosta päätöksen antamiseen. Keskimääräinen käsittelyaika kaikille päätöksille vaihteli 13,2 kuukaudesta 15,1 kuukauteen, vastaava mediaaniaika oli 9,0 ja 9,9 kuukauden välillä.

Yli vuoden käsittelyajoissa korostuvat kahden toimialan, turvetuotannon sekä jätteiden hyödyntämisen tai käsittelyn, lupahakemukset. Tarkastelujaksolla annetuista turvetuotannon lupahakemuksista vajaan kahden kolmasosan (62 %) ja jätteiden hyödyntämisen tai käsittelyn lupahakemuksista kolmasosan (31 %) käsittelyaika ylitti 12 kuukautta. Muita runsaslukuisia vuoden käsittelyajan ylittäneitä toimialoja olivat jätevedenpuhdistamot sekä malmien ja mineraalien kaivaminen ja tuotanto.

### Yli vuoden käsiteltyjen lupahakemusten kohdistuminen toimialoittain

Myös investointeihin liittyvissä, yli vuoden käsitellyissä lupahakemuksissa korostuivat lukumääräisesti edellä mainitut turvetuotanto sekä jätteiden hyödyntäminen ja käsittely. Kun yli vuoden käsiteltyjä investointihankkeiden lupahakemuksia verrattiin kaikkiin tarkasteluvuosina käsiteltyihin investointihankkeiden lupahakemuksiin, toimialakohtainen tilanne näytti erilaiselta. Kaikkina kolmena tarkasteluvuotena jokaisen jätevedenpuhdistamoihin liittyvän lupahakemuksen käsittelyaika ylitti 12 kuukautta. Yhtenä vuotena kolmesta kaikkien metsäteollisuuden ja kalankasvatuksen investointihankkeiden lupahakemusten käsittelyaika ylitti 12 kuukautta.

### Syyt yli vuoden käsittelyaikoihin

Pitkiin käsittelyaikoihin johtaneet lupahakemuskohtaiset syyt olivat sekä hakijasta että viranomaisesta johtuvia. Lupaviranomaisten haastatteluiden perusteella hakijasta johtuvista syistä merkittävimmät käsittelyä hidastavat tekijät olivat lupahakemusten puutteellisuus sekä lupahakemusten muuttuminen kesken käsittelyn. Ensin mainittu aiheutti yleensä tarpeen pyytää hakijalta täydennyksiä useamman kerran, mihin kului tyypillisesti useita kuukausia. Hankkeen muuttuminen sen ollessa vireillä johti lähes poikkeuksetta tarpeeseen kuuluttaa asia uudelleen, jopa kahteen kertaan, mistä aiheutui myös kuukausien viive.

Monissa tapauksissa jouduttiin myös tilanteeseen, jossa hakija ei ollut selvittänyt ennakkoon lupaviranomaisen kanssa muun muassa mahdollisia luontoselvitystarpeita tai tarvetta ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn. Kun näistä jouduttiin pyytämään kesken käsittelyn ELY-keskuksen lausunto, aikataulu venyi esimerkiksi Natura-arvioinnin tarveharkintaan liittyen puolella vuodella.

Suurin osa edellä mainituista viivästyksistä, hankkeen muuttumista lukuun ottamatta, olisi voitu välttää tai ainakin niiden kesto merkittävästi lyhentää hakijan ennakkolisella yhteydenotolla lupaviranomaiseen, minkä yhteydessä lupahakemuksessa tarvittavat tiedot olisi voitu käydä läpi.

Viranomaisen toiminnasta johtuvista syistä merkittävin yksittäinen tekijä oli luvan valmistelijan eli esittelijän työkuorma. Lupahakemuksia on jokaisella esittelijällä tyypillisesti kymmenkunta yhtä aikaa käsiteltävänä, jolloin kaikkia ei pysty edistämään samanaikaisesti tai yhtä ripeästi. Myös ratkaisijan vireillä olevien asioiden määrä sekä henkilövaihdokset ja sairauslomat ovat aiheuttaneet useamman lupahakemuksen käsittelyn viivästymisen. Joissakin tapauksissa esittelijän tai luvan ratkaisijan perusteellisuus asian valmistelussa vaikutti jossakin määrin käsittelyaikaa pidentävästi.

Osa pitkään käsitellyistä ympäristölupahakemuksista liittyi niin laajoihin ja monimutkaisiin hankkeisiin, että niiden käsittely pitkittyi tällaisiin usein liittyvien, käsittelyn kuluessa ilmenevien lisäselvitystarpeiden vaatiman ajan takia. Myös itse lupaharkinta on näissä tapauksissa usein työläs.

Yli vuoden käsiteltyihin investointihankkeisiin liittyi useimmiten useampi edellä mainittu hidastava tekijä, jolloin niiden kerrannaisvaikutukset saattoivat olla huomattavat. Osa tarkastelluista lupahakemuksista oli käsittelyn jossakin vaiheessa vajaasta vuodesta yksittäistapauksessa jopa kolmeen vuoteen odottamassa käsittelyn jatkumista.

### Lupahakemusten käsittelyajan laskenta

Hallituksen riihikirjauksessa oli mainittu, että ”tavoitteena on [...] käsittelyajan vähentäminen pääsääntöisesti alle vuoteen (*pl. puutteellisen hakemuksen takia hakijan hakemuksen täydentämiseen kuluva aika*)”.

Jos ympäristölupahakemuksille säädettäisiin enimmäiskäsittelyaika, kuulutusajan alkamisen katsottiin olevan luonteva käsittelyajan laskemisen aloitushetki. Siihen mennessä hakijalta on saatu lupahakemukseen pyydettyjen täydennysten myötä riittävästi tietoa kuulemista varten. Enimmäiskäsittelyaikaa ei kuitenkaan pidetty toimivana ratkaisuna, vaan sen katsottiin johtavan helposti muun muassa tarpeettomiin lupahakemuksen käsittelyn keskeyttämiin ja epäselvyyksiin eri osapuolten osallisuudesta viivästyksiin.

Jos lupahakemusten käsittelyaika laskettaisiin viimeisen kuulutuksen alkamisesta, yli vuoden käsiteltyjen lupahakemusten määrä vähenisi oleellisesti. Esimerkiksi vuonna 2020 annetuista investointihankkeiden ympäristölupapäätöksistä yhteensä alle kymmenesosan käsittelyaika olisi ylittänyt vuoden.

Lupaviranomaisten yleinen näkemys oli, että mahdollisesta enimmäiskäsittelyajasta ja aluehallintovirastojen nykyisestä investointihankkeiden 10 kuukauden käsittelyaikatavoitteesta huolimatta jatkossakin tulee olemaan sellaisia laajoja hankkeita, joiden lupahakemuksen käsittelyaika ylittää vuoden.

## LÄHTEET

Attila, M., Ekroos, A., Räsänen, S., Silvo, K. ja Tuomainen J. 2020. Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa. [Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29](#), 18.5.2020. Helsinki.

Attila, M. 2017. Ympäristölupamenettelyn pullonkaulat ja kesto. [Ympäristöministeriön raportteja 5/2017](#). Helsinki.

Hetemäki, M. 2019. Investointien edistäminen. Selvitys valtiovarainministeriölle 17.9.2019.

Asianhallintajärjestelmä USPA.

Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupaseuranta-aineisto.

Ympäristölupaviranomaisten haastattelut lokakuussa 2021.



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-210-5 PDF  
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi