

YMPÄRISTÖMENETTELYJEN SUJUVOITTAMINEN JA TEHOSTAMINEN

Arvio toteuttamisvaihtoehdoista

Maaliskuu 2015

LÄHETEKIRJELMÄ

Ympäristöministeriö asetti 5.11.2014 tekemällään päätöksellä arviointiryhmän arvioimaan ympäristöön kohdistuvien lupa- ja arviointimenettelyiden sujuvoittamista ja tehostamista koskevia toteuttamisvaihtoehtoja. Tavoitteena on, että investointi- ja elinkeinohankkeet voivat edetä sujuvasti ja tehokkaasti ympäristönsuojelun tavoitteista tinkimättä. Arviointityön valmistumisen määräajaksi asetettiin 28.2.2015.

Arviointiryhmän puheenjohtajana on toiminut ministeri Lauri Tarasti ja ryhmän jäsenenä lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn ympäristöministeriöstä sekä johtaja Mari Pantsar Sitrasta. Arviointiryhmän asiantuntijana on toiminut oikeustieteen tohtori Kari Kuusiniemi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja ryhmän sihteerinä johtava asiantuntija Tiina Kähö Sitrasta.

Arviointiryhmän työtä on tukenut Itä-Suomen yliopiston tutkimusryhmä, joka on tuottanut ryhmälle tietoperustaa ympäristöllisten arviointi- ja lupamenettelyiden kokonaisuuden sujuvoittamiseksi siten, että sääntely turvaa samanaikaisesti ympäristönsuojelun korkean tason ja riittävät osallistumisoikeudet. Lisäksi pyrkimyksenä on ollut tuottaa tietoa, jonka avulla voidaan parantaa arviointi- ja lupamenettelyjen selkeyttä sekä kehittää yritysten ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Tutkimusryhmän johtajana toimii Prof. Tapio Määttä, päättökijana ympäristöoikeuden yliopistonlehtori, dos. Ismo Pölönen ja tutkijoina yliopisto-opettaja, HTM Kimmo Malin ja yliopisto-opettaja, HTM Niko Soininen. Lisäksi työssä ovat olleet mukana seuraavat asiantuntijat: yliopistotutkija, OTT Antti Belinskij (Itä-Suomen yliopisto), ympäristölakimies, HTM Aleksi Heinilä (Pohjois-Savon ELY-keskus), erikoistutkija, OTK Jussi Kauppila (SYKE) ja hallinto-oikeustuomari, HTT Sinikka Kangasmaa. Tutkimusryhmän tuottamat tausta-aineistot ovat luettavissa ympäristöministeriön verkkosivuilla <http://www.ym.fi/fi-FI/Lainsaadanto>, kohdassa ”Julkaisuja”.

Lisäksi arviointiryhmälle ovat tuottaneet tausta-aineistoa ylitarkastaja Markus Tarasti ympäristöministeriöstä, OTL Kari Marttinen Hammarström Puhakka Partners Oy:stä, johtava asiantuntija Mari Saario Gaia Consulting Oy:stä sekä ympäristöneuvos Sami Koivula Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta.

Työn lyhyestä määräajasta johtuen arviointiryhmä on pyytänyt viranomaisilta ja muilta keskeisiltä sidosryhmiltä epävirallisesti ajatuksia ja kannanottoja lupa- ja arviointimenettelyjen sujuvoittamiseksi ja yksinkertaistamiseksi työn kuluessa. Lisäksi ryhmä on kuullut työn aikana useita asiantuntijoita, kuten Prof. Jukka Similä Lapin yliopistosta, Prof. Kai Kokko Helsingin yliopistosta, Prof. Anne Kumpula Turun yliopistosta, ylijohdaja Helena Säteri, hallitusneuvos Oili Rahnasto, erityisasiantuntija Riitta Autere ja ympäristöneuvos Jarmo Muurman ympäristöministeriöstä, johtaja Jari Mutanen Pohjois-Savon ELY-keskuksesta, johtaja Pekka Häkkinen Etelä-Savon ELY-keskuksesta, johtaja Timo Lehtonen Itä-Suomen aluehallintovirastosta, johtaja Päivi Rantakoski ja ryhmäpäällikkö Leena Ahonen Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesista sekä johtava asiantuntija Kalevi Kaski Suomen Lean-yhdistyksestä. Lisäksi muutoksenhakujärjestelmän kehittämisestä kuultiin

lainsäädäntöjohtaja Sami Mannista, lainsäädäntöneuvos Arja Mannerta ja lainsäädäntöneuvos Jari Salilaa oikeusministeriöstä sekä lainsäädäntöneuvos Tuomas Aarniota ja lainsäädäntöneuvos Tuire Tainaa ympäristöministeriöstä.

Arviointiryhmän alustavista ajatuksista ja ehdotuksista järjestettiin keskustelutilaisuus 13.2.2015 Sitrassa. Tilaisuuteen osallistui runsaat 70 henkilöä eri ministeriöistä, hallinto-oikeuksista, ELY-keskuksista, aluehallintovirastoista, kunnista ja järjestöistä.

Tiiviin ja ponnistuksia vaatineen työn tuloksena arviointiryhmä esittää 19 ehdotusta ja kannanottoa ympäristömenettelyiden sujuvoittamiseksi ja tehostamiseksi. Osa sujuvoittamistoimenpiteistä on toteutettavissa lyhyellä aikataululla ja osa taas edellyttää erillistä selvittämistä, mihin tulisi ryhtyä pikaisesti. Saatuaan työnsä valmiiksi, arviointiryhmä luovuttaa kunnioittavasti raporttinsa ympäristöministeriölle.

Helsingissä maaliskuun 10 päivänä 2015

Lauri Tarasti

Riitta Rönn

Mari Pantsar

Kari Kuusiniemi

Tiina Kähö

SISÄLTÖ

LÄHETEKIRJELMÄ	2
TIIVISTELMÄ.....	6
SAMMANDRAG	10
SUMMARY	14
1. Miksi ympäristömenettelyjen sujuvoittamista	15
2. Aiempia ehdotuksia ja menettelyiden sujuvoittamista edistäviä hankkeita	21
2.1. Lupa- ja arviointimenettelyjen sujuvoittamista edistäviä hankkeita	21
2.2. Toimintatapojen sujuvoittamista edistäviä hankkeita	22
3. Menettelyjen päällekkäisyyksien vähentäminen ja koordinointi	25
3.1. Johdanto	25
3.2. Lupamenettelyjen koordinointimahdollisuudet (yhden luukun periaate)	26
3.3. YVA-menettely ja sen suhde kaavoitukseen ja lupamenettelyihin	29
3.3.1. YVA-velvolliset	29
3.3.2. YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittaminen	30
3.3.3. YVA:n ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen	31
3.3.4. YVA- ja lupamenettelyjen suhde	32
3.3.5. Ympäristövaikutusten arviointiohjelma	32
3.3.6. Ympäristövaikutusten arviointiselostus	33
3.4. Ennakkoneuvottelumenettely	34
3.4.1. Ennakkoneuvottelumenettelyn tavoitteista ja vaikutusmekanismeista	34
3.4.2. Ennakkoneuvottelumenettelyn käytön oikeudellisista perusteista ja luonteesta	35
3.4.3. Ennakkoneuvottelun soveltaminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä	36
3.5. Menettelyjen kehittäminen	39
3.5.1. Lausunnot, selvitykset ja opastus	39
3.5.2. Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain rajapinta ja kehittämismahdollisuudet	43
4. Luvanvaraisuuden keventäminen sekä valvonta	46
4.1. Ennakkovalvonta - jälkivalvonta	46
4.2. Laitosluetteloiden vertailu (Suomi/Ruotsi)	47
4.3. Eläinsuojat, rekisteröintimenettely	48
4.4. Naapuruussuhde – osa lupakynnyksen tarkastelua	50
4.5. Lupien väliset edellytyssuhteet	51
4.6. Vesistöjen alitukset kaapeleiden ja johtojen osalta	53
4.7. Teollisuuden ja voimalaitosten tuhkien, kuonien ja lietteiden hyötykäytön menettelyjen sujuvoittaminen	54
4.8. Vapaaehtoisten ympäristöjohtamisjärjestelmien hyödyntäminen	56
5. Voimavarojen riittävyys ja asiantuntemuksen turvaaminen	57
5.1. Lupa- ja valvontaviranomaiset	57
5.2. Asioiden käsittelyajat	59
6. Muutoksenhaun kehittäminen	62
6.1. Valituslupajärjestelmän kehittäminen	62
6.1.1. Valituslupajärjestelmän taustaa ja käyttöalan laajentamissuuntia	62
6.1.2. Arviointiryhmän kannanotot	63
6.2. Valittaminen samoilla perusteilla	65
6.3. Viranomaisen valitusoikeuden rajoittaminen toisen viranomaisen päätöksestä	66

6.4. Oikeudenkäyntimaksut.....	67
7. Pienimuotoisen uusiutuvan energiantuotannon edistäminen	68
Lähteet.....	70
Liite: Sähköisen asiainnin tilannekuvaus (maaliskuu 2015).....	73

TIIVISTELMÄ

Arviointiryhmä esittää, että ympäristömenettelyjen sujuvoittamista ja tehostamista edistetään seuraavin toimenpitein:

1. Selvitetään perusteellisesti erillisten ympäristöllisten lupamenettelyjen yhdistämisen hyödyt ja haitat niin sanotun yhden luukun periaatteen toteuttamisessa.
2. Sovitetaan ympäristövaikutusten arviointimenettely, jäljempänä YVA-menettely, ja kaavoitus yhteen nykyistä tehokkaammin. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ja YVA-laissa säädetään mahdollisuudesta yhdistää YVA-menettely kaavoitusmenettelyyn, jos kaavaa laaditaan tai sitä muutetaan tietyn YVA-velvollisen hankkeen toteuttamista varten (hankekaava). ELY-keskus voisi kuitenkin edellyttää erillistä YVA-menettelyä, mikäli hankkeen tai kaavan luonteen taikka kaavoitusmenettelyn ajoituksen vuoksi yhdistetyssä menettelyssä ei olisi mahdollista täyttää YVA-lainsäädännön vaatimuksia.
3. Tehdään luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen toiminnanharjoittajan laatima Natura-arviointi YVA-menettelyssä, mikäli Natura-arvioinnin tarve on tiedossa.

Lisäksi selvitetään mahdollisuus yhdistää Natura-arviointia koskeva ELY-keskuksen lausunto ELY-keskuksen YVA-yhteysviranomaisena arviointiselostuksesta antamaan lausuntoon. Luonnonsuojelulain mukainen lausunto esitettäisiin yhteysviranomaisen lausunnossa itsenäisenä osana. Menettelyjen yhdistämisen seurauksena Natura-arvioinnista annettavan lausunnon enimmäismääräaika lyhennetään.

4. Arvioidaan YVA-menettelyn ja ympäristölupamenettelyn suhdetta ympäristöministeriön asettamassa YVA-työryhmässä, jonka määräaika on 30.9.2016. Arviointiryhmä pitää tärkeänä, että YVA-menettelyn tuloksia hyödynnetään entistä tehokkaammin ympäristöllisissä lupamenettelyissä.
5. Lyhennetään ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta annettavien lausuntojen ja mielipiteiden esittämistä koskevaa enimmäismääräaika 60 päivästä 30 päivään.
6. Muutetaan YVA-lakia siten, että siitä ilmenee nykyistä selkeämmin tarve kohdentaa selvitykset niihin tietoihin, jotka ovat tarpeen hankkeen olennaisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi. YVA-lain yhdeksi tavoitteeksi kirjataan hankkeiden todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten tunnistaminen. Ympäristövaikutusten arvioinnin määritelmää ja arviointiselostusta koskevia säännöksiä muutetaan puolestaan siten, että niistä ilmenee lähtökohta tunnistaa arviointiselostuksen avulla hankkeen todennäköisesti merkittävät vaikutukset ottaen huomioon muiden lakien edellyttämät selvitykset.

7. Lisätään ennakkoneuvottelua koskevat säännökset YVA-lakiin, jotta merkittävässä ympäristön käyttöä koskevissa hankkeissa hankkeesta vastaavalle ja eri viranomaisille muodostuisi kokonaiskuva hankkeeseen liittyvistä prosesseista ja niiden eteneminen nopeutuisi.

Siten, jos hankkeeseen sovelletaan YVA-menettelyä, hankkeesta vastaava voi pyytää ELY-keskusta aloittamaan ennakkoneuvottelumenettelyn hankkeesta vastaavan ja niiden viranomaisten kesken, joiden toimialaa hanke koskee. Jollei pyyntöä pidetä epätarkoituksenmukaisena, ELY-keskuksen on viivytyksettä käynnistettävä menettely. Ennakkoneuvottelussa käsitellään tulevan hakemuksen sisältövaatimuksia, tarvittavia selvityksiä, pyydettäviä lausuntoja, kuulemisten järjestelyjä, viranomaisten menettelyjen aikataulua ja muita käytännön kysymyksiä puuttumatta eri lakien hankkeelle asettamiin sisällöllisiin vaatimuksiin. YVA-lain ohella viittaussäännös ennakkoneuvontamenettelystä on tarpeen sisällyttää hankkeita koskeviin useisiin erityislakeihin. Ympäristöministeriö voi yhteinäisen käytännön toteuttamiseksi antaa tulosohjauksessa tarpeellisia täydentäviä tavoitteita ELY-keskuksille sekä aluehallintovirastoille mukaan lukien menettelyjen aikataulutavoitteet.

8. Parannetaan toiminnanharjoittajan ja lupaviranomaisen välistä vuorovaikutusta myös niissä hankkeissa, joihin ei sovelleta YVA-lain mukaista ennakkoneuvottelumenettelyä. Lisätään ympäristönsuojelulakiin säännös, jonka mukaan hakija voi pyytää sähköisesti valtion ympäristölupaviranomaiselta hallintolain 8 §:ssä tarkoitettua neuvontaa täydellisempää neuvontaa. Lupaviranomaisen tulee tällöin sisällyttää sähköisesti annettavaan neuvontaan ainakin seuraavat:

- 1) opastusta hakemuksen sisällöstä;
- 2) tietoa tarvittavista selvityksistä, minkä jälkeen uutta selvitystä voidaan vaatia vain myöhemmin ilmenevistä välttämättömistä syistä;
- 3) tiedot pyydettävistä lausunnoista määräaikaan ja toimitettavista kuulemisista; ja
- 4) arvio asian käsittelyn viivytyksettömästä aikataulusta.

Jos kunta on päättänyt ottaa käyttöön sähköisen asioinnin ympäristölupa-asioissa, tulee sen antaa neuvontaa vastaavalla tavalla.

9. Hyödynnetään ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä kertynyttä aineistoa kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa lupamenettelyssä. Lisäksi selvitetään, voitaisiinko samankaltaisissa käsittelyvaiheissa kuulemisia yhdistää sekä edistää sähköistä asiointia. Samoin arviointiryhmä ehdottaa, että luotaisiin kemikaalien laitosvalvontaan eri viranomaisten yhteinen valvontajärjestelmä.
10. Jatketaan luvantarvekynnysten selvittämistä ympäristönsuojelulain 3. vaiheen uudistamishankkeessa, jonka määräaika on 31.12.2015. Arviointityön yhteydessä suoritettu vertailu ei kuitenkaan osoita suuria tosiasiallisia eroja Suomen ja Ruotsin ennakkovalvontakynnysten välillä.

11. Jatketaan eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittämistä eduskunnan vastikään hyväksymien keventämistoimenpiteiden jälkeen. Erityisesti on syytä tarkastella mallia, jossa normiohjauksella yhdenmukaistetaan lupaharkintaa, mutta säilytetään kevennetty ympäristölupamenettely kuulemisvaiheineen.
12. Selvitetään yksin naapurusoikeudelliseen luvantarveperusteeseen pohjautuvien lupamenettelyjen määrä ja arvioidaan, ovatko tuon perusteen poistamisen hyödyt siitä aiheutuvia haittoja suuremmat eri osapuolten kannalta.
13. Selvitetään luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisen ja muinaismuistolain mukaisen kiinteän muinaismuiston suojelusta poikkeamisen (kajoamislupa) myöntämistoimivallan siirtämistä ELY-keskukselta aluehallintovirastolle silloin, kun se käsittelee kyseistä hankelupaa. Muissa tilanteissa, joissa hankkeelle ei tarvittaisi varsinaista hankelupaa, jäisi poikkeamistoimivalta edelleen ELY-keskukselle.
14. Luovutaan ympäristövaikutuksista riippumattomasta luvanvaraisuudesta vesistön alitushankkeissa (vesi-, viemäri-, voima- tai muun johdon tekeminen yleisen kulku- tai valtavyölyän ali). Asiaan liittyvien käyttöoikeuskysymysten ratkaisemiseksi ehdottomasta luvanvaraisuudesta luopumista on tarkoituksenmukaista tarkastella lähemmin vesilain pysyvää käyttöoikeutta selvittävässä työryhmässä. Samalla on arvioitava tarve antaa yleisnormein johtojen sijoittamista koskevia säännöksiä.
15. Laajennetaan eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (591/2006) mukaisia hyötykäyttökohteita kattamaan tuhkien, kuonien ja lietteiden käyttö kohteissa, joissa ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa. Samalla on harkittava, onko tarkoituksenmukaisempaa säätää kokonaan uusi valtioneuvoston asetus koskemaan näiden jätteiden laatuvaatimuksia ja niiden hyödyntämisen edellytyksiä sekä siirtää ne luvan sijasta ilmoituksen perusteella ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröitäväksi. Lisäksi on selvitettävä mahdollisuutta kansallisesti poistaa tietyn koostumuksen omaavilta tuhkilta, lietteiltä ja kuonilta jätestatus tai säätää niille helpotuksia jätelainsäädännön vaatimuksista. Puhtaiden maa-ainesten jätestatus on kokonaan poistettava.
16. Luodaan selkeä ja tasapainoinen aluehallinnon ja kuntien välinen toimivallanjako ja integroidaan tiiviimmin toisiinsa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristölupa- ja valvontatehtävien hoito aluehallinnon uudistamisen yhteydessä. Arviointiryhmä korostaa, että ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen edellyttää eri vaiheisiin osallistuvilta viranomaisilta asianmukaisia voimavaroja, vahvaa asiantuntemusta sekä jatkuvaa toimintatapojen kehittämistä.
17. Siirrytään seuraamaan ympäristölupien käsittelyajoissa myös lupaviranomaisen todellista lupaharkinta-aikaa, joka ajoittuu viimeisen täydennyksen saapumisesta päätöksen antamiseen. Eri toimenpitein, kuten ennakkoneuvottelulla ja sähköisen opastuksen käyttöönotolla, varmistetaan, että lupahakemusten tiedot ja niihin liittyvät selvitykset ovat riittävän kattavat heti asian tullessa vireille. Jos lakisäätteiset käsittelyajat tulevat jatkossa harkittaviksi, tarvitaan asiasta erillinen selvitys.

18. Ulotetaan valituslupajärjestelmä ympäristön käyttöä koskevissa laeissa koskemaan kattavasti valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusluvan myöntämisperusteista säädettäisiin yhtenäisesti hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaisesti. Arviointiryhmän mielestä valittamista samoilla perusteilla voidaan tehokkaimmin vähentää yhdistämällä eri päätöksentekojärjestelmiä tai eri päätöksiä yhteen menettelyyn. Arviointiryhmä ei pidä perusteltuna viranomaisten valitusoikeuden rajoittamista nykyisestä.
19. Kevennetään, nopeutetaan ja yhtenäistetään uusiutuvan energian pientuotannon lupakäytäntöjä. Ympäristöministeriön tulee valmistella pikaisesti yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa lupakäytäntöjä keventävät ja yhtenäistävät menettelytavat ja ohjeet. Lisäksi ympäristöministeriön tulee käynnistää yhteistyössä kuntien kanssa kokeilu, jossa jo hyviksi havaittuja käytäntöjä sovelletaan laajassa mittakaavassa ja luodaan yhteisiä käytäntöjä lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi ottaen huomioon suojellut ja kulttuurihistoriallisesti merkittävät rakennukset. Kokeilun jälkeen päätetään käytäntöjen käyttöönnotosta.

SAMMANDRAG

Bedömningsgruppen föreslår att följande åtgärder ska vidtas för smidigare och effektivare miljöförfaranden:

1. Det bör göras en grundlig utredning av fördelar och nackdelar med att olika miljörelaterade tillståndsförfaranden förenas i ett genomförande som följer samserviceprincipen.
2. Förfarandet för bedömning av miljökonsekvenser, nedan MKB-förfarandet, och planläggningen bör samordnas effektivare än i dag. I markanvändnings- och bygglagen och i MKB-lagen bör det ingå bestämmelser om möjligheten att förena MKB-förfarandet med planläggningsförfarandet, om planen upprättas eller ändras med tanke på ett projekt som omfattas av MKB-skyldigheten (projektplan). NTM-centralen kan dock förutsätta ett separat MKB-förfarande, om det på grund av projektets eller planens natur eller tidpunkten för planläggningsförfarandet inte är möjligt att i ett kombinerat förfarande uppfylla kraven i MKB-lagstiftningen.
3. Inom ramen för MKB-förfarandet ska verksamhetsutövaren utföra en sådan Naturbedömning som avses i 65 § i naturvårdslagen, ifall en sådan bedömning behövs.

Dessutom utreds möjligheten att förena NTM-centralens utlåtande om Naturbedömningen med det utlåtande som NTM-centralen i egenskap av MKB-kontaktmyndighet ger om konsekvensbeskrivningen. Det utlåtande som naturvårdslagen förutsätter ska presenteras som en självständig del i kontaktmyndighetens utlåtande. Som en följd av att förfarandena kombineras förkortas den maximala tidsfristen för utlåtandet om Naturbedömningen.

4. Förhållandet mellan MKB-förfarandet och miljötillståndsförfarandet ska bedömas i en MKB-arbetsgrupp som tillsatts av miljöministeriet och vars mandatperiod pågår till den 30 september 2016. Bedömningsgruppen anser det vara viktigt att resultatet av MKB-förfarandet utnyttjas allt effektivare i de tillståndsförfaranden som tillämpas inom miljöområdet.
5. Den maximala tidsfristen för lämnande av utlåtanden och framförande av åsikter om programmet för bedömning av miljökonsekvenserna bör förkortas från 60 dagar till 30 dagar.
6. MKB-lagen bör ändras så att den tydligare anger behovet att rikta in utredningarna på de uppgifter som är nödvändiga för att identifiera de väsentliga miljökonsekvenserna av ett projekt. Identifiering av sannolikt betydande miljökonsekvenser av projekt skrivs in som ett av syftena med MKB-lagen. Definitionen av miljökonsekvensbedömning och bestämmelserna om konsekvensbeskrivningar ändras å

sin sida så att de anger utgångspunkten för att med hjälp av konsekvensbeskrivningen identifiera sannolikt betydande miljökonsekvenser av projekt, detta med beaktande av de utredningar som andra lagar förutsätter.

7. Till MKB-lagen bör det fogas bestämmelser om förhandsöverläggningar när det gäller betydande projekt för miljöanvändning, så att den projektansvariga och olika myndigheter får en helhetsbild av de processer som hänför sig till projektet och så att processerna ska framskrida snabbare.

Om MKB-förfarande tillämpas på projektet, kan den projektansvariga därmed be NTM-centralen inleda ett förfarande för förhandsöverläggningar mellan den projektansvariga och de myndigheter vars ansvarsområde projektet berör. NTM-centralen ska utan dröjsmål inleda ett sådant förfarande, förutsatt att begäran inte anses vara oändamålsenlig. I förhandsöverläggningarna behandlas de innehållsliga kraven på den framtida ansökan, behövliga utredningar och utlåtanden, ordnandet av samråd, tidtabellen för myndigheternas förfaranden och andra praktiska frågor, utan att man för den skull befattar sig med de innehållsliga krav som olika lagar ställer på projektet. En hänvisningsbestämmelse om förfarandet med förhandsöverläggning bör utöver i MKB-lagen även tas in i flera speciallagar som berör projekten. För att praxis ska vara enhetlig kan miljöministeriet i resultatstyrningen fastställa behövliga kompletterande mål för NTM-centralerna och regionförvaltningsverken, även mål beträffande förfarandenas tidtabell.

8. Interaktionen mellan verksamhetsutövaren och tillståndsmyndigheten bör förbättras också i de projekt där förfarandet med förhandsöverläggning enligt MKB-lagen inte tillämpas. Till miljöskyddslagen fogas en bestämmelse enligt vilken sökanden på elektronisk väg kan be den statliga miljötillståndsmyndigheten om sådan kompletterande rådgivning som avses i 8 § i förvaltningslagen. Tillståndsmyndigheten ska då sammanställa åtminstone följande information i den elektroniska rådgivning som ges:

- 1) råd beträffande ansökans innehåll,
- 2) information om behövliga utredningar, varefter nya utredningar kan krävas endast av tvingande skäl som framkommer i ett senare skede,
- 3) uppgifter om och tidsfrister för de utlåtanden som begärs och uppgifter om samråd som ska ordnas, och
- 4) bedömning av tidtabellen för handläggning av ärendet utan dröjsmål.

Om en kommun har beslutat att ta i bruk elektronisk ärendehantering i miljötillståndsfrågor, ska den tillhandahålla rådgivning på motsvarande sätt.

9. Det material som samlats in i samband med ett tillståndsförfarande enligt miljöskyddslagen ska utnyttjas i det tillståndsförfarande som avses i lagen om säkerhet

vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor. Dessutom utreds om samråd i ärenden med sammanfallande behandlingsskeden kan kombineras och elektronisk ärendehantering främjas. Bedömningsgruppen föreslår också att det skapas ett tillsynssystem för övervakning av anläggningar som behandlar kemikalier, och systemet ska vara gemensamt för olika myndigheter.

10. Arbetet med att utreda tröskeln för tillståndsplikt fortsätter i fas 3 av revideringen av miljöskyddslagen, och tidsfristen för arbetet går ut den 31 december 2015. Den jämförelse som utförts i samband med bedömningen visar dock inte på några stora faktiska skillnader mellan tröskeln för förhandskontroll i Finland och Sverige.
11. Arbetet med att utveckla miljötillståndsförfarandet när det gäller djurstallar ska fortgå efter att de åtgärder för förenklat förfarande som riksdagen nyligen godkände har vidtagits. Det finns framför allt skäl att studera en modell där tillståndsprövningen förenhetligas genom normstyrning, men där ett förenklat miljötillståndsförfarande, inkl. samrådsskeden, bevaras.
12. Mängden tillståndsförfaranden med enbart grannrättslig tillståndsgrund ska utredas, och det bedöms om fördelarna av att denna grund slopas är större än nackdelarna med tanke på olika parter.
13. Det bör utredas om befogenheten att bevilja undantag enligt naturvårdslagen och undantag från skyddet av fasta fornlämningar enligt lagen om fornminnen kunde överföras från NTM-centralen till regionförvaltningsverket i de fall regionförvaltningsverket handlägger tillståndet för projektet i fråga. I övriga fall där projektet inte behöver något egentligt projektillstånd kan befogenheten att bevilja undantag förbli hos NTM-centralen.
14. Tillståndsplikt som är oberoende av miljökonsekvenserna bör frångås när det gäller vattenledningsprojekt (vatten-, avlopps- eller kraftledningar eller andra ledningar under en allmän farled eller kungsådra). Med tanke på avgörandet av sådana nyttjanderättsfrågor som hänför sig till ärendet är det ändamålsenligt att granska det föreslagna sloandet av tillståndsplikten närmare i den arbetsgrupp som utreder den ständiga nyttjanderätt som avses i vattenlagen. Samtidigt bör man bedöma behovet att i form av allmänna normer utfärda föreskrifter om placeringen av ledningar.
15. De återvinningsobjekt som avses i statsrådets förordning om återvinning av vissa avfall i markbyggnad (591/2006) bör utvidgas till att också täcka användning av aska, slagg och slam i objekt där detta inte medför risk för förorening av miljön. Det bör samtidigt övervägas om det är mer ändamålsenligt att utfärda en helt ny statsrådsförordning om kvalitetskraven på dessa avfallsslag och förutsättningarna för återvinning av dem och att i stället för att bevilja tillstånd överföra dem till datasystemet för miljövårdsinformation för registrering. Därtill bör man utreda

möjligheten att på nationell nivå inte längre klassificera aska, slam och slagg med en viss sammansättning som avfall, alternativt fastställa lindringar för dessa beträffande kraven i avfallslagstiftningen. I fråga om rena marksubstanser bör avfallsstatusen slopas helt.

16. Det bör upprättas en klar och balanserad behörighetsfördelning mellan regionförvaltningen och kommunerna, och skötseln av regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas miljö tillstånds- och tillsynsuppgifter bör integreras i varandra i samband med reformen av regionförvaltningen. Bedömningsgruppen framhäver att smidigare miljöförfaranden förutsätter att de myndigheter som deltar i olika skeden av processen tillför behövliga resurser och stark expertis och kontinuerligt utvecklar verksamhetsätten.
17. I fråga om handläggningstiderna för miljö tillstånd bör man övergå till att följa upp tillståndsmyndighetens faktiska tid för tillståndsprövningen, som infaller mellan det att den sista kompletteringen har anlänt till det att beslut meddelas. Med hjälp av olika åtgärder såsom förhandsöverläggningar och införande av elektronisk handledning säkerställs det att uppgifterna i tillståndsansökningarna och de utredningar som hänför sig till dem är tillräckligt omfattande redan när ärendet anhängiggörs. Om de lagstadgade handläggningstiderna i fortsättningen ska ses över, behövs det en separat utredning i frågan.
18. I de lagar som behandlar miljöanvändning bör systemet med besvärstillstånd utvidgas till att också gälla sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Grunderna för beviljande av besvärstillstånd ska anges på ett enhetligt sätt i enlighet med 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. Bedömningsgruppen anser att överklagande som sker på samma grunder effektivast kan minskas om man förenar olika beslutssystem eller olika beslut till ett förfarande. Bedömningsgruppen anser det inte motiverat att begränsa myndigheternas besvär rätt från den nuvarande.
19. Tillstånds förfarandena för småskalig produktion av förnybar energi bör underlättas, för snabbas och förenhetligas. Miljöministeriet bör i samarbete med centrala aktörer i snabb takt ta fram tillvägagångssätt och anvisningar som lättar upp och förenhetligar tillstånds förfarandena. Miljöministeriet bör därtill i samarbete med kommunerna inleda ett försök där förfaranden som konstaterats vara välfungerande tillämpas i större skala och där det skapas gemensamma förfaranden för smidigare tillståndsprocesser med samtidig hänsyn till skyddade och kulturhistoriskt betydande byggnader. När försöket har avslutats fattas beslut om tillämpning av förfarandena.

SUMMARY

1. MIKSI YMPÄRISTÖMENETTELYJEN SUJUVOITTA-MISTA

Ympäristöä koskeva lainsäädäntö on muodostunut pala palalta monista syistä. Vaikka aiempi eri ympäristönsuojelukysymyksiä kuten ilmansuojelua, vesiensuojelua, jäteasioita osaksi, melua yms. koskeva lainsäädäntö saatiin kootuksi ympäristönsuojelulakiin, suuri osa ympäristöä koskevasta lainsäädännöstä on erityislaeissa, joita on syntynyt monilla eri hallinnonaloilla ja eri ministeriöiden valmistelusta. Tällaisia lakeja ovat

- ympäristönsuojelulaki
- laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä
- maankäyttö- ja rakennuslaki
- naapuruussuhdelaki
- jätelaki
- vesilaki
- luonnonsuojelulaki
- rakennusperintölaki
- muinaismuistolaki
- maa-aineslaki
- kaivoslaki
- metsälaki
- lunastuslaki
- kemikaalilaki
- kemikaaliturvallisuuslaki
- sähkömarkkinalaki
- yksityistielaki
- päästökauppalaki
- tulvariskien hallinnasta annettu laki
- laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä
- merenkulun ympäristönsuojelulaki

Nämä lait on valmisteltu ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla. Niiden valmistelussa ei ole juuri ollenkaan selvitetty niiden yhteisvaikutusta. Laeissa on eräin poikkeuksin vain harvoja velvoitteita muiden lakien ottamisesta huomioon. Kokonaiskuvaa hankkeen vaikutuksista on vaikea saada eikä millään viranomaisella ole vastuuta siitä. Tilannetta on pyritty parantamaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetulla lailla, mutta se koskee vain pientä osaa ympäristölupaa vaativista hankkeista. Aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa on kuitenkin neuvonnan kautta voitu pyrkiä selvittämään eri lakien mukaisia menettelyjä hakijalle.

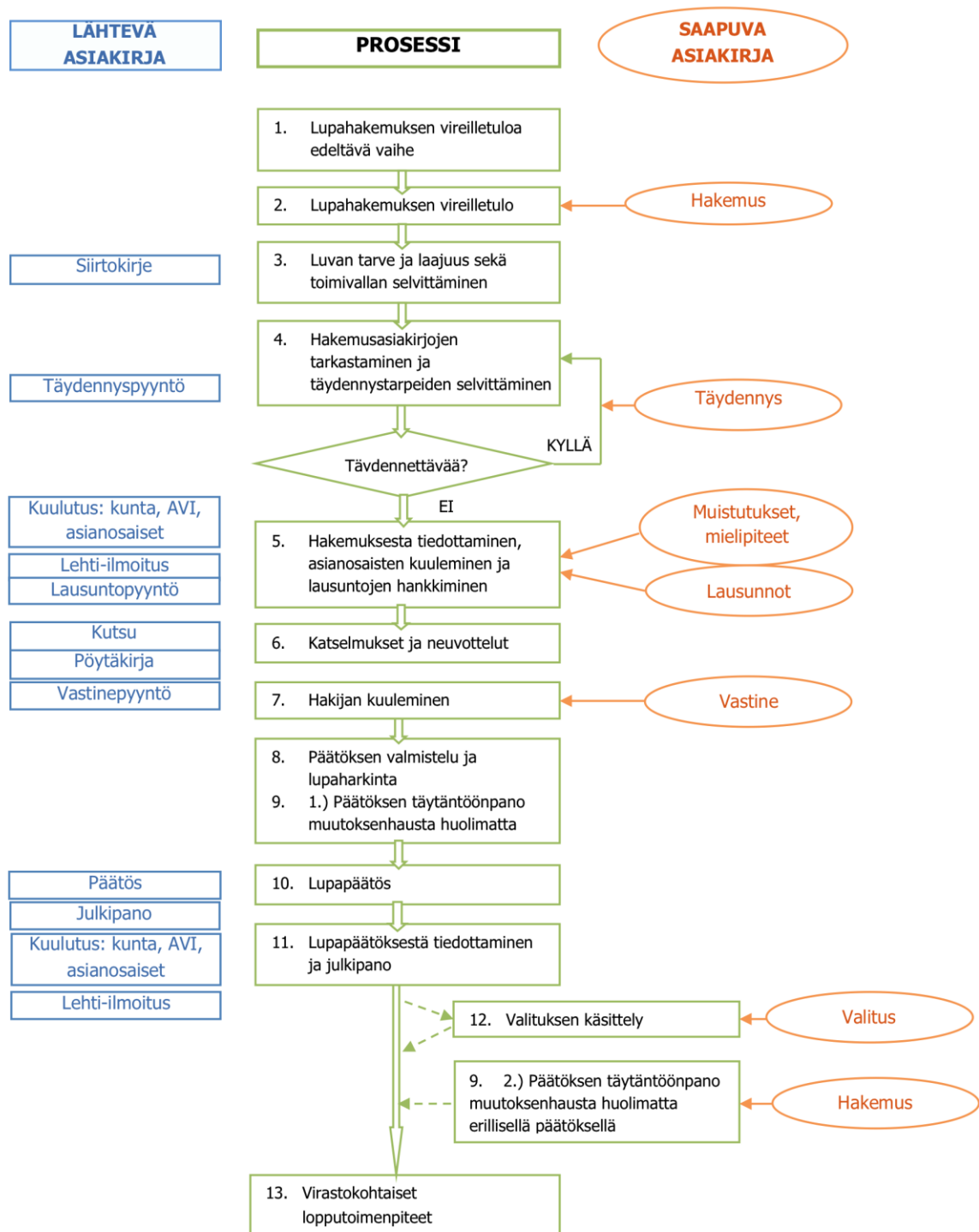
Esimerkkinä ympäristöllisestä sääntelystä voidaan mainita parhaillaan vireillä oleva Äänekosken biotuotetehtaan rakentaminen, jossa vaaditaan

- asemakaavan muutos
- ympäristövaikutusten arviointimenettely
- purkulupa vanhan tehtaan purkamiseksi

- ympäristölupa erikseen tehtaalle ja kaatopaikalle
- vesilain mukaiset vesitalousluvut
- sähkölinjan hankelupa
- rakennuslupa
- kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa
- päästökauppalain mukainen päästölupa

Ympäristömenettelyjen sujuvoittamisessa tarkastelun kohteena kysymykseen ei tule vain itse asian ratkaiseminen viranomaisessa vaan niitä edeltävät moninaiset vaiheet kuten hakemuksen oikea laatiminen, riittävien selvitysten hankkiminen, lausuntojen pyytäminen, vaadittavat kuulemiset ja muut ympäristölliset menettelyt. Ne vaativat yleensä asiantuntemusta ja aikaa.

Oheisesta kaaviosta käyvät havainnollisesti ilmi investointitoiminnan aloittamisen tai toiminnan muuttamisen kannalta keskeisimmän luvan, ympäristöluvan käsittelyvaiheet.



Kuva 1. Lupamenettelyn vaiheet

Eri tahojen osallistumisesta yhden ja saman hankkeen valmisteluun ja toteuttamiseen ja samalla esimerkkinä menettelyn monimutkaisuudesta kuvataan seuraavassa tuulivoiman rakentamisessa tarvittavat menettelyt ja niihin osallistuvat tahot silloin, kun kysymyksessä on mittava hanke useiden tuulivoimaloiden rakentamiseksi.

Tuulivoimahankkeet ovat monipuolista ympäristönkäytön sääntelyä vaativia hankkeita, mutta siitä huolimatta tuntuu monimutkaiselta ja resurssien tuhlaukselta, että sama hanke voi käydä kunnassa 13 kertaa, tosin osaksi eri viranomaisissa, ja myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa 13 kertaa. Kansalaisillakin on tilaisuus vaikuttaa hankkeeseen useita kertoja, jopa 8 kertaa. Alla on kuvattu tuulivoimahankkeen ”lupamatriisi” toiminnanharjoittajan näkökulmasta.



Tuulivoiman ”lupamatriisin” sidosryhmävaiheet

	Esisuunnittelu	Maakunta- kaavotus	VVA—ohjelma	VVA-selostus	Tuikat	Lentosteet, maantiet	Kaavoitus, OAS	Kaavaluonnos	Kaavaehdotus	Verkkoliityntä, tutkimuslupa	Verkkoliityntä, rakentamislupa	Verkkoliityntä, lunastaminen	Rakennusluvut	Tietotulkukset	Rakentaminen	Käyttö, ympäristölupa
Maanomistaja	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Kunta	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X		X
Maakuntaliitto	X	X	X				X	X	X	X	X	X				
ELY-keskus	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X		X
Puolustusvoimat		X	X		X		X	X	X				X			
Trafi		X	X	X		X	X	X	X				X	X		
Sähköverkkoyhtiö	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X				
Maanmittauslaitos														X		
Kansalaiset tai naapuri		X	X	X			X	X	X				X			X

Hanketoimijatyyppit: ”Tee-se-itse”, kotimainen energiayhtiö tai vastaava, tuulivoiman kehitysyhtiö, kotimainen tai ulkomainen turbiinivalmistaja, pääomasijoitusyhtiö...

EPV Energia Oy

20.2.2015

1

Kuva 2. Mittavan tuulivoimahankkeen ”lupamatriisi” toiminnanharjoittajan näkökulmasta (EPV Energia Oy, 2015)

Teollisen kokoluokan tuulivoimahankkeen etenemisvaiheet ja tarvittavat viranomaismenettelyt riippuvat paljon hankkeen koosta (voimaloiden määrä), sijaintipaikan olosuhteista sekä kaavatilanteesta, eivätkä siten ole aina edellä mainitun kaltaiset. Teollisen kokoluokan tuulivoimahankkeen toteuttamiseksi mahdollisesti tarvittavista viranomaismenettelyistä voidaan esittää seuraava yhteenveto:

Taulukko 1. Yhteenveto teollisen kokoluokan tuulivoimahankkeen viranomaismenettelyistä

Menettely	Vastuuviranomainen	Tarve
Kaavoitus	Kunta	<ul style="list-style-type: none"> Kaavoitustilanteesta ja hankkeen koosta riippuen tarvitaan mahdollisesti yleispiirteinen kaava ja/tai suoraan rakentamista ohjaava kaava.

YVA-menettely	ELY-keskus	<ul style="list-style-type: none"> Sovelletaan, mikäli hanke käsittää vähintään 10 voimalaa tai vähintään 30 MW. Pienemmissä hankkeissa sovelletaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella.
Natura-arviointi	ELY-keskus	<ul style="list-style-type: none"> Tarvitaan, mikäli hankkeen katsotaan todennäköisesti merkittävästi heikentävän Natura-alueen perustana olevia luonnonarvoja.
Lentoestelausunto	Finavia	<ul style="list-style-type: none"> Tarvitaan aina. Lausunnossa otetaan kantaa, onko lentoestelupa tarpeen.
Lentoestelupa	Trafi	<ul style="list-style-type: none"> Tarvitaan, mikäli Finavian lausunnossa edellytetään lentoestelupaa.
Tutkavaikutuslausunto	Pääesikunta	<ul style="list-style-type: none"> Lausunnossa otetaan kantaa, onko tutkavaikutusten arviointi tarpeen.
Tutkavaikutuslaskenta	VTT	<ul style="list-style-type: none"> Tarvitaan, mikäli Pääesikunnan lausunnossa edellytetään tutkavaikutusten arviointia.
Rakennuslupa	Kunta	<ul style="list-style-type: none"> Tarvitaan aina.
Ympäristölupa	Kunta	<ul style="list-style-type: none"> Tarvitaan, mikäli hankkeesta saattaa aiheutua naapurisuhteissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.
Vesilain mukainen lupa	AVI	<ul style="list-style-type: none"> Mikäli hanke rakennetaan vesialueelle tai vaikuttaa vesistöön.
Liittyminen sähköverkkoon	Energiavirasto, kunta	<ul style="list-style-type: none"> Sähkömarkkinalain mukainen liittymislupa. Voimajohdon rakentamislupa. Tarvitaan, mikäli rakennettava uusi voimajohto. Liityntäsopimus verkkoyhtiön kanssa.
Tietoimitus	Maanmittauslaitos	<ul style="list-style-type: none"> Tarvitaan, mikäli hanke edellyttää uuden tien rakentamista.

Hankkeen arviointia suoritetaan itsenäisesti monissa eri viranomaisissa, mutta kussakin yleensä vain viranomaisen omaa toimialaa koskevilta osin. Viranomaisten keskinäinen yhteydenpito on ollut usein puutteellista. Tavallisesti ei asiaa ole ajateltu hakijan kannalta eivätkä säännökset sitä edellytäkään. Neuvonta on saattanut olla vajavaista. Millään viranomaistaholla ei ole ollut kokonaisvastuuta lupaprosesseista. Ei ole riittävästi pohdittu hakemuksesta selvityksineen aiheutuvia kustannuksia eikä useinkaan kiinnitetty huomiota hankkeen aikataulutukseen. Menettelyssä ilmenevät ongelmat eivät ole koskeneet vain hankkeen hakijaa vaan myös kansalaisia, joiden on ollut vaikeata seurata hankkeen käsittelyä eri viranomaisissa ja tietää, mikä merkitys milläkin luvalla tai käsittelyvaiheella on. Lisäksi viranomaisilla on voinut olla vaihtelevia käytäntöjä ja tulkintoja eri puolilla maata.

Edellä lyhyesti kuvattu kehitys ei ole tyypillistä vain Suomessa vaan kaikissa Euroopan unionin maissa, joissa ympäristölainsäädäntö suuresti perustuu yhteisiin unionin asetuksiin ja direktiiveihin. Unionissa ei nimittäin myöskään ole suoritettu hankkeiden ja menettelyjen kokonaisarviota, vaikka turhan sääntelyn välttäminen onkin viime aikoina ollut esillä muun muassa komission REFIT-hankkeessa. Parhaillaan eri puolilla Eurooppaa on meneillään ympäristömenettelyjen sujuvoittamista koskevia hankkeita, joita on selvitetty Ari Ekroosin ja Matias Warstan oikeusvertailevassa katsauksessa 31.8.2014 ”Ympäristölupajärjestelmän keventämishankkeista eräissä maissa”. Katsauksen tiivistelmässä on todettu: ”Selvityksen perusteella kaikki vertailumaat (so. Ruotsi, Alankomaat, Saksa, Ranska, Englanti, Tanska ja Belgia) ovat pyrkineet kehittämään ympäristöllistä ennakoivalvontaa tavoitteenaan vähentää sääntelystä ja erityisesti hallinnollisista menettelyistä yrityksille aiheutuvaa kuormaa ja kustannuksia. Useat maat ovat käynnistäneet ja toteuttaneet lainsäädännön integrointityön, jossa yksittäisiä säädöksiä on koottu suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Substanssisääntelyn kodifioinnin ohella on kiinnitetty enenevästi huomiota myös erillisten menettelyiden kytkemiseen toisiinsa eli ns. yhden luukun periaatteen edistämiseen. Ajatuksena on, että vaikka hallinnossa voi olla perusteltua säilyttää eräitä sektoriviranomaisia ja erillisiä suunnittelujärjestelmiä, asiakas asioisi vain yhdessä rajapinnassa.”

Ympäristöllisistä menettelyistä on muodostunut kynnys uusille yrittäjille ja etenkin pienyrittäjille. Kynnyksen ylittäminen vaatii tavallisesti asiantuntijoiden käyttämistä, lykkää hankkeen aloittamista ja aiheuttaa merkittäviä kustannuksia ja saattaa jopa johtaa markkinoiden menettämiseen hankkeen aloituksen viivästyessä. Menettelyt koskevat yhtäläisesti kaikenlaisia hankkeita, vaikka hankkeen tarkoituksena olisi nimenomaan ympäristönsuojelun edistäminen.

Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen on monista syistä perusteltua. Byrokratiaa on vähennettävä. Esityksiä tästä on tehty viime vuosina runsaasti kuten käy ilmi luvusta 2 ja lähdeluettelosta tämän raportin lopussa. Useita toimenpiteitä on jo aloitettu ja valmistellaan parhaillaan. Tämän raportin tarkoituksena on arvioida, millaiset jo aloitetut ja uudet toimenpiteet ovat toteutettavissa lähitulevaisuudessa ympäristömenettelyjen sujuvoittamiseksi. Sujuvoittamisessa on pyrittävä siihen, että suoritettavat toimenpiteet eivät heikennä ympäristön laatua tai ympäristönsuojelun tasoa. Se on tämän arvioinnin ja ehdotusten lähtökohta. Viranomaisten henkilöresurssien meneillään oleva merkittävä supistaminen edellyttää kuitenkin viranomaisten työtaakan keventämistä, mikä tässä raportissa on ollut otettava huomioon. Sillä saattaa olla vaikutuksensa eräissä kysymyksissä ympäristönsuojelun tasoon, ellei tehtävien määrää sopeuteta käytettävissä oleviin resursseihin. Toteutettavien sujuvoittamistoimien vaikutukset on samalla arvioitava, jotta yhteen viranomaiseen kohdistuvat toimet eivät samanaikaisesti lisää toisen viranomaisen työtä kohtuuttomasti.

Kaiken kaikkiaan ympäristömenettelyjen sujuvoittamisella tulisi supistaa sitä välimatkaa, mikä on tekniikan kehittymisen myötä syntynyt reaaliaikaisen yhteiskunnan toiminnan ja perinteisen lupahallinnon välille. Sähköisen asioinnin kehittämisellä on keskeinen rooli menettelyjen tehostamisessa. Valtion aluetason ympäristöhallinnossa meneillään oleva lupamenettelyn sähköistäminen tulisi ulottaa lähivuosina paitsi muuhun valtionhallintoon ja muutoksenhakumenettelyihin, myös vastaaviin kuntatason menettelyihin, mutta siinäkin resurssit ovat suurena kysymysmerkkinä.

2. AIEMPIA EHDOTUKSIA JA MENETTELYIDEN SUJUVOITTAMISTA EDISTÄVIÄ HANKKEITA

Ympäristömenettelyjen sujuvoittamisesta ja lupabyrokratian vähentämisestä on sekä Euroopan komissiossa että Suomessa tehty viime vuosina lukuisia ehdotuksia.

REFIT (Regulatory Fitness and Performance) on Euroopan komission ohjelma, jolla pyritään parantamaan EU:n sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta. Ohjelmalla pyritään yksinkertaistamaan EU:n lainsäädäntöä ja vähentämään sääntelystä aiheutuvia kustannuksia. Tarkoituksena on varmistaa selkeä, vakaa ja ennakoitava sääntelykehys, jolla tuetaan kasvua ja työllisyyttä. REFIT-ohjelma on osaltaan kannustanut Euroopan komission, Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin, EU-maiden ja eri sidosryhmien yhteisiä ponnisteluja. Monissa EU:n jäsenmaissa, kuten Suomessa, on lisäksi käynnistetty kansallisia toimenpiteitä menettelyjen sujuvoittamiseksi.

Seuraavassa on esitetty esimerkkejä keskeisistä menettelyiden sujuvoittamiseen tähtävistä hankkeista Suomessa. Ne ehdotukset ja esitykset, jotka ovat olleet arviointiryhmän käytössä tätä työtä tehdessä, on listattu lähdeluetteloon.

2.1. Lupa- ja arviointimenettelyjen sujuvoittamista edistäviä hankkeita

Lupa- ja arviointimenettelyiden sujuvoittamista koskeva tavoite on sisältynyt tällä vaalikaudella kaikkiin keskeisiin lainsäädännön valmistelua ohjaaviin hallituksen strategisiin ohjelmiin: pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan, hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan ja pääministeri Stubbin hallitusohjelmaan.

Tällä vaalikaudella ympäristöministeriön toimivaltaan kuuluvat ympäristölainsäädännön sujuvoittamistoimenpiteet ovat painottuneet ympäristönsuojelulain uudistamiseen. Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014) tuli voimaan 1.9.2014. Marraskuussa 2014 annettiin hallituksen esitys ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta (HE 257/2014 vp), joka sisältää ehdotukset ympäristöluvan ja maa-ainesluvan yhteiskäsittelystä, ympäristölupien lupamääräysten tarkistusmenettelyn kumoamisesta ja lupakynnyksen korottamisen eläinsuojien osalta. Hallituksen esityksen arvioidaan vähentävän ympäristölupahakemuksia noin 20 %. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen 13.2.2015.

Sujuvoittamistoimenpiteiden valmistelua jatketaan ympäristönsuojelulain uudistuksen 3. vaiheessa, jota koskevan hankkeen ympäristöministeriö asetti tammikuussa 2015. Uudistuksen 3. vaiheessa selvitetään lupakäsittelyn käytäntöjen edelleen sujuvoittamista ja luvanvaraisuuskynnysten laajempaa nostamista. Lisäksi tarkastellaan edellytyksiä säätää nyt lupamääräyksissä ratkaistavista asioista toimialakohtaisissa valtioneuvoston asetuksissa ja lupamenettelyjen korvaamista toimintojen rekisteröintimenettelyllä. Kolmannen vaiheen hallituksen esityksen on määrä valmistua vuoden 2015 loppuun mennessä.

Oikeusministeriön vastuulle kuuluva vesilaki uudistettiin 2010-luvun alussa. Vesilain jatkokokehtaminen tapahtuu oikeusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyönä. Eduskunta edellytti vuonna 2010 vesilain ns. käyttöoikeus-

sääntelyn perustuslainmukaisuuden tarkastelua vuoteen 2017 mennessä. Vesilain ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyiden tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia, koska monet investointihankkeet (kuten sellu- ja paperitehtaat, kaivokset, ydinvoimalat) tarvitsevat ympäristön pilaamisvaikutusten ympäristöluvan sekä vesirakentamiseen ja vedenottoon vesitalousluvan. Näissä hankkeissa on myös yhteinen lupaviranomainen aluehallintovirasto ja valvontaviranomainen ELY-keskus.

Koska ympäristön käyttöön kohdistuvien lupamenettelyiden sujuvuuteen voidaan merkittävästi vaikuttaa alueiden käytön ohjausjärjestelmän ja erityisesti kaavoituksen kautta, on myös maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa ja sen jälkeisissä kehittämistoimissa menettelyiden sujuvoittaminen ja prosessien kokonaiskestoajan lyhentäminen yhtenä tavoitteena. Toimivuusarvioinnin tuloksia ja hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tavoitteita toteuttava hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 334/2014 vp) annettiin eduskunnalle loppuvuodesta 2014. Eduskunta on hyväksynyt esityksen 13.2.2015. Hallituksen esityksen tavoitteena on mm. kilpailun edistäminen kaavoituksella ja kuntien maapolitiikan vahvistaminen. Rakennusvalvonnan kehittämistä ylikunnallisiksi yksiköiksi valmistellaan asetetussa hankkeessa. Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyä koskeva selvitys on parhaillaan lausunnolla ja jatkotoimenpiteet on tarkoitus käynnistää vielä tällä vaalikaudella. Valtakunnallisten alueidenkäyttötaavoitteiden uudistaminen aloitetaan vuoden 2015 aikana ja siinä yhteydessä arvioidaan tavoitteiden asemaa erityisesti perustuslain näkökulmasta. Toimivuusarviointiin sisältyvien, muutoksenhakua koskevien ehdotusten pohjalta tehdään erilliselvitys kevään 2015 aikana.

Vielä tällä vaalikaudella aloitetaan ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin kansallisen täytäntöönpanon valmistelu. YVA-lain uudistamisessa tarkastelun kohteena tulee olemaan YVA-lain tarkastelun ohella myös YVA-menettelyn suhde kaavoitukseen ja muihin arviointimenettelyihin sekä suhde lupamenettelyihin.

Myös muissa ympäristön käyttöä sääntelevien lakien uudistushankkeissa (kuten luonnonsuojelulain uudistaminen) esille tulee kyseisen lain suhde laajempaan ympäristösääntelyn kokonaisuuteen.

Ympäristöministeriön ohella työ- ja elinkeinoministeriössä kiinnitetään huomiota sen toimialalle kuuluvan ympäristösääntelyn sujuvuuteen kemikaaliturvallisuuslainsäädännön ja kaivoslain täytäntöönpanossa.

2.2. Toimintatapojen sujuvoittamista edistäviä hankkeita

Menettelyiden sujuvoittamista edistetään myös toimintatapojen muutoksilla, jotka eivät vaadi lainsäädäntömuutoksia. Siitä esimerkkinä voidaan mainita luvan hakijan ja viranomaisten ennakkoneuvottelut, jolloin jo ennen hakemusasiakirjojen jättämistä varmistetaan hakemusasiakirjojen ja niihin liittyvien selvitysten kattavuus. Ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat tulosohjauksella varmistaneet, että ympäristömenettelyistä vastaavat keskeiset valtion viranomaiset; aluehallintovirastot, ELY-keskukset sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) ottavat käyttöön ainakin merkittävimmissä hankkeissa ennakkoneuvottelut.

Seuraavassa on esitetty muutamia keskeisiä vireillä olevia toimintatapojen sujuvoittamista edistäviä hankkeita:

Äänekosken biotuotetehtaan ympäristövaikutusten arviointi- ja lupamenettelyt

Metsä Groupiin kuuluva Metsä Fibre valmistelee biotuotetehtaan rakentamista Äänekoskelle nykyisen sellutehtaan alueelle. Ympäristöministeriö käynnisti keväällä 2014 pilottihankkeen sujuvoittaakseen biotuotetehtaan lupamenettelyjä voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa. Hankkeen aikana havaitut hyvät lupakäytännöt kootaan yhteen, jotta ne leviävät laajemminkin toiminnanharjoittajien ja viranomaisten toimintaan. Pilottihankkeelle perustettiin yhteistyöryhmä, jossa olivat mukana Metsä Fibre ja keskeiset viranomaiset AVI, ELY-keskus, Äänekosken kaupunki sekä ympäristöministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Biotuotetehtaan perustaminen edellytti YVA-menettelyä, ympäristölupaa varsinaiselle sellutehtaalle sekä erillisiä ympäristölupia muille toiminnoille. YVA- ja lupaprosessit vietiin läpi ennätysajassa: YVA-menettely 5,5 kuukaudessa, asemakaavamuutos 7,5 kuukaudessa ja ympäristölupa 4,5 kuukaudessa.

Menettelyjen sujuvoittamisessa on ollut keskeistä eri viranomaisten tiivis vuoropuhelu heti hankkeen käynnistämisestä lähtien. Myös toiminnanharjoittajan, ELY-keskuksen ja AVI:n ennakkoneuvottelut ennen hakemusten jättämistä varmistivat riittävän kattavien hakemusten laadinnan. YVA- ja lupamenettelyt pystyttiin viemään osittain rinnakkain läpi YVA-menettelyn tarkoituksen kärsimättä. Pilottihanke edellytti kuitenkin resurssien voimakasta kohdentamista eri viranomaisilta biotuotetehtaan hakemuksen käsittelyyn syksyn 2014 aikana.

Kestävän kaivostoiminnan verkosto

Kestävän kaivostoiminnan verkosto on koontunut kaivosteollisuuden ja sen tärkeiden sidosryhmien edustajat yhdessä pohtimaan vastuullisen kaivostoiminnan pelisääntöjä. Sitran tuella rakennetussa yhteistyössä on mukana muun muassa kaivosyhtiöiden, matkailun, poroelinkeinoon sekä luonnonsuojelu- ja työntekijäjärjestöjen edustajia. Verkoston puheenjohtajana toimii kansliapäällikkö Hannele Pokka. Verkoston tavoitteena on synnyttää rakentava keskustelu eri osapuolten välille kaivosteollisuuden vastuullisuudesta ja paikallisista toimintamalleista. Verkostossa ei käsitellä lainsäädännöllisiä asioita, vaan kaivosteollisuuden vapaaehtoisia toimenpiteitä ja suhteita luonnonsuojeluun, alueen asukkaisiin sekä muiden elinkeinojen harjoittajiin. Verkoston toiminta auttaa osapuolia keskustelemaan avoimesti kiistanalaisista asioista. Vaikka on selvää, ettei kaikesta päästä yhteisymmärrykseen, osapuolet oppivat ymmärtämään toistensa näkemyksiä, mikä saattaa sujuvoittaa luvituskäytäntöjä. Esimerkiksi kaivostoiminnan ja luonnonsuojelualueiden väliset eturistiriidat verkoston on mahdollista ratkaista nopeastikin. Sen sijaan matkailualan ja kaivosteollisuuden välisten eturistiriitojen yhteensovittaminen täytyy tehdä tapauskohtaisesti. Elokuusta 2015 lähtien verkosto jatkaa toimintaansa Kaivosteollisuus ry:n tukemana.

Yritysten ja ympäristöviranomaisten aluefoorumit

EK ja ympäristöministeriö käynnistivät keväällä 2014 yritysten sekä lupa- ja valvontaviranomaisten aluefoorumit, joiden tarkoituksena oli tarjota osapuolille keskustelu- ja yhteistyöfoorumi ajankohtaisiin lupa-asioihin liittyen. Tilaisuudet järjestettiin Helsingissä, Oulussa, Mikkelissä ja Vaasassa. Tilaisuuksiin osallistui yhteensä noin 120 henkilöä yrityksistä sekä AVIen, ELY-keskusten, kuntien ja Tukesin viranomaisista. Tilaisuuksissa tunnistettiin virtuaalisen esimerkin avulla lupamenettelyjen pullonkauloja ja haettiin niihin yhdessä ratkaisuja. Samalla välitettiin osallistujille jo käytössä olevia hyviä käytäntöjä. Aluefoorumeissa huomattiin, että viranomaiset ja yritykset suurelta osin jakavat käsityksen merkittävimmistä ongelmakohdista. Osa esiin nostetuista kehittämiskeinoista on mahdollista toteuttaa pelkästään toimintatapoja muuttamalla. Lupaviranomaiset arvioivat, että ne voisivat käsitellä pienemmät lupahakemukset esimerkiksi 4 kuukaudessa ja isommat 6 kuukaudessa, jos lupahakemuksia ei tarvitsisi täydentää ja jos hakemuksia voitaisiin käsitellä yhtäjaksoisesti. Sekä yritykset että viranomaiset peräänkuuluttivat lisäksi parempia tietojärjestelmiä lupamenettelyjen tueksi. Osa ehdotuksista vaatii lainsäädännön muutoksia. Kiinnostava ehdotus oli mm. se, että lupahakemuksesta kuultaisiin vasta siinä vaiheessa, kun on jo luonnos lupapäätökseksi. Näin voitaisiin vähentää uusintakuulemisia ja välttää väärinymmärryksistä johtuvia lupamääräysten heikkouksia. Ehdotus otetaan käsittelyyn ympäristönsuojelulain uudistuksessa.

IMPERIA-hanke

Suomen ympäristökeskuksen koordinoimassa yhteistyöhankkeessa ”Monitavoitearvioinnin käytännöt ja työkalut ympäristövaikutusten arvioinnin laadun ja vaikuttavuuden parantamisessa” (IMPERIA), tunnistetaan ja kehitetään hyviä käytäntöjä ja menetelmiä vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi. IMPERIA-hankkeen keskiössä on kehittää monitavoitearvioinnin periaatteita ja työkaluja. Niitä järkevästi soveltamalla voidaan parantaa ympäristövaikutusten arviointien laatua, sidosryhmien osallistumista, raporttien ymmärrettävyyttä ja työn kustannustehokkuutta. IMPERIA-hankkeessa kehitettyjä toimintatapoja, menetelmiä ja työkaluja testataan ja sovelletaan todellisissa YVA- ja SOVA -menettelyissä tiiviissä yhteistyössä hankkeista vastaavien tahojen kanssa

3. MENETTELYJEN PÄÄLLEKKÄISYYKSIEN VÄHENTÄMINEN JA KOORDINOINTI

3.1. Johdanto

Edellä esitetystä on käynyt ilmi, että ympäristönkäytön sääntelyssä menettelyjen päällekkäisyyksien vähentämiseen ja menettelyjen koordinointiin on selvä tarve. Vaatimukset menettelyjen yksinkertaistamiseen ja nopeuttamiseen ovat perusteltuja. Samalla on todettava, että ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen on vaativa tehtävä. Samaa ympäristöllistä hanketta on tarkasteltava monesta eri näkökulmasta kuten ensisijaisesti ympäristön pilaantumisen estämiseksi ja samalla maankäytön tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi, naapureiden ja mahdollisten muiden haitankärsijöiden etujen turvaamiseksi, hankkeen hakijan oikeuksien ottamiseksi huomioon ja myös elinkeinotoiminnan edistämiseksi.

Euroopan unionin direktiivit, joita ympäristönkäytön sääntelystä on runsaasti – ympäristönsuojelulakia koskeneen lakiehdotuksen perusteluissa käsiteltiin erikseen 10 direktiiviä – asettavat usein reunaehdot sujuvoittamiselle. Meneillään olevat henkilöstöressurssien supistamiset valtionhallinnossa ja osin myös kunnallishallinnossa saattavat estää muutoin tarkoituksenmukaisten keinojen käyttöä ja ainakin vaikeuttaa menettelyjen nopeuttamista. Entistä pienemmän henkilökunnan tulisi käsitellä nykyistä nopeammin ympäristönkäyttöä koskevat hankkeet, jos niiden käsittelyä aiotaan sujuvoittaa.

Tässä raportissa ei ole voitu pohtia hallinnon suuria uudistuksia, esimerkiksi eri hallinnonalojen viranomaisten yhdistämistä, eikä valtion ja kuntien tehtäväjaon olennaisia muutoksia, joilla voisi olla merkitystä ympäristömenettelyjen järjestämisessä. Niiden valmistelu tapahtuu muussa yhteydessä ja on eräin osin jo vireillä. Tämä koskee myös maankäyttö- ja rakennuslain alaan kuuluvia asioita paitsi, jos tässä raportissa käsiteltävät ympäristömenettelyt samalla ulottuvat maankäyttö- ja rakennuslain alaan. Ympäristön käyttöä koskevia suunnitelmia, kuten jätehuoltosuunnitelmia, vesienhoitosuunnitelmia ja pohjavesien suojelusuunnitelmia, ei raportissa ole käsitelty.

Raportissa on eräin kohdin viitattu ns. yhden luukun periaatteeseen, jossa hakija asioi vain yhden viranomaisen kautta hankkeensa toteuttamiseksi. Periaatteen pohdinta edellyttää kuitenkin kokonaan toisenlaista laajaa valmistelua kuin tässä arviointihankkeessa on ollut mahdollista. Tästä huolimatta arviointiryhmä on halunnut kantanaan esittää yhden luukun periaatteen selvittämistä (jakso 3.2).

Kun lisäksi otetaan huomioon tämän raportin valmistamiseen varattu lyhyt määräaika, on raportissa keskitytty toteuttamiskelpoisiksi ja nopeasti toteutettaviksi arvioituihin sellaisiin ehdotuksiin, joilla nykyisiä monimutkaisia ympäristömenettelyjä voidaan keventää, sujuvoittaa ja nopeuttaa.

Suuri osa ehdotuksista vaatii lainsäädäntötoimia. Määräajan lyhyden vuoksi raportissa ei ole voitu esittää valmiita säädösehdotuksia. Ehdotukset on laadittava sen jälkeen, kun poliittinen päätös kunkin uudistuksen toteuttamisesta on tehty. Raportti tarjoaa kuitenkin hyvän perustan jatkovalmistelulle, mitä myös auttavat Itä-Suomen yliopiston tähän raporttiin liittyvät taustaselvitykset.

Siltä osin kuin ehdotettavat uudistukset ovat toteutettavissa ilman säädösmuutoksia ja hallinnon omin päätöksin, tähän voidaan tarvittavan yksityiskohtaisen valmistelun jälkeen ryhtyä heti. Sähköinen asiointi on tästä hyvä esimerkki.

Suurimmat jäljempänä ehdotettavat rakenteelliset muutokset kohdistuvat ympäristövaikutusten arviointiin suhteessa kaavoitukseen ja lupamenettelyihin (jakso 3.3.) ja ennakkoneuvottelumenettelyyn (jakso 3.4). Nämä muutokset vaativat pääsääntöisesti lainsäädäntötoimia. Ympäristövaikutusten arvioinnin kohteeksi joutuvat hankkeet ovat suurimpia ja yhteiskunnallisesti merkittävimpiä. Lukumääriltään enimmäkseen hankkeet ovat muita kuin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lainsäädännön piiriin kuuluvia, mutta usein kuitenkin ympäristöllisiä lupia vaativia hankkeita. Niitä koskevien menettelyjen sujuvoittamista käsitellään jaksossa 3.5. ja osin luvussa 4.

Arviointiryhmä on edellä kuvatulta pohjalta laatinut jäljempänä olevat ehdotukset. Työryhmä on käyttänyt nimeä "arviointiryhmä", koska raportti sisältää arvioinnin siitä, mitkä ehdotukset ympäristömenettelyiden sujuvoittamisesta ovat lähitulevaisuudessa toteuttamiskelpoisia ja siten realistisia. Luvussa 5 Voimavarojen riittävyys ja asiantuntemuksen turvaaminen on käsitelty hallinnon henkilöstöresursseja, joilla on vaikutuksensa raportissa tehtyjen ehdotusten toteuttamisessa. Muutoksenhakua koskevat ehdotukset ovat luvussa 6. Yleisten ympäristöhallinnon kysymysten lisäksi on luvussa 7 otettu käsiteltäväksi pienimuotoisen uusiutuvan energian edistäminen tärkeänä erityiskysymyksenä.

Osa niistä kysymyksistä, jotka edellä todetun mukaisesti käsitellään tässä raportissa, tulee jatkopohdinnan kohteeksi ympäristöministeriön 16.1.2015 asettamassa ympäristönsuojelulain ja asetuksen sekä eräiden muiden säännösten uudistamishankkeen kolmannessa vaiheessa. Sen asettamiskirjeen mukaan otetaan tällöin huomioon tässä raportissa tehtävät ehdotukset. Vastaavasti menetellään asetettavassa YVA-työryhmässä. Näiden kysymysten jatkokäsittely on siten jo järjestetty. Mutta raportin ehdotusten tulisi olla myös pohja-aineistona tulevissa hallitusohjelmaneuvotteluissa.

3.2. Lupamenettelyjen koordinoitumahdollisuudet (yhden luukun periaate)

Arviointiryhmä esittää, että selvitetään perusteellisesti erillisten ympäristöllisten lupamenettelyjen yhdistämisen hyödyt ja haitat niin sanotun yhden luukun periaatteen toteuttamisessa.

Tässä raportissa esitetään ehdotuksia ja niiden perusteita ympäristöllisten lupa- ja muutoksenhakumenettelyjen sujuvoittamiseksi säilyttämällä ympäristönsuojelun korkea taso ja eri tahojen osallistumisoikeus. Ongelmallisena hankkeiden – etenkin laajavaikutuksisten hankkeiden – toteuttamisen kannalta ovat lukuisat rinnakkaiset tai perättäiset lupa- ja lausunnotmenettelyt ja niistä aiheutuva kokonaisuuden hitaus. Menettelyjen lukuisuus ja puutteellinen koordinointi aiheuttaa päällekkäistä viranomaistyötä ja perättäisiä osallistumismenettelyitä. Menettelyjen määrä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia kansantaloudelle ja hankkeiden toteuttajille, kuluttaa runsaasti alati niukkeneviä viranomaisten ja tuomioistuinten resursseja sekä vaikeuttaa kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen ymmärrystä ympäristöä koskevista päätöksentekomenettelyistä.

Ympäristölainsäädäntö on kehittynyt vaiheittain. Tyypillisesti uusi ympäristöongelma on synnyttänyt uutta lainsäädäntöä. Varhaisvaiheen rakentamis-, terveydensuojelu-, vesi-, naapuruussuhde- ja luonnonsuojelulainsäädäntöä täydennettiin 1970-luvulta lukien muun muassa jäte-, ilmansuojelu-, meluntorjunta-, maa-aines- ja kemikaalilainsäädännöllä. Kukin lainsäädäntö ja sitä soveltava (lupa)viranomaisen vastasi tietystä yleisen edun turvaamiseksi tärkeästä tehtävälohkosta. Lakien sisältämät menettelyt olivat toisistaan riippumattomia niin sisällöllisesti kuin yleensä ajallisestikin.

Lupien rinnakkaisuuden ongelmiin reagoitiin aluksi säätämällä ympäristölupamenettelylaki (735/1991), jossa yhdistettiin yhteen luparatkaisuun enimmillään neljän lain mukaiset ennakkovalvontapäätökset puuttumatta sovellettavien lakien aineelliseen sisältöön. Kehitys jatkui yhtenäiseen ympäristönsuojelulakiin (86/2000), jolloin ympäristön pilaamisen aineellinen sääntelykin yhdistettiin. Samalla kumottiin ilmansuojelu- ja meluntorjuntalait sekä muutettiin vesilakia ja terveydensuojelu- ja naapuruussuhdelainsäädäntöä yhtenäisen lupamenettelyn aikaan saamiseksi. Vesilain muutoksella vesien pilaamista koskeva sääntely siirrettiin ympäristönsuojelulakiin, mutta yhtenäisen menettelyn turvaamiseksi säädettiin, että sekä ympäristölupaa että vesitalouslupaa edellyttävien niin sanottujen sekahankkeiden lupa-asiat tulee ratkaista yhdellä päätöksellä.

Nykytilanteessa lupajärjestelmien erillisyys aiheuttaa edelleen ongelmia siitä huolimatta, että pilaamisen torjunnan lupajärjestelmä on pitkälti yhtenäistetty. Ympäristöä pilaavan tai muuttavan hankkeen toteuttaminen edellyttää edelleen lukuisia viranomaispäätöksiä. Näitä ovat edellä mainittujen lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetut kaava- ja luparatkaisut, luonnonsuojelulaissa edellytetyt erilaiset poikkeukset sekä kemikaaliturvallisuuslaissa tarkoitetut luvat ja ilmoitukset. Lisäksi on mainittava kaivoslain ja maa-aineslain järjestelmät sekä tiejärjestelyjen tai lunastusten (esimerkiksi voima- ja maakaasujohdot) edellyttämät viranomaisratkaisut. Suurhankkeiden toteuttaminen edellyttää myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Erillisten menettelyjen koordinoiminen on mahdollista usein eri tavoin. Euroopan unionin asetuksessa N:o 347/2013 Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista (niin sanottu energiainfrastruktuuriasetus) edellytetään jäsenvaltion nimeävän viranomaisen, joka on vastuussa asetuksessa tarkoitettujen hankkeiden lupamenettelyjen helpottamisesta ja koordinoinnista. Asetuksessa tarjotaan kolme mallia lupamenettelyjen yhteen sovittamiseksi: 1) kokonaisvaltainen järjestelmä, jossa yksi viranomaisen antaa kattavan päätöksen, 2) koordinoiva järjestelmä, jossa kattavaan päätökseen sisältyy useita eri viranomaisten itsenäisiä, oikeudellisesti sitovia päätöksiä ja 3) yhteistyöhön perustuva järjestelmä, jossa toimivaltainen viranomaisen koordinoi kattavan luvan antamista.

Suomessa energiainfrastruktuuriasetuksen mukaiseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi säädettiin Energiavirasto (laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä 684/2014). Asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa energiahankkeissa noudatetaan yhteistyöhön perustuvaa järjestelmää. Komissio on vahvistanut päätöksessään asetuksen soveltamisalaan kuuluvat hankkeet. Laissa tarkoitetuissa energiahankkeissa hankkeen toteuttajan on toimitettava hankkeen tarvitsemia lupia koskeva hakemus asiakirjoihin sekä Energiavirastolle että kullekin lupaviranomaiselle (lain piiriin kuuluu 7 erilaista lupaa). Energiavirasto hyväksyy hakemusasiakirjojen riittävyyden saatuaan niiden riittävyydestä kunkin lupaviranomaisen positiivisen lausunnon. Energiavirasto ei voi hyväksyä hakemusasiakirjoja vastoin asianomaisen lupaviranomaisen kantaa, mutta voi jättää ne hyväksymättä, vaikka lupaviranomaisen on puoltanut hyväksymistä.

Päätökset hakemuksesta tehdään erikseen kussakin lupaviranomaisessa, mutta Energiavirasto vahvistaa määräajan, jonka kuluessa lupaviranomaisten tulee ratkaista asia kohdaltaan. Määräaikaa voidaan jatkaa lupaviranomaisen perusteltua viivästyksen.

Alankomaissa on säädetty laki yhdenntystä ympäristöoikeudellisesta lupakäsittelystä. Laki sisältää menettelylliset säännökset, mutta aineellinen sääntely perustuu edelleen sektorisääntelyyn. Järjestelmän jatkokehittäminen yhtä yhdennteympään, myös aineellista lainsäädäntöä yhdistävään suuntaan on kuitenkin vireillä. Alankomaiden nykyjärjestelmässä yhteen lupaan on integroitu muun ohella ympäristölupa, rakennuslainsäädännön lupia ja luonnonsuojelulainsäädännön mukaiset poikkeukset. Mahdolliset sisällölliset ristiriidat ratkaistaan lupamenettelyä koordinoivassa lausunntomenettelyssä. Lopputuloksena on kuitenkin yksi luparatkaisu, johon haetaan muutosta yhtenä kokonaisuutena. Menettely perustuu sähköiseen asiointiin.

Muun ohella näiden esimerkkien perusteella on syytä huolellisesti analysoida menettelyjen mahdollisen keskittämisen edellytyksiä ja laajuutta sekä yhdistämisen hyötyjä ja haittoja. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla laaja-alaisen ympäristöllisiä menettelyjä koskevan puitelain luonnostelu. Periaatteet olisivat samantyyppiset kuin Alankomaissa ja myös aiemmassa ympäristölupamenettelylaissa. Aineellisen lainsäädännön yhdistämistarvetta olisi syytä pohtia vasta tämän jälkeen. Lupamenettelyjen keskittäminen koskisi muitakin kuin jäljempänä jaksossa 3.4 tarkoitettuja ennakkoneuvottelumenettelyn piiriin kuuluvia suurhankkeita. Näin ollen sen vaikutus lupamenettelyihin olisi huomattavasti laajempi. Lupamenettelyjen yhdistäminen vähentäisi erillisiä kuulemismenettelyjä. Koko hankkeen eri vaikutuksista kuuleminen yhdellä kertaa selkeyttäisi tilannetta osallisten kannalta. Kunkin viranomaisen järjestämä erillinen kuuleminen jäisi pois. Kukin sektoriviranomainen antaisi koordinoivalle viranomaiselle lausunntonsa. Lausunnto oikeudellista asemaa tulisi tarkoin pohtia. Menettelyssä syntyisi kuitenkin vain yksi valituskelpoinen päätös. Yhteen päätökseen päättyvä menettely olisi omiaan nopeuttamaan muutoksenhakua kokonaisuutena arvioiden.

Lupien yhdistämiseen liittyviä ongelmia voidaan tunnistaa liittyvän ainakin asiantunteumuksen turvaamiseen, lausunntojen asemaan ja lupakokonaisuuden laajuuteen. Lupaviranomaisella on tyypillisesti nykyjärjestelmässä itsellään lupa-asian ratkaisemiseen tarvittava asiantuntemus. Mitä useampia ratkaisuja lupapäätös sisältäisi, sitä vaikeammaksi tämä vaatimus tulisi täyttää. Asiantuntemus tulisi korvata useilla lausunntoilla. Lausunntojen asema voisi olla oikeudellisesti ohjeellinen, jolloin lupaviranomainen kuitenkin ratkaisisi vastuullaan asian (kuten nykyisin lupaviranomaiset päättävät Natura-arvioinnin tarpeellisuudesta ELY-keskuksen lausunnto perusteella), tai sitova, jolloin yksikin kielteinen lausunto johtaisi luvan epäämiseen. Useiden erillisten menettelyjen yhdistäminen edellyttäisi sitä, että kaikki tarvittavat asiat olisivat samaan aikaan valmiita ratkaistavaksi. Yhden asiakokonaisuuden viipyminen (vaikkapa luonnonsuojelupoikkeuksen edellytysten arviointi epäsuotuisana vuodenaikana) saattaisi hidastaa kokonaisluvan saamista. Samoin yksi lupakokonaisuus olisi kerrallaan muutoksenhaun kohteena, jolloin pieneenkin yksityiskohtaan kohdistuva valitus saattaisi estää luvan lainvoimaiseksi tulemisen.

Mikäli laaja-alaista menettelyjen koordinoimista ei jatkoselvitysten perusteella pidetä tarkoituksenmukaisena, on järjestelmää mahdollisuus keventää pienemmilläkin edistysaskeleilla. Yksi mahdollisuus olisi esimerkiksi säätää, että hankelupaviranomainen tai ainakin aluehallintovirasto lupaviranomaisena olisi ELY-keskuksen lausunnto saatuaan toimivaltainen ratkaisemaan lupamenettelyn yhteydessä luonnonsuojelulaissa tarkoitettua

poikkeusta koskevan hakemuksen, kuten arviointiryhmä ehdottaa jaksossa 4.5. Tällöin varmistettaisiin, että hankelupaa ei myönnetä luonnonsuojelulain vastaisesti ja asiat ratkaistaisiin yhdellä valituskelpoisella viranomaispäätöksellä yhdessä menettelyssä. Tilanne olisi samantapainen kuin nykyisin arvioitaessa sitä, onko luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu Natura-arviointi tarpeen luvan myöntämiseksi.

Myös lupaviranomaistehtävien yhdistäminen olisi omiaan keskittämään lupa- ja valvontajärjestelmää. Jos esimerkiksi aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueet ja ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet yhdistettäisiin, edellä mainittu luonnonsuojelupoikkeuksiin liittyvä toimivaltakysymys ratkeaisi osaksi tätä kautta. Samalla muodostuisi yksi valtion viranomainen, joka vastaisi sekä lupien käsittelystä (ennakkovalvonta) että lupien valvonnasta (jälkivalvonta) valtion tasolla. Lupien ja valvonnan yhdistämiseen samaan viranomaiseen liittyy sekä resurssien säästöön ja asiantuntemuksen lisääntymiseen liittyviä etuja että osin ristiriitaisiin tehtäviin liittyviä intressiristiriitoja (rakenteelliseen esteellisyyteen liittyvät kysymykset). Niin ikään olisi paikallaan arvioida mahdollisuuksia siirtää Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimivaltaan kuuluvat kaivoslaissa tarkoitettut luvat (kaivosturvallisuutta lukuun ottamatta) kuulumaan aluehallintoviraston toimivaltaan. Näin esimerkiksi kaivoslupaa sekä ympäristö- ja vesitalouslupaa koskevat asiat ratkaistaisiin samassa viranomaisessa. Tällöin olisi mahdollista myös säätää asioiden ratkaisemisesta samalla päätöksellä, milloin se ajallisesti on tarkoituksenmukaista.

Kokonaan oma kysymyksensä on, voidaanko ja missä mitassa valtion ja kuntien ympäristöhallintojen menettelyjä yhdistää.

3.3. YVA-menettely ja sen suhde kaavoitukseen ja lupamenettelyihin

3.3.1. YVA-velvolliset

Työryhmä ei esitä muutoksia YVA-velvollisten piiriin.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen (713/2006, YVAA) 6 §:n hankeluettelossa ei näyttäisi olevan selkeitä muutostarpeita tai -mahdollisuuksia sujuvoittamisen näkökulmasta. Hankeluettelo perustuu suurelta osin suoraan YVA-direktiiviin. Hankeluettelon raja-arvojen nostaminen, niiltä osin kuin se on ylikansallisen oikeuden puitteissa mahdollista, merkitsisi arviointivelvollisuuden syntymistä useammin tapauskohtaisen ELY-keskuksen päätöksen pohjalta. Tämä lisäisi työmäärää hallinnossa.

Suomessa YVA-menettelyä ei ole edellytetty pienen mittakaavan hankkeilta. Sen sijaan menettelyä sovelletaan vain suurimpiin hankkeisiin (vuosittain noin 30–50 hankkeeseen kattaen kaikki hanketyypit). Määrää voidaan pitää sekä kansainvälisessä vertailussa että suhteutettuna ympäristölupavelvollisten hankkeiden määrään vähäisenä. YVA-direktiivin täytäntöönpano vaikuttaa jatkossa jossain määrin arviointimenettelyjen määrään vähentävästi.

3.3.2. YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittaminen

Arviointiryhmä esittää, että sovitetaan ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-menettely) ja kaavoitus yhteen nykyistä tehokkaammin. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ja YVA-laissa säädetään mahdollisuudesta yhdistää YVA-menettely kaavoitusmenettelyyn, jos kaavaa laaditaan tai sitä muutetaan tietyn YVA-velvollisen hankkeen toteuttamista varten (hankekaava). ELY-keskus voisi kuitenkin edellyttää erillistä YVA-menettelyä, mikäli hankkeen tai kaavan luonteen taikka kaavoitusmenettelyn ajoituksen vuoksi yhdistetyssä menettelyssä ei olisi mahdollista täyttää YVA-lainsäädännön vaatimuksia.

Ehdotuksen taustalla on arvio YVA:n ja kaavoituksen riittävästä yhteensovittamisedellytyksistä. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) joustavan sääntelyn puitteissa kaavoissa on usein mahdollista tehdä selvitykset ja kuulemiset siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella kuin YVA-lainsäädännössä edellytetään. Hyvän lähtökohdan arviointien yhdistämiselle luovat MRL:n mukaisen kaavoituksen vuorovaikutteisen suunnittelun lähtökohta sekä pyrkimys kokonaisvaltaiseen ympäristövaikutusten ja haittojen ehkäisykeinojen tunnistamiseen molemmissa menettelyissä.

Nykytilanteessa ongelmana voidaan pitää sitä, että saman hankkeen ympäristövaikutusten arviointi osallistumismenettelyineen saattaa toteutua sekä kaavan laatimisen yhteydessä että erillisessä YVA-menettelyssä samalla tai lähes samalla laajuudella ja tarkkuudella. YVA:n ja kaavoituksen tehokkaan yhteensovittamisen esteenä ovat YVA-lainsäädännössä integroidulle menettelylle asetetut rajoitteet. Kehittämistarpeet ovat ilmeisiä sekä resurssien tehokkaan käytön että mielekkään kansalaisosallistumisen näkökulmista.

Uudistus koskisi tilanteita, joissa kaava laaditaan tai sitä muutetaan tietyn hankkeen toteuttamista varten (hankekaava). Yhdistetyssä menettelyssä saman hankkeen vaikutuksia ei tarkasteltaisi erikseen hankekaavassa ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Lisäksi erillisiä YVA-menettelyyn liittyviä kuulemisia ei tarvittaisi. ELY-keskus voisi edellyttää myös erillistä YVA-menettelyä, mikäli hankkeen tai kaavan luonteen taikka kaavoitusmenettelyn ajoituksen vuoksi yhdistetyssä menettelyssä ei olisi mahdollista täyttää YVA-lainsäädännön vaatimuksia.

Yhdistetyssä menettelyssä MRL:iin perustuva suunnittelu (kaavoitusviranomaisen työ) asettaisi puitteet hankkeesta vastaavan hankesuunnittelulle. Yhdistämismahdollisuutta koskevalla sääntelyllä ei puututtaisi kunnan harkintavaltaan kaavoituksessa. Käytännössä kaavoituksellinen suunnittelu ja hankkeesta vastaavan tekemä hankesuunnittelu voisivat edetä ajallisesti rinnakkain ja vuorovaikutteisesti.

Yhdistämistilanteissa YVA-lain mukainen, hankkeesta vastaavan laatima ympäristövaikutusten arviointiselostus olisi kaavaselostuksen osa (sen liite). Kaavaselostukseen sisältyisi lisäksi tarvittaessa MRL:n edellyttämiä selvityksiä ja arviointeja. Samoja tietoja ei kuitenkaan toistettaisi. Käytännössä YVA:n hankkeesta vastaava voisi tällöin laatia myös sisällöltään MRL:n vaatimukset täyttävän arvioinnin. Mikäli kaavoitusta ohjaava viranomainen katsoisi arviointiselostuksen täyttävän MRL:n vaatimukset, erillistä osuutta hankkeen vaikutuksista ei kaavaselostukseen tarvittaisi.

Riittävä oikeudellisen varmuus YVA-lainsäädännön vaatimusten täyttymisestä edellyttäisi erillisiä yhteensovittamistilanteita koskevia säännöksiä. Nämä koskivat muun muassa arviointiohjelmalle ja -selostukselle YVA-lainsäädännössä asetettujen vaatimusten soveltamista yhdistämistilanteissa sekä ELY-keskuksen ohjausta ja laadunvarmistusta YVA-lain näkökulmasta. Kyse olisi osaltaan EU-oikeudessa (YVA-direktiivi) asetettujen vaatimusten riittävän konkreettisesta täytäntöönpanemisesta. Ehdotukseen liittyvässä jatkoselvitystyössä on tarve ennakoida mahdollisten yhdistämistilanteiden määrä käytännössä. Lähtökohtaista estettä yhdistämissäätelyn soveltamiselle ei näyttäisi yleisimpien YVA-hanketyyppien (jätehuolto, energian tuotanto ja luonnonvarojen otto) osalta olevan.

3.3.3. YVA:n ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen

Arviointiryhmä esittää, että tehdään luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen toiminnanharjoittajan laatima Natura-arviointi YVA-menettelyssä, mikäli Natura-arvioinnin tarve on tiedossa. Lisäksi selvitetään mahdollisuus yhdistää Natura-arviointia koskeva ELY-keskuksen lausunto ELY-keskuksen YVA-yhteysviranomaisena arviointiselostuksesta antamaan lausuntoon. Luonnonsuojelulain mukainen lausunto esitettäisiin yhteysviranomaisen lausunnossa itsenäisenä osana. Menettelyjen yhdistämisen seurauksena Natura-arvioinnista annettavan lausunnon enimmäismääräaika lyhennetään.

YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin yhdistäminen vähentäisi eriytyneiden arviointien määrää, selkeyttäisi järjestelmää ja parantaisi yleisön tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia. Lisäksi muutos edistäisi YVA-menettelyn laatua luontovaikutusten osalta, sillä Natura 2000 -alueiden valinnan perusteena olevat luonnonarvot sisältyisivät aina YVA:ssa tehtävään tarkasteluun vähintään samalla tarkkuudella kuin luonnonsuojelulaki edellyttää. Muutos lisäisi kansalaisten tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuuksia, sillä luonnonsuojelulaissa ei ole säädetty yleisön osallistumisesta Natura-arviointiin liittyen. Tältä osin muutos tukisi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tehokasta täytäntöönpanoa, sillä säännökseen sisältyy viittaus kansalaisten kuulemiseen (tarvittaessa). Vastaava muotoilu puuttuu luonnonsuojelulaista. Kyse olisi myös uudistetun YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta. Säännöksessä edellytetään YVA-lain mukaisen arvioinnin ja Natura-arvioinnin riittävää yhteensovittamista.

Natura-arvioinnin yhteensovittaminen säännönmukaisesti YVA-menettelyyn vähentäisi joustavuutta Natura-arvioinnin ajoituksen suhteen. Lisäksi se edellyttäisi käytännössä, että YVA-lain mukainen arviointi ajoitettaisiin siten, että luonnonsuojelulain kannalta riittävän yksityiskohtainen selvitys olisi tehtävissä YVA-vaiheessa. Tältä osin muutos kytkeytyy yleisempään tarpeeseen kehittää YVA-menettelyn laatua siten, ettei menettelyä päätetä, mikäli hankesuunnittelu on olennaisten vaikutusten tunnistamisen kannalta liian täsmentymätön.

Mikäli YVA-menettelyyn yhdistettäisiin myös LSL 65.2 §:ssä tarkoitettu ELY-keskuksen lausunto, tämä edellyttäisi lausunnon antamiselle asetetun enimmäismääräajan (6 kk) lyhentämistä. Siihen voisi olla perusteet, sillä Natura-arviointien ja niistä annettavien lausuntojen laajuus huomioon ottaen (suhteutettuna esimerkiksi YVA-selostuksen ja siitä annettavan lausunnon laajuuteen) enimmäisaika on nykytilanteessa pitkä. Muutos yhtenäistäisi enimmäismääräaikoja koskevaa sääntelyä.

3.3.4. YVA- ja lupamenettelyjen suhde

Arviointiryhmä esittää, että YVA-menettelyn ja ympäristölupamenettelyn suhdetta arvioidaan ympäristöministeriön asettamassa YVA-työryhmässä, jonka määräaika on 30.9.2016. Arviointiryhmä pitää tärkeänä, että YVA-menettelyn tuloksia hyödynnetään entistä tehokkaammin ympäristöllisissä lupamenettelyissä.

Voimassa oleva YVA-lainsäädäntö ohjaa ottamaan huomioon hankkeiden lupamenettelyt ja niiden selvitystarpeen YVA-menettelyn alusta alkaen (YVAL 3, 8 a ja 9.1 §). Lupapäätöksissä on puolestaan otettava huomioon ympäristövaikutusten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto. Lisäksi voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa arviointiselostuksesta tiedottamisen ja kuulemisen järjestämisen hanketta koskevan muun lain mukaisen tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä (YVAL 13.3 §).

Laajemmalle yhteensovittamiselle erillisenä uudistuksena ei näyttäisi olevan perusteita ottaen huomioon YVA:n erilaiset funktiot lupamenettelyihin nähden sekä YVA-velvollisten hankkeiden luvituskokonaisuuksien ja lupien hakemisjärjestyksen vaihtelevuuden. YVA:n tehtävänä on palvella tiedon tuottamista, hankesuunnittelua ja vaikutusten hallintaa lupamenettelyjä laajemmin. Esimerkiksi tieto hankkeen sosiaalisista vaikutuksista voi olla tärkeää hankkeen kokonaisvaikutusten tunnistamiseksi ja hyväksyttävyyden (sosiaalisen toimiluvan) saamiseksi. Oikeusharkintaisten lupamenettelyjen alaan kaikkia sosiaaliin vaikutuksiin liittyviä näkökohtia ei ole kuitenkaan perusteltua saattaa.

3.3.5. Ympäristövaikutusten arviointiohjelma

Arviointiryhmä esittää, että ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta annettavien lausuntojen ja mielipiteiden esittämistä koskevaa enimmäismääräaika lyhennetään 60 päivästä 30 päivään.

YVA-menettelyn muuttamista yksivaiheiseksi (arviointiohjelmavaiheen poistaminen) ei voitaisi toteuttaa yleisön tehokkaiden osallistumismahdollisuuksien olennaisesti heikentymättä. Arviointiohjelmavaiheen poistaminen vaikuttaisi todennäköisesti heikentävästi myös selvitysten laatuun ja heikentäisi merkittävien ympäristökäyttöhankkeiden hyväksyttävyyttä.

Lyhentämällä ohjelmasta annettavien lausuntojen ja mielipiteiden esittämistä koskevaa enimmäismääräaika 60 päivästä 30 päivään voitaisiin hieman lyhentää arviointimenettelyn keskimääräistä kesto. Tällöin mielipiteiden ja lausuntojen antamiseen varattava aika arviointiohjelmavaiheessa olisi puolet arviointiselostusvaiheen kuulemisen enimmäisajasta (60 päivää). Arviointiohjelma on asiakirjana selvästi arviointiselostusta suppeampi ja siten myös määräaika voisi olla lyhyempi. Käytännössä eri osapuolet voisivat esittää kantojaan hankkeesta ja selvitystarpeista myös muun osallistumisen yhteydessä YVA-menettelyn menettelyn aikana ja myös sen jälkeen lupamenettelyissä sekä mahdollisen kaavoitusmenettelyn yhteydessä.

EU-oikeus ei asettaisi muutokselle esteitä, sillä se ei edellytä arviointiohjelmavaiheen kuulemistä, mikäli scoping-vaihe (Suomessa arviointiohjelmavaihe) toteutuu. Käytännön ongelma 30 päivän määräajasta voisi tulla kuitenkin silloin, jos arviointiohjelmasta kuulutet-

YVA-lain muutosten lisäksi YVA-selvitysten kohdentamista vain merkittäviin vaikutuksiin on tärkeää tukea myös yhteysviranomaisille ja hankkeesta vastaaville suunnatuilla oppailla, ohjeistuksella ja merkittävyyden arvioinnin työkaluilla (esim. IMPERIA-hankkeessa kehitetty ARVI-työkalu).

3.4. Ennakkoneuvottelumenettely

Arviointiryhmä esittää, että lisätään ennakkoneuvottelua koskevat säännökset YVA-lakiin, jotta merkittävässä ympäristön käyttöä koskevissa hankkeissa hankkeesta vastaavalle ja eri viranomaisille muodostuisi kokonaiskuva hankkeeseen liittyvistä prosesseista ja niiden eteneminen nopeutuisi.

Siten, jos hankkeeseen sovelletaan YVA-menettelyä, hankkeesta vastaava voi pyytää ELY-keskusta aloittamaan ennakkoneuvottelumenettelyn hankkeesta vastaavan ja niiden viranomaisten kesken, joiden toimialaa hanke koskee. Jollei pyyntöä pidetä epä-tarkoituksenmukaisena, ELY-keskuksen on viivytyksettä käynnistettävä menettely. Ennakkoneuvottelussa käsitellään tulevan hakemuksen sisältövaatimuksia, tarvittavia selvityksiä, pyydettäviä lausuntoja, kuulemisten järjestelyjä, viranomaisten menettelyjen aikataulua ja muita käytännön kysymyksiä puuttumatta eri lakien hankkeelle asetamiin sisällöllisiin vaatimuksiin. YVA-lain ohella viittaussäännös ennakkoneuvontamenettelystä on tarpeen sisällyttää hankkeita koskeviin useisiin erityislakeihin. Ympäristöministeriö voi yhtenäisen käytännön toteuttamiseksi antaa tulohjauksessa tarpeellisia täydentäviä tavoitteita ELY-keskuksille sekä aluehallintovirastoille mukaan lukien menettelyjen aikataulutavoitteet.

3.4.1. Ennakkoneuvottelumenettelyn tavoitteista ja vaikutusmekanismeista

Luvanhakijan ja viranomaisten välisen ennakkoneuvottelumenettelyn kehittäminen on yksi lupaavimmista keinoista, joilla voidaan sovittaa yhteen nykyistä paremmin erilaisia vaatimuksia ja menettelyjä monilupaisessa hankkeessa. Näin voidaan tehostaa lupaprosesseja ja niiden hallintaa kokonaisuutena. Ennakkoneuvottelumenettelyn kehittämisen yleinen tarve liittyy tavoitteeseen käsitellä hankkeiden ympäristölliset luvat joutuisasti, yhteiskunnallisesti kokonaisuutena katsoen hyväksyttävästi ja ympäristönsuojelun kannalta korkeatasoisesti. Ennakkoneuvottelumenettelyä on jo sovellettu eräiden yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden lupaprosesseissa. Tunnetuin tapaus on vireillä olevan Äänekosken biotuotetehdashanke, jossa lupaprosessi aloitettiin syyskuussa 2014 ja ympäristölupa myönnettiin tammikuussa 2015.

Ennakkoneuvottelumenettelyn myönteiset vaikutukset perustuvat ensinnäkin hankkeesta vastaavan ja viranomaisten sekä viranomaisten keskinäisen tiedonvaihdon laadun parantumiseen. Ennakkoneuvottelun avulla hankkeesta vastaava voi saada hankesuunnittelun varhaisessa vaiheessa tietoa siitä, mitä lakisääteisiä menettelyjä toiminta edellyttää, miltä viranomaisilta lupia haetaan sekä mitkä ovat eri menettelyiden keskinäissuhteet. Viranomaisten näkökulmasta ennakkoneuvottelu puolestaan edistää viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja selkeyttää viranomaisten omien tehtävien ja toimivallan hahmottamista hankkeen arviointi- ja luvituskokonaisuudessa. Menettelyn avulla viranomaiset pystyvät myös paremmin varautumaan tulevaan lupa-asian käsittelyyn.

Ennakkoneuvottelumenettelyssä hankkeesta vastaava voi lisäksi saada tietoa siitä, mitkä selvitykset ovat relevantteja eri menettelyissä ja minkä tyyppistä tietoa kukin lupaviranomainen tarvitsee lupaharkintaa varten. Tämän tiedon avulla hankkeesta vastaava voi pyrkiä tekemään kerralla tarvittavat ympäristöselvitykset ympäristövaikutusten arviointimenettelyvaiheessa, jos hankkeen tekniset ratkaisut ovat tässä vaiheessa riittävän konkreettisia selvitysten tekemiseksi. Tämä parantaa lupa-asiakirjojen laatua ja nopeuttaa lupakäsittelyä. Kolmansien osapuolien (mm. kansalaiset ja järjestöt) näkökulmasta etuna menettelyssä on se, että hankkeen kokonaisvaikutuksista saadaan parempi käsitys.

Käytännön haasteena on ollut se, etteivät lupaviranomaiset ole olleet aktiivisia osallistumaan YVA-ohjelmavaiheessa selvitystarpeiden määrittämiseen. Lupaviranomaiset ovat saattaneet kokea epävarmuutta sen suhteen, missä määrin ne voivat ottaa ennakkollisesti kantaa selvitystarpeisiin ennen kuin asia on muodollisesti vireillä lupa-asiana. Lupa-asia saattaa tulla vireille vasta vuosien viiveellä.

3.4.2. Ennakkoneuvottelumenettelyn käytön oikeudellisista perusteista ja luonteesta

Ennakkoneuvottelumenettely perustuu nykytilanteessa pääasiassa hallintolakiin (434/2003), jonka ydintavoitteisiin kuuluu hyvän hallinnon ja hallinnon palvelujen laadun edistäminen. Erityisesti neuvontaa, palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta sekä viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat hallintolain säännökset (7, 8 ja 10 §) muodostavat oikeudellisen perustan ympäristönkäyttöhankkeiden arviointi- ja lupamenettelyihin liittyvän ennakkoneuvottelun käymiselle.

Ennakkoneuvottelun perusteet kytkeytyvät lisäksi viranomaisten yhteistyötä koskeviin säännöksiin. Esimerkiksi ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 39 §:n mukaan lupa- ja valvontaviranomaisten on oltava keskenään riittävässä yhteistyössä. Yhteistyön toteuttamiseksi valtion lupa- ja valvontaviranomaiset voivat perustaa neuvoa-antavia asiantuntijaryhmiä. Ryhmiin voidaan kutsua asiantuntijoita myös muista asiantuntijaviranomaisista tai -laitoksista. Ennakkoneuvottelumenettelyllä on yhteys myös niihin ympäristölakien säännöksiin, joilla ohjataan eri menettelyjen yhteensovittamista. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, YVAL) 3 §:n mukaan lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen mahdollisuuksien mukaan mainitussa laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset. Neuvottelujen käyminen yhteysviranomaisen ja muiden viranomaisten kesken menettelyjen yhteensovittamiseksi voidaan nähdä YVAL 3 §:n soveltamisena.

Ennakkoneuvottelu on luonteeltaan hallinnollista lupa-asiaa ennakoiva ja valmisteleva menettely ja se aloitetaan pääsääntöisesti ennen varsinaisen lupahakemuksen vireilletuloa. Menettely ei ole siten muodollinen osa lupamenettelyä, vaan sen tarkoituksena on ensisijaisesti parantaa tiedonkulkua ja ennakoida lupamenettelyjen tarpeita. Ennakkoneuvottelu ei korvaa tai syrjäytä varsinaisen lupa-asian käsittelyvaiheita kuulemismenettelyineen. Kuuleminen ja muut laissa säädetyt menettelyt on siten järjestettävä lupa-asian käsittelyn yhteydessä ennakkoneuvottelun käytöstä ja sisällöstä riippumatta.

Nykytilanteessa menettely on käynnistynyt yleensä toiminnanharjoittajan aloitteesta. Ennakkoneuvotteluprosessia johtava viranomainen on voinut olla mikä tahansa toimivaltaisista viranomaisista. Hallintolain puitteissa ennakkoneuvottelua on voinut johtaa myös muu kuin lupaviranomainen (esim. ELY-keskus yhteysviranomaisena YVA-velvollisissa hankkeissa). Neuvotteluun on voitu kutsua luvanhakijan ja lupaviranomaisen lisäksi muita viranomaisia. Ennakkoneuvottelu on järjestettävissä voimassa olevan oikeuden puitteissa siten, että siinä eivät ole läsnä varsinaisen lupa-asian käsittelyssä kuultavat muut asianosaistahot, kuten hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää on todennut ympäristöministeriölle antamassaan lausunnossa ”Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä, 2014”. Ennakkoneuvottelu on epämuodollista eikä siinä välttämättä synny erillisiä asiakirjoja. Tämä merkitsee sitä, että ennakkoneuvottelumenettelyssä ei voida sitovasti ratkaista sen paremmin aineellisia kuin menettelyllisiä kysymyksiä.

3.4.3. Ennakkoneuvottelun soveltaminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä

Merkittävät ympäristönkäyttö- ja investointihankkeet edellyttävät ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tekemistä, joka alkaa Suomen järjestelmässä ennen lupamenettelyjen vireilletuloa ympäristövaikutusten arviointiohjelmavaiheella. Arviointiohjelmavaihe on lähtökohtaisesti ajoituksensa ja tavoitteidensa osalta otollinen ennakkoneuvottelun käynnistämiseksi. Ennakkoneuvottelun kytkemistä YVA-menettelyyn puoltaa myös se, että YVA-lainsäädännön nimenomaisena tavoitteena on sovittaa yhteen eri lakien mukaisia selvitystarpeita (YVAL 3 §), kuulla vaikutusalueen kuntia ja keskeisiä viranomaisia (YVAL 8 a §) sekä koota tiedot hankkeen edellyttämistä, eri säädöksiin perustuvista luvista, hyväksymismenettelyistä ja suunnitelmista. Tiedot hankkeen edellyttämistä luvista ja suunnitelmista on esitettävä tarpeellisessa määrin sekä arviointiohjelmassa että -seloituksessa (YVAA 9 ja 10 §).

Kaikki YVA-hankkeet eivät vaadi ympäristölupaa. Ilman ympäristölupamenettelyä toteutetaan esimerkiksi voimajohdot, tiehankkeet, kaasuputket ja ratahankkeet sekä sillat ja eräät muut vesitaloushankkeet, samoin kuin yleensä tuulivoimalat. Ne tilanteet, joissa hanke ei edellytä ympäristölupaa eikä vesilain mukaista lupaa (tai vesilain mukainen lupa koskee vain rajallista osaa hankkeesta), ovat melko yleisiä. On siten tarpeen harkita, onko ennakkoneuvottelumenettelyn käyttöala ulotettava kaikkiin YVA-hankkeisiin vai vaan niihin, joissa vaaditaan ympäristölupa. Arviointiryhmä on asettunut ensin mainitun kannalle.

Ennakkoneuvottelun tarvetta ei ole hankkeesta vastaavan kannalta välttämättä niissä hankkeissa, joissa hankkeesta vastaavalla on kokemusta vastaavista hankkeista ja aikaisemmista arviointi- ja luvitusmenettelyistä. Sen sijaan ennakkoneuvottelun tarve korostuu, jos kyse on uudesta hanketyypistä, mittakaavaltaan merkittävästä hankkeesta tai jos hanketta suunnitellaan ympäristöltään erityisen herkälle alueelle. Viranomaiset voivat joka tapauksessa pitää yhteyttä keskenään ja hankkeesta vastaavaan ilman ennakkoneuvottelumenettelyä.

Kaiken kaikkiaan ennakkoneuvottelumenettelyssä tapauskohtaisen harkinnan tarve sekä ennakkoneuvottelun käynnistämisen että sisällön suhteen on ilmeinen. Joustavuutta voi-

daan tarvita myös ennakkoneuvottelun ajoitukseen ja neuvottelujen määrään. Suurimmissa tai ympäristöllisesti haastavimmissa hankkeissa neuvotteluja voi olla perusteltua pitää sekä arviointiohjelmavaiheessa (tai sitä ennen) ja myöhemmin hankesuunnitelman konkretisoituessa.

YVA-hankkeet edellyttävät tyypillisesti useita eri lupia, jotka yhdessä muodostavat YVA-direktiivissä tarkoitetun luvan. YVA-velvolliset hankkeet poikkeavat varsin usein toisistaan niihin liittyvän lupakokonaisuuden osalta (vaihtelevat yhdistelmät sen suhteen, mitkä lupa- tai vastaavat menettelyt ovat tarpeen).

YVA-velvolliset hankkeet voivat hanketyypistä riippuen edellyttää ainakin seuraavia lupia tai vastaavia hyväksymisratkaisuja sekä näiden yhdistelmiä:

- 1) ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa (aluehallintovirasto)
- 2) vesilain (587/2011) mukainen vesitalouslupa (aluehallintovirasto)
- 3) maa-aineslain (555/1981) mukainen maa-aineslupa (kunnan määräämä viranomaisen/jatkossa yhteiskäsittely ympäristöluvan kanssa, eduskunnan 13.2.2015 hyväksymä lainmuutos)
- 4) kaivoslain (621/2011) mukainen kaivoslupa (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Tukes), kaivosturvallisuuslupa (Tukes) ja kaivosalue-lunastuslupa (valtioneuvosto). Kaivoslain mukainen malminetsintälupavaihe ajoittuu lähtökohtaisesti ennen varsinaisen YVA-velvollisen kaivoshankkeen valmistelua.
- 5) sähkömarkkinalain (588/2013) mukainen hankelupa (Energiavirasto)
- 6) lunastuslain (603/1977) mukainen lunastuslupa (valtioneuvosto)
- 7) ydinenergialain (990/1987) mukainen lupa (valtioneuvosto)
- 8) maantielain (503/2005) mukaiset yleissuunnitelmien ja tiesuunnitelmien hyväksymispäätökset (Liikennevirasto)
- 9) ratalain (110/2007) mukaiset yleissuunnitelmien ja ratasuunnitelmien hyväksymispäätökset (Liikennevirasto)
- 10) ilmailulain (864/2014) mukainen rakennuslupa (Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi)
- 11) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukainen lupa (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto)
- 12) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiset rakennus-, toimenpide-, purkamis- ja maisematyöluvut (kunnan rakennusvalvontaviranomainen)
- 13) päästökauppain (311/2011) mukainen kasvihuonekaasujen päästölupa (Energiavirasto)

Toiminta voidaan lähtökohtaisesti aloittaa vasta, kun kaikki eri säädöksiin perustuvat lupamenettelyt on käyty läpi ja toimenpiteet sallivat lupapäätökset ovat lainvoimaisia. Toimintaan voidaan kuitenkin eräin edellytyksin ryhtyä ennen kuin lupapäätös on saanut lainvoiman, jos hankkeesta vastaavalle on myönnetty lupapäätöksen yhteydessä ns. aloituslupa (lupa aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta). Pääsääntöisesti lupia voidaan myös hakea vapaassa järjestyksessä.

Edellä sanotuin perustein ennakkoneuvottelu on hyvin lupaava toimintamalli, jolla Suomen arviointi- ja lupajärjestelmää voidaan kehittää koordinoitumpaan ja integroidumpaan suuntaan. Ennakkoneuvottelumenettelyn kehittäminen voidaan nähdä myös aske-

leena kohti yhdenmukaista tai koordinoitua lupajärjestelmää (yhden luukun periaate). Viranomaisten resurssit ja myös asiantuntijuus tulee kuitenkin ottaa huomioon ennakkoneuvottelumenettelyä kehitettäessä.

Ympäristöllisiä arviointi- ja lupamenettelyjä koskevaa ennakkoneuvottelua voitaneen käyttää ja kehittää nykylainsäädännön puitteissa. Vaihtoehtoisesti menettelystä voidaan säätää nimenomaisesti laissa. Alustavasti arvioiden säätämällä ennakkoneuvottelun perusteista laissa voitaisiin parantaa toimintamallin systemaattista, yhdenmukaista ja tehokasta soveltamista. Se edistäisi myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua.

Harkittavaksi voisi tulla YVA-lainsäädännön täydentäminen siten, että hankkeesta vastaavalla olisi mahdollisuus esittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ennakkoneuvottelun käymistä. Laissa voitaisiin säätää, että ELY-keskuksen olisi hankkeesta vastaavan pyynnöstä viivytyksettä järjestettävä kyseinen neuvottelu, johon kutsutaan hankkeesta vastaava ja tarpeen mukaan ne viranomaiset, joiden toimialaan asia liittyy. Ei olisi estettä sille, että ELY-keskus sopisi johtotehtävän siirtämisestä toiselle viranomaiselle, esimerkiksi aluehallintovirastolle.

Rajaamalla ennakkoneuvottelumenettely YVA-velvollisiin hankkeisiin, menettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden määrä olisi verrattain vähäinen (noin 30–50 hanketta vuodessa) ja vieläkin vähemmän, jos menettely rajattaisiin ympäristölupaa edellyttäviin hankkeisiin. Säätämällä ennakkoneuvottelu hankkeesta vastaavan aloitteesta riippuvaiseksi välttäisiin tarpeettomilta neuvotteluilta niissä tilanteissa, joissa hankkeesta vastaavalla olisi hanketyypin selvitystarpeista ja -lupamenettelyistä riittävä tuntemus. Ennakkoneuvottelumenettelyä koskevaa sääntelyä voitaisiin täydentää tulosohjauksella.

Ennakkoneuvottelu olisi lupa-asian vireilletuloa ennakoiva ja valmisteleva vaihe, jossa viranomaiset eivät voisi sitoutua ennalta tietyn sisältöisiin hallintopäätöksiin tai esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnin osalta tietynlaiseen riittävyysarviointiin. Kyse olisi ensisijaisesti tiedonvaihdosta ja neuvonnasta. Ennakkoneuvottelussa tarkastelun kohteena olisivat erityisesti hankkeen luvituskokonaisuus ja eri menettelyjen keskinäiset suhteet sekä hyväksymismenettelyihin liittyvät selvitystarpeet. Menettelyn avulla erilaiset lupa- ja muihin hyväksymismenettelyihin liittyvät selvitystarpeet voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Menettely palvelisi sitä kautta myös yhtenäisen kuvan saamista hankkeen ympäristövaikutuksista sekä siten yleisön tosiasiallisia tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia.

Joustavuuden turvaamiseksi neuvottelujen sisällöstä tai lukumäärästä ei olisi perusteltua säätää yksityiskohtaisesti laissa. YVA-laissa ei olisi tarpeen säätää yksityiskohtaisesti myöskään ennakkoneuvottelun ajoituksesta. Joka tapauksessa hankkeen tulee olla riittävän konkretisoitunut neuvotteluvaiheessa. YVA-ohjelman vireilletulovaiheessa useat tekniset ratkaisut saattavat olla vielä päättämättä ja ajankohta saattaa olla tällöin vielä ennakkoneuvottelulle liian varhainen. Toisaalta hankkeesta vastaavalla saattaa olla intressi käydä neuvottelu jo ennen YVA-menettelyn muodollista alkamista.

Resursoinnin järjestämiseksi ennakkoneuvottelumenettelyn maksullisuutta voidaan harkita.

Ennakkoneuvottelumenettelyn seurauksena todennäköisesti suhtautuminen YVA:an muuttuisi nykyistä positiivisemmaksi.

3.5 Menettelyjen kehittäminen

3.5.1. Lausunnot, selvitykset ja opastus

Arviointiryhmä esittää, että toiminnanharjoittajan ja lupaviranomaisen välistä vuoro-vaikutusta parannetaan myös niissä hankkeissa, joihin ei sovelleta YVA-lain mukaista ennakkoneuvottelumenettelyä. Lisätään ympäristönsuojelulakiin säännös, jonka mukaan hakija voi pyytää sähköisesti valtion ympäristölupaviranomaiselta hallintolain 8 §:ssä tarkoitettua neuvontaa täydellisempää neuvontaa. Lupaviranomaisen tulee tällöin sisällyttää sähköisesti annettavaan neuvontaan ainakin seuraavat:

- 1) opastusta hakemuksen sisällöstä;
- 2) tietoa tarvittavista selvityksistä, minkä jälkeen uutta selvitystä voidaan vaatia vain myöhemmin ilmenevistä välttämättömistä syistä;
- 3) tiedot pyydettävistä lausunnoista määräaikoineen ja toimitettavista kuulemisista; ja
- 4) arvio asian käsittelyn viivytyksettömästä aikataulusta.

Jos kunta on päättänyt ottaa käyttöön sähköisen asioinnin ympäristölupa-asioissa, tulee sen antaa neuvontaa vastaavalla tavalla.

Johdanto

Kuten edellä raportin alussa olevasta ympäristöluvan käsittelyn kaaviosta käy ilmi, ympäristölupaprosessin sujuvoittamisessa keskeistä ei ole itse päätöksenteko vaan sen valmistelu, mihin sisältyvät hakemuksen tekeminen, selvitykset, lausunnot, kuulemiset ja muu valmistelu. Nämä vaativat kaikki oman aikansa. Tämän valmistelun järjestämistä tarkoittaa edellä jaksossa 3.4 ehdotettu ennakkoneuvottelumenettely. Resurssien vuoksi se on mahdollista järjestää vain varsin rajoitetussa määrässä ympäristön käytön hankkeita, ehdotuksen mukaan vain ympäristövaikutusten arviointia vaativissa vuosittain noin 30–50 hankkeessa. Kun ympäristölupahakemuksia tulee vielä senkin jälkeen, kun ympäristölupamääräysten tarkistamismenettelystä luovutaan, vuosittain valtion ja kuntien ympäristölupaviranomaisille yhteensä arviolta 1 000, ei kaikissa hankkeissa ole mitään mahdollisuuksia järjestää ennakkoneuvottelumenettelyä.

Hallintolain 8 § velvoittaa kuitenkin yleisesti viranomaisia antamaan toimivaltansa rajoissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin maksutta. Tämän pykälän tarkoittamaa neuvontaa voitaisiin järjestää ympäristölupa-asioissa siten, että ympäristölupahakemusten käsittelyä voitaisiin sujuvoittaa ja nopeuttaa.

Yhtenäisten sitovien menettelysäännösten säätäminen ympäristönsuojelulaissa koskemaan kaikenlaisia, merkitykseltään ja vaikutukseltaan erilaisia ympäristölupahankkeita varsin erilaisilla toimialoilla näyttää vaikealta, usein mahdottomalta. Sen sijaan voitaisiin neuvonnassa ottaa huomioon kunkin hankkeen ominaispiirteet ja erityisluonne ja sitä kautta sujuvoittaa hankkeen lupahakemuksen käsittelyä.

Sähköinen asiointi

Neuvonta vaatii tietenkin henkilöresursseja ja, mitä enemmän neuvotaan, sen enemmän resursseja. Hallintolain 8 §:ssä tarkoitettua neuvontaa on voitu useinkin antaa vain yleisissä peruskysymyksissä. Sekä valtion että kuntien ympäristölupaviranomaisten henkilöresurssien supistuessa ei henkilökohtaiseen kanssakäymiseen tai yksityiskohtaiseen neuvotteluun näytä olevan tulevaisuudessa nykyistä enemmän mahdollisuuksia. Täytyy löytää toinen tie. Sellainen on jo valmisteilla ja se on sähköinen asiointi kaikissa ympäristölupa-asioissa.

Aluehallintovirastoissa sähköinen ympäristölupajärjestelmä tulee käyttöön vielä tulevana keväänä, ja se on jo valmiina otettavaksi käyttöön myös niissä kunnissa, jotka sitä haluavat. Raportin liitteessä on kuvattu sähköisen järjestelmän nykytilanne. Arviointiryhmä on päättänyt esittämään, että hallintolain 8 §:n tarkoittamaa yleispiirteistä neuvontaa täydellisempää neuvontaa ympäristölupa-asioissa annettaisiin yksinomaan sähköisesti. Sitä tulisi pyytää sähköisesti ja sitä annettaisiin vain sähköisesti. Resurssien järjestäminen neuvontaan olisi tällöin toteutettavissa.

Kunnissa sähköiseen neuvontaan siirtyminen riippuisi kunnan päätöksistä ja kunnan valmiuksista, mutta jos kunta tekisi tällaisen päätöksen, sen ympäristölupaviranomaisen tulisi antaa neuvontaa samalla tavalla kuin valtion ympäristölupaviranomaisen. Kun ehdotettu neuvonta parantaisi palvelua ja sujuvoittaisi ympäristölupien käsittelyä, olisi kuntien etu ottaa se käyttöön. Sähköinen asiointi tulisi aikaa myöten laajentaa koskemaan muutoksenhakua, jota se myös sujuvoittaisi ja nopeuttaisi. Se saattaisi myös helpottaa kansalaisten tiedon saantia vireillä olevista hankkeista.

Valtion ympäristölupaviranomaisina neuvonnasta vastaisivat aluehallintovirastot, kun ympäristölupahakemuksin tehdään niille, mutta ne voisivat sopia yhteistyöstä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Resurssien puutteen vuoksi neuvonta koskisi vain ympäristölupaa ja sen lupahakemuksen käsittelyä. Sellaista viranomaisten keskeistä yhteistyötä, jota edellä jaksossa 3.4. on ehdotettu tehtäväksi ennakkoneuvottelumenetelyssä, ei ainakaan toistaiseksi voida toteuttaa. Sitä tulee selvittää myöhemmin erikseen. Kuitenkin sähköisen asioinnin ja tietojärjestelmien osalta on ELY-keskusten ja AVI:n kesken on runsaasti yhteistyötä, jota tulee edelleen kehittää. ELY-keskuksissa on syvällistä asiantuntemusta ympäristönsuojelusta, mutta usein myös hankkeiden rahoituksesta. ELY-keskusten yhteisestä ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskuksesta (ASPA) saa yleisluonteista neuvontaa ympäristöasioista.

Pyyntö

Hakijan tulisi esittää pyyntö neuvonnasta sähköisessä hakemuksessaan. Sitä ennen voitaisiin antaa hallintolain 8 §:n tarkoittamaa yleispiirteistä neuvontaa eli lähinnä ohjata käyttämään sähköistä asiointia. Erityisestä syystä sähköistä neuvontaa voitaisiin pyytää myöhemminkin. Pyyntö olisi vapaaehtoinen, sillä osalla hakijoista on riittävä tieto hakemuksen tekemisestä ilman neuvontaakin, mutta hakemuksen tekeminen sähköisesti olisi joka tapauksessa suositeltavaa, jos käsittelyä halutaan jouduttaa ja sujuvoittaa.

Opastus

Ympäristönsuojelulakiin sisällytettävistä neuvonnan järjestämisestä koskevista säännöksistä kävisi myös ilmi neuvonnan sisältö neljässä kysymyksessä. Ensiksikin neuvonnassa annettaisiin opastusta hakemuksen sisällöstä. Opastuksen tulisi olla tarvittavassa määrin toimialakohtaista ollakseen hyödykästä. Aluehallintovirastoissa tänä keväänä käyttöön tulevassa sähköisessä ympäristölupajärjestelmässä näin on tehtykin. Tehokkaimmillaan opastus tarkoittaisi valmiita toimialakohtaisia hakemuslomakkeita, jotka täyttämällä sähköinen hakemus syntyisi. Näin tuleva järjestelmä on tarkoitettu toimimaan. Lomakkeesta kävisi suoraan ilmi, mitä tietoja ympäristölupaviranomainen tarvitsee hankkeesta. Suuri osa hakemusten nykyisistä runsaista puutteista korjaantuisi itsestään, jos lomake olisi oikein täytetty. Jos täyttämässä esiintyisi virheitä, ympäristölupaviranomainen pyytäisi sähköisesti korjaamaan ne.

Selvitykset

Riittävät selvitykset ovat välttämättömiä ympäristölupa-asian ratkaisemiseksi. Hankkeen vaikutukset tulee tuntea ympäristön pilaantumisen estämiseksi, naapureiden etujen turvaamiseksi, maankäytön järkeväksi järjestämiseksi ja monista muista syistä. Liiallisina pidetyt selvityspyynnöt ovat kuitenkin herättäneet ärtymystä ympäristöluvan hakijoiden keskuudessa kolmesta syystä: 1) ne vaativat aikaa; 2) niitä pyydetään usein kovin myöhään; 3) ne maksavat liikaa. Selvityksiä ei tule pyytää varmuuden vuoksi tai sen vuoksi, että on ennenkin pyydetty, vaan selvityksille tulee olla aina tarve kyseisen hankkeen edellytysten tutkimiseksi. Tätä tarvetta ei voi lain säännöksiin yksityiskohtaisesti määrittää vaan se on ratkaistava hallinnossa tapauskohtaisesti.

Selvitysten pyytämisen aikaa voidaan säädellä. Ympäristömenettelyjen sujuvoittamisen kannalta on tärkeää, että tarvittavista selvityksistä annetaan tieto mahdollisimman aikaisin. Se säästää aikaa eikä aiheuta sellaista ongelmia kuin lupaprosessin jo ehdittyä pitkälle pyydetävät selvitykset. Jos selvityksen tekeminen edellyttää kesäolosuhteita, tulisi pyrkiä antamaan tieto selvityksestä hyvissä ajoin ennen kesää, jottei hukattaisi kokonaista vuotta. Sähköiseen neuvontaan tulisikin sisällyttää tieto tarvittavista selvityksistä siten, että niiden tekemiseen voidaan heti ryhtyä. Tiedon tulisi olla lähtökohtaisesti sitova, mikä parantaisi hakijan oikeusturvaa ympäristöluvan hakemisessa.

Useimmissa tapauksissa ympäristölupaviranomainen pystyy arvioimaan pelkän hakemuksen perusteella, millaisia selvityksiä hanke vaatii. Siitä on ehkä aiempaa käytäntöä, siitä voidaan pyytää toisen viranomaisen arviota, siitä voi olla yleisen kokemuksen antamaa tietoa. Jos kuitenkin lupamenettelyn kestäessä ilmenee välttämättömiä syitä lisäselvityksiin, niiden pyytämisen tulee olla mahdollista. Lisäselvitysten hankkiminen voi olla tarpeen tehtyjen selvitysten puutteellisuuden tai hankkeesta myöhemmin ilmenevien tietojen perusteella. Siihen tulee kuitenkin aina olla perusteltu syy. Toisaalta lupa-asioiden ratkaiseminen puutteellisin selvityksin saattaisi johtaa päätösten kumoamiseen muutoksenhaun johdosta.

Ehdotettu sääntely täydentäisi hallintolain 32 ja 33 §:ää. Niiden mukaan lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä, ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika.

Lausunnot ja kuulemiset

Ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto:

- 1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä;
- 2) toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta;
- 3) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta;
- 4) saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kulttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitetulla kolttal alueella;
- 5) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta.

Sen lisäksi valtion ympäristölupaviranomaisen on pyydettävä lausunto valtion valvontaviranomaiselta, hakemuksen tarkoittaman toiminnan sijaintikunnalta ja tarvittaessa vaikutusalueen kunnilta. Ympäristönsuojeluasetuksen 12 §:n mukaan edellä sanotun lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, jos ympäristölupa-asia koskee toiminnan sijoitumista tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella.

Lupaviranomaisen on pyydettävä lausunto ympäristönsuojelulain 42 §:ssä tarkoitettujen tahojen lisäksi

- 1) lentoaseman ympäristölupa-asiassa liikenne- ja viestintäministeriöltä;
- 2) kaivostoimintaa koskevassa ympäristölupa-asiassa kaivosviranomaiselta;
- 3) vaarallisten kemikaalien laajamittaista käsittelyä ja varastointia koskevassa ympäristölupa-asiassa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta.

Lisäksi lausunto on pyydettävä puolustusministeriöltä, jos lupa-asia koskee puolustusvoimia, ja sisäministeriöltä, jos lupa-asia koskee Rajavartiolaitosta; ja

- 1) raskaiden aseiden tai räjähteiden käyttöä koskevassa asiassa harkitaan ympäristönsuojelulain 50 §:n 1 momentin soveltamista;
- 2) lentopaikkaa koskevassa asiassa harkitaan ympäristönsuojelulain 50 §:n 2 momentin soveltamista.

Lupaviranomaisen velvollisuudesta pyytää patoturvallisuusviranomaisen lausunto jääpatoa tai muuta patoa koskevassa asiassa säädetään paloturvallisuuslain (494/2009) 9 §:ssä. Velvollisuudesta pyytää pelastusviranomaisen ja patoturvallisuusviranomaisen lausunto sisäisestä pelastussuunnitelmasta säädetään kaivannaisjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 3 momentissa. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarvittaessa lausuntoja periaatteellisesti tärkeistä terveyshaitan arvioimiseksi tarpeellisista seikoista ja maa- ja metsätalousministeriö periaatteellisesti tärkeistä eläintautien leviämiskaavan arvioimiseksi tarpeellisista seikoista.

Nämä pykälät osoittavat, kuinka laaja ja raskas lausuntomenettely voi olla. Lausunnot ovat kuitenkin välttämättömiä ympäristöluvan harkinnalle monesta näkökulmasta. Tarpeettomia lausuntoja tulee välttää, mutta suurin osa lausunnoista on lakisääteisiä ja pakollisia. Ne aiheuttavat usein paljon työtä lausunnonantajalle. Lausunnonantajan tulisi uskaltaa ilmoittaa, ettei se anna lausuntoa tai ettei sillä ole kommentoitavaa, jos sillä ei ole antaa lisäarvoa ympäristöluvan käsittelylle.

Nyt ehdotetussa sääntelyssä vain todettaisiin, että ympäristöluvan hakijalle annetaan tiedot pyydetävistä lausunnoista määräaikoineen ja toimitettavista kuulemisista. Voimassa ovat edellä jo mainitut hallintolain 32 ja 33 §. Lausuntoa koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä pyydetään, ja asetettava selvityksen esittämiselle asian laatuun nähden riittävä määräaika. Määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. Lausuntoa koskevan määräajan noudattamatta jättämisen luonnollisena seurauksena on, että asian käsittelyä jatketaan, vaikka lausuntoa ei ole saatu. Tämän on juuri määräajan tarkoitus.

Määräajan tulee olla lyhyt, mutta asiasta riippuen kuitenkin kohtuullinen. Lisäksi on mahdollista pyytää lisääaikaa, jos sitä välttämättä tarvitaan esimerkiksi kunnallisten toimielinten kokousten vuoksi. Lisäajan myöntäminen on kuitenkin ympäristölupaviranomaisen harkinnassa.

Ympäristöministeriö voi tulosohjauksessa kiinnittää lausuntomenettelyjen asianmukaiseen ja sujuvaan toteuttamiseen huomiota. Mitä tulee kuulemiseen, ympäristönsuojelulain 43 §:ssä on säädetty muistutuksen esittämisestä ja mielipiteen ilmaisemisesta, mutta muutoin on tyydytty viittaamaan hallintolain 6 luvun säännöksiin.

Aikataulu

Neljänneksi sähköisessä neuvonnassa ympäristölupaa haettaessa tulisi ilmoittaa arvio asian käsittelyn viipymättömästä aikataulusta. Hallintolain uudessa 23 a §:ssä (368/2014) on nyt säädetty samantapaisesti: ”viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianomaisen aloitteesta.” Ympäristölupahakemus on tällainen asia. Ympäristöluvan käsittelyn aikataulu on usein tärkeä toiminnanharjoittajalle, jotta hän voi varautua esimerkiksi hankkeensa rahoituksessa oikea-aikaiseen toimintaan. Samalla aikataulu pakottaa viranomaisen miettimään käsittelyn vaatimaa aikaa. Arvio aikataulusta ei ole sitova, mutta velvoittaa viranomaisen pyrkimään toteuttamaan antamansa arvion osana hyvää palvelua. Aikataulu tulisi asettaa viivytyksettömän toiminnan mukaisesti eikä varmuuden vuoksi väljäksi, sillä siinä tapauksessa menetettäisiin aikataulun antama ponne sujuvaan käsittelyyn. Ympäristöministeriön tulisi tulosohjauksessa antaa tavoitteellisia aikoja ympäristöllisten menettelyjen vaatimalle käsittelyajalle.

Lopuksi on todettava, että radikaalit muutokset, jos ne ovat mahdollisia, vaatisivat eri käsittelyjen yhdistämistä, viranomaisen työnjaon arviointia ja koko ympäristölupajärjestelmän pohdintaa. Tätä ei aiemmin todetuista syistä ole voitu tässä raportissa suorittaa.

3.5.2. Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain rajapinta ja kehittämismahdollisuudet

Arviointiryhmä ehdottaa, että ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä kertynyttä aineistoa hyödynnetään kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa lupamenettelyssä. Lisäksi selvitetään, voitaisiinko samankaltaisissa käsittelyvaiheissa kuulemisia yhdistää sekä edistää sähköistä asiointia. Samoin arviointiryhmä ehdottaa, että luotaisiin kemikaalien laitosvalvontaan eri viranomaisten yhteinen valvontajärjestelmä.

Ympäristömenettelyissä eri viranomaisilla on erilainen näkökulma laitosten kemikaalikesymyksiin. Kemikaaliturvallisuuslain mukainen viranomaisen valvoo erityisesti prosessiturvallisuutta, pelastusviranomaisen paloturvallisuutta ja ympäristöviranomaisen kemikaalipäästöjen hallintaa. Yhteinen kenttä muodostuu ympäristöturvallisuuskysymyksistä (kemikaalien ympäristöriskit, niiden hallinta ja onnettomuustilanteisiin varautuminen), mutta niiden yhteinen ohjaus puuttuu. Samoin menettelyt ja käytännöt ovat eriytyneitä.

Ympäristöturvallisuuteen liittyvien lupa- ja ilmoitusmenettelyjen sujuvoittamisen ja tehostamisen tueksi tarvitaan huolellisia lisäselvityksiä nykyjärjestelmien rajapinnoista ja kehittämisvaihtoehdoista.

Tällä hetkellä laitoksissa käytettävien kemikaalien ympäristökysymyksiä hoitavat eri viranomaiset erityisesti ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain valtuuttamina. Toimivaltaisia viranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, aluehallintovirasto, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) ja alueellinen pelastusviranomaisen. Kemikaalien ympäristökysymysten ennako- ja jälkivalvontaa hoidetaan ympäristönsuojelulain, kemikaaliturvallisuuslain sekä kemikaalilain nojalla. Kaikilla näillä laeilla on toimeenpantu alan EU-lainsäädäntöä (teollisuuspäästödirektiivi, kemikaalien suuronnettomuuksia koskeva Seveso-direktiivi, REACH-asetus jne.). Säädösten toimeenpanon hallinnollinen ohjaus jakaantuu kolmelle eri ministeriölle (ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö).

Suurimmat laitokset ovat kahden erilaisen lupamenettelyn piirissä: ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa ja kemikaaliturvallisuuslain mukainen kemikaalien käsittelylupa. Toisaalta kaikki Tukesin valvonnassa olevat kohteet eivät vaadi ympäristölupaa (kuten nestekaasulaitokset). Lisäksi suurimmat laitokset (noin 140 kpl) laativat lisäksi turvallisuus selvityksen, jossa kuvataan mahdolliset suuronnettomuudet vaikutuksineen ja varautuminen onnettomuuksiin. Pienimmät toiminnot voivat olla kemikaaliturvallisuuslain mukaisen ilmoitusmenettelyn tai ympäristönsuojelulain rekisteröintimenettelyn piirissä. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisia lupia on noin 700 kpl (lisäksi 200 nestekaasulaitosta ja 300 räjähdekohdetta) ja ympäristöluvanvaraisia toimintoja noin 14 700 kpl, joista noin 7 000 toimintaa kuuluu nykyisten säännösten mukaan valtion lupaviranomaisen luvitettaviksi ja loput kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Yhteistyö ja tiedonvaihto eri viranomaisten välillä perustuu pääosin lainsäädännössä säädettyihin lausuntomenettelyihin. Joissain kohteissa viranomaisilla on kokemusta yhteistarkastuksista.

Kemikaalilaissa säädetään Euroopan unionin kemikaalilainsäädännön toimeenpanosta sekä eräistä kemikaaleja koskevista kansallisista velvoitteista. Kemikaalilaissa ei säädetä kemikaalien teollista toimintaa koskevista kansallisista lupa- ja ilmoitusmenettelyistä.

Tehdyn selvityksen (Ramboll Finland Oy, Energiantuotantohankkeiden lupamenettelyiden sujuvoittaminen, 2013) mukaan ongelmana on pidetty polttoaine- ja muiden kemikaalivarastojen ympäristö- ja kemikaalilupien päällekkäisyyttä. Lisäksi ehdotetaan, että vuototurvallisuuden osalta kemikaaliturvallisuuslakia tulisi täsmentää siten, että polttoaine- ja muiden kemikaalivarastojen osalta ei tarvittaisi ympäristölupaa. Näin ollen kemikaaleja sisältävien säiliöiden varastoinnin ja käsittelyn erillinen ympäristölupavelvollisuus voitaisiin poistaa ja säädellä toimintaa yksinomaan kemikaaliturvallisuuslain nojalla.

Ympäristöluvan ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan ajallista suhdetta ei ole lain-säädännössä määritelty. Yleisimmin aloitettavalle toiminnalle tai toiminnan muutokselle taikka laajennukselle haetaan ensin ympäristölupaa ja myöhemmin varsinaisen laitoksen rakennuslupaa ja kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupaa. Sekä ympäristölupamenettelyyn että kemikaaliturvallisuuslain mukaiseen lupamenettelyyn sisältyy samankaltaisia käsittelyvaiheita, joissa lupaharkinnan perustaksi hankitaan kuulemisten ja selvitysten kautta tietoa ja näkemyksiä hankkeen vaikutuksista. Tehokkuus paranee, jos hankkeen aiemmissa vaiheissa hankittuja selvityksiä ja muuta aineistoa voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää hankkeen myöhemmissä lupamenettelyissä.

Joissakin tilanteissa ympäristölupamenettelyn ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisen lupamenettelyn kuulemisten yhdistäminen on ollut tarkoituksenmukaista. Kokemukset näistä tilanteista olisi tarpeen analysoida tarkemmin ja arvioida vaikutuksia.

Sähköisen asioinnin kehittämällä voidaan parantaa merkittävästi aineistojen hyödyntämistä ja menettelyiden kokonaisuuden hallintaa. Kemikaalien laitosvalvonnan yhteinen valvontajärjestelmä tehostaisi viranomaisten yhteistyötä. Yhteistyön piiriin kuuluisivat ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosta vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, aluehallintovirastot ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset sekä kemikaaliturvallisuuslain täytäntöönpanosta vastaava Tukes ja pelastusviranomaiset (22 aluepelastuslaitosta).

4. LUVANVARAISUUDEN KEVENTÄMINEN SEKÄ VALVONTA

4.1. Ennakkovalvonta - jälkivalvonta

Ympäristönkäytön valvontajärjestelmä muodostuu ennakkovalvonnasta ja jälkivalvonnasta. Ennakkovalvontamenettelyssä arvioidaan ennalta tietyn toiminnan vaikutuksia ympäristöön sekä eri tahojen yksityisiin intresseihin ja yleisiin etuihin. Ennakkovalvontaan kuuluvat lupamenettelyjen ohella erilaiset ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyt.

Ennakkovalvonnassa tyypillisesti annetaan toiminnanharjoittajaa sitovia määräyksiä, joilla konkretisoidaan laista ja asetuksista johtuvat vaatimukset yksilöidyiksi toimintavelvoitteiksi. Lupapäätökset sisältävät lupamääräyksiä, ja ilmoitusmenettelyissäkin ilmoituksen tarkastava viranomainen saattaa liittää päätökseensä ilmoitettua toimintaa koskevia määräyksiä. Lupamenettelyn ja ilmoitusmenettelyn keskeinen ero on se, että täytännönpanokelpoinen lupa on toiminnan aloittamisen edellytys, kun taas ilmoituksen johdosta ei välttämättä anneta viranomaisratkaisua. Eroa suhteellistaa se, että ilmoituksen johdosta annettavat päätökset käytännössä saattavat sisältää lukuisia määräyksiä.

Jälkivalvonta kohdistuu sekä ennakkovalvonnan piirissä oleviin että niiden ulkopuolisiin toimintoihin. Siinä arvioidaan ennakkovalvonnan piirissä olevien toimintojen luvan- ja säännösten mukaisuutta. Vailla ennakkovalvontamenettelyä harjoitettavien toimintojen osalta jälkivalvonnassa tarkastellaan näiden toimintojen lainsäädännön ja alemmanasteisen norminannon mukaisuutta. Näitä toimintoja koskevia yleisiä vaatimuksia voi sisältyä esimerkiksi valtioneuvoston asetuksiin.

Ennakkovalvonnan eli erityisesti lupajärjestelmän keventäminen vähentää hallinnollista taakkaa ennen toiminnan tai sen muutoksen käynnistämistä. Toiminnanharjoittaja ei myöskään joudu odottamaan lupapäätöksen tulemistä lainvoimaiseksi tai muuten täytännönpanokelpoiseksi.

Toisaalta lupajärjestelmän keventäminen siirtää toiminnan lainmukaisuuden varmistamisen jälkivalvontamenettelyyn. Pelkän jälkivalvontamenettelyn varaan jättäytyminen soveltuu huonosti toimintoihin, joista saattaa aiheutua peruuttamattomia ympäristövaikutuksia. Mahdollisuus aloittaa toiminta ilman viranomaisen hyväksyntää saattaa johtaa paitsi ympäristön kannalta korjaamattomiin seurauksiin, myös kärjistyneisiin suhteisiin toiminnanharjoittajan ja naapuruston tai ympäristöetua valvovien yhteisöjen välillä. Myös yksinkertaistettu ilmoitusmenettely, jossa viranomainen ei tee päätöstä, jättää toiminnanharjoittajan ja muiden osapuolten oikeussuhteet myöhempien prosessien varaan. Tästä aiheutuu epävarmuutta sekä kustannuksia.

Jälkivalvonnan toimivuutta uhkaa ympäristöviranomaisten voimavarojen vähentäminen. Käytännössä jälkivalvontamenettely on usein työlämpää kuin ennakkovalvonta ja, erityisesti hallintopakon käyttötilanteissa, se vaatii vahvaa oikeudellista asiantuntemusta.

Lupamenettely antaa toiminnanharjoittajalle suhteellisesti turvatun aseman suhteessa viranomaisiin, haitankärsijöihin ja ympäristöjärjestöihin. Lupamenettelyn käyttöalan supistaminen poistaisi tämän ulottuvuuden ja saattaisi johtaa jo käynnissä olevan toiminnan muuttamiseen jälkikäteen lainsäädännössä asetettujen vaatimusten täyttämiseksi.

Arviointiryhmä korostaa, että luvanvaraisuuden keventämistä harkittaessa tulee arvioida muutoksen vaikutukset jälkivalvontaan sekä toiminnanharjoittajan ja muiden osapuolten asemaan. Lupamenettelyn alaa on sinänsä perusteltua tarkastella kriittisesti myös kansainvälisiin vertailuihin tukeutuen. Toisaalta lupajärjestelmän keventäminen siirtää painopisteen jälkivalvontaan. Tämä ei vähennä viranomaisten ja tuomioistuinten työtä kokonaisuutena tarkasteltuna. Lupajärjestelmää kevennettäessä on varmistettava, että keventämisen piiriin kuuluvat toiminnot eivät tyypillisesti aiheuta peruuttamattomia ympäristömuutoksia ja että niitä koskeva oikeudellinen yleissääntely antaa riittävän selkeät toimintaohjeet toiminnanharjoittajan, viranomaisten ja muiden osapuolten kannalta.

4.2. Laitosluetteloiden vertailu (Suomi/Ruotsi)

Arviointiryhmä esittää, että luvantarvekynnysten selvittämistä jatketaan ympäristönsuojelulain 3. vaiheen uudistamishankkeessa, jonka määräaika on 31.12.2015. Arviointityön yhteydessä suoritettu vertailu ei kuitenkaan osoita suuria tosiasiallisia eroja Suomen ja Ruotsin ennakkovalvontakynnysten välillä.

Viimeisimpien tietojen perusteella Suomessa ympäristöluvanvaraisten hankkeiden lukumäärä (noin 15 000 hanketta) on kolminkertainen Ruotsiin (noin 5 000 hanketta) nähden. Tällä perusteella on yleisesti esitetty, että ympäristönsuojelulain lupakynnystä tulisi merkittävästi nostaa.

Arviointiryhmän teettämän selvityksen perusteella erot luvanvaraisten hankkeiden määrässä selittyvät osin sillä, että Ruotsissa ympäristöluvan tarvekynnys on esimerkiksi eläinsuojien, kalankasvatuksen, turvetuotannon ja sahalaitosten osalta Suomea korkeammalla. Havainnollisena esimerkkinä voidaan mainita, että Ruotsissa varsinainen ympäristölupa vaaditaan vasta 750 emakon eläinsuojalle ja ilmoitusvelvollisuus koskee vähintään 100 emakon eläinsuojaa. Suomen järjestelmässä aluehallintoviraston käsittelemän ympäristöluvan rajana on 250 emakon eläinsuoja ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen rajana 60 emakon eläinsuoja. Toisin sanoen Suomessa pienimmät luvanvaraiset eläinsuojat eivät kuuluisi Ruotsissa ennakkovalvonnan piiriin lainkaan. Eräiden hankkeiden, kuten mineraalituotteiden valmistuksen, osalta Ruotsin luvantarvekynnys on tosin Suomea alhaisempi.

Pelkästään ympäristöluvan varaisten hankkeiden suora tilastollinen vertailu antaa kuitenkin maiden ennakkovalvontajärjestelmistä puutteellisen kuvan. Selvityksen perusteella Suomessa ympäristöluvan tarvekynnys vastaa suurin piirtein Ruotsissa ilmoitusvelvollisten hankkeiden kokoluokkaa.

Ruotsissa on siirrytty suhteellisen merkittävässäkin hankkeissa (esimerkiksi pinta-alaltaan alle 150 hehtaarin turvetuotantohankkeissa) ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Ilmoitusmenettely vastaa kuitenkin monilta osin ympäristölupakäsittelyä Suomen järjestelmässä. Ruotsissa ilmoitusvelvollisesta hankkeesta vastaavalla on oikeudellinen velvollisuus il-

moituksen tekemiseen vähintään kuusi viikkoa ennen hankkeen aloittamista. Kuuden viikon jälkeen toiminnanharjoittajalla on oikeus aloittaa hanke viranomaisen passiivisuudesta huolimatta. Tältä osin Ruotsin ilmoitusvelvollisuus muistuttaa suomalaista käsitystä ilmoitusjärjestelmästä. Sitä vastoin Ruotsissa ympäristöä pilaavan hankkeen johdosta tehtävän ilmoituksen tulee sisältää kattavat tiedot hankkeesta, ja hankkeelta voidaan edellyttää jopa pienimuotoisen ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä.

Ilmoituksen käsittelevän viranomaisen tulee kuulla asianosaisia. Kuulemisen jälkeen viranomaisen tulee tehdä ilmoituksen johdosta hallintopäätös, joka sisältää määräyksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Päätöksen tekemisestä ja määräysten asettamisesta voidaan poiketa ainoastaan silloin, kun lupamääräysten antaminen ei ole poikkeuksellisesti yksittäistapauksessa tarpeen ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Siinäkin tapauksessa, että ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevia määräyksiä ei anneta tai hankkeelta ei edellytetä ympäristölupaa, tulee hankkeesta vastaavalle ilmoittaa, ettei hanke edellytä erityisiä varotoimenpiteitä. Viranomaisen päätös on valituskelpoinen, vaikkakaan useimmiten päätöksistä ei valiteta. Ilmoitusvelvollisuuden nojalla tehtävä päätös on voimassa toistaiseksi.

Edellä esitetyin perustein Ruotsissa ja Suomessa ympäristölupajärjestelmät ja ympäristöluvan varaisten hankkeiden lukumäärät eivät ole suoraan vertailukelpoisia, sillä Ruotsissa käytössä oleva ilmoitusvelvollisuus vastaa monilta osin ympäristölupaa Suomen järjestelmässä. Ympäristönsuojelullisen ennakkovalvonnan piiriin kuuluvien hankkeiden kriteerien voidaan näin ollen sanoa karkeasti vastaavan toisiaan, joskin sillä poikkeuksella, että tiettyjen hanketyyppien osalta Suomessa ympäristöluvan vaativa hanke ei kuuluisi ennakkovalvonnan piiriin lainkaan Ruotsissa. Vaikka ero Ruotsiin ei ole niin suuri kuin julkisuudessa on annettu ymmärtää, Suomen ympäristölupakynnyksissä on edelleen tarkistamisen tarvetta. Sen lisäksi mitä muualla tässä raportissa on ehdotettu luvantarpeen tarkistamisesta (jaksot 3.2, 3.5.2, 4.3, 4.7), luvantarve tulee tarkasteltavaksi yksityiskohtaisesti ympäristöministeriön 16.1.2015 asettamassa ympäristönsuojelulain- ja asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishankkeen kolmannessa vaiheessa hankkeen projektissa 7, jossa on eri tahojen laaja edustus. Hankkeen määräaika päättyy 31.12.2015.

4.3. Eläinsuojat, rekisteröintimenettely

Arviointiryhmä esittää, että eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittämistä jatketaan eduskunnan vastikään hyväksymien keventämistoimenpiteiden jälkeen. Erityisesti on syytä tarkastella mallia, jossa normiohjauksella yhdenmukaistetaan lupaharkintaa, mutta säilytetään kevennetty ympäristölupamenettely kuulemisvaiheineen.

Eläinsuojat muodostavat lukumäärältään suurimman yksittäisen ympäristöluvanvaraisen toiminnan Suomessa.

Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen 2. vaiheessa ympäristöministeriö asetti erillisen työryhmän selvittämään eläinsuojien lupamenettelyiden kehittämistä. Hallituksen esitykseen ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta (HE 257/2014 vp) sisällytettiin työryhmän mietinnön pohjalta eläinsuojien luvanvaraisuusrajoja sekä eläinyksikkökertoimia koskevat muutokset. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen 13.2.2015.

Uusien korkeampien luparajojen myötä noin 3 300 eläinsuojan ympäristölupa raukeaa; näistä noin 200 on turkistarhojen lupia. Tällaisten toimintojen ympäristönsuojelukysymykset, kuten sijainninhjaus, on jo kertaalleen ratkaistu lupamenettelyn yhteydessä. Luvan raukeamisen jälkeen toimintojen vaikutuksia hallitaan ja seurataan vireille tulevissa valvontatapauksissa. Lisäksi ELY-keskukset valvovat ympäristötukijärjestelmää, johon suurin osa tiloista kuuluu. Kaikkia tiloja luvanvaraisuudesta riippumatta koskee nitraattiasetus, jossa säädetään eläinsuojien ympäristönsuojelun kannalta keskeisestä asiasta, lannan ja orgaanisten lannoitevalmisteiden käytöstä ja varastoinnista. Nitraattiasetus, jolla pannaan täytäntöön nitraattidirektiivi, on juuri uudistettu ja se sisältää aiempaa tehokkaampia ympäristönsuojeluvaatimuksia.

Ympäristön kannalta kriittisimmät toiminnot säilyvät jatkossakin luvanvaraisina. Sellaisen toimintojen, joilta ympäristölupa on edellytetty ympäristönsuojelulain laitosluettelon sijaan muulla laissa määritetyllä luvanvaraisuuden perusteella (toiminta sijoittuu pohjavesialueelle taikka toiminnasta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista tai naapuruuksuhdeloissa tarkoitettua kohtuutonta rasiusta), lupa ei myöskään raukea, vaikka luvanvaraisuuden rajoja laitosluettelossa muutoin nostetaan.

Samalla tarkistetaan ympäristönsuojeluasetuksessa ympäristölupaviranomaisten toimivaltarajoja siten, että aiempaa suurempia eläinsuojayksiköitä siirtyy aluehallintovirastoista kuntien toimivaltaan. Muutoksen arvioidaan nopeuttavan eläinsuojainvestointien lupakäsittelyä, koska ympäristölupien käsittelyajat ovat selvästi lyhyemmät kunnissa kuin aluehallitovirastoissa.

Merkittävää ympäristölupamenettelyn keventämistä, myös eläinsuojien, merkitsee edellä mainittuun ympäristönsuojelulain muutokseen sisältyvä luopuminen ympäristölupien määräaikaistarkistamisesta.

Jos eläinsuojien luvanvaraisuuden rajoja halutaan nostaa nykyisin päätetyistä tai siirtää toimintoja rekisteröintimenettelyyn, tulisi ympäristölupien lupamääräyksissä ratkaistavista asioista säätää toimialakohtaisessa valtioneuvoston asetuksessa. Näin voidaan turvata ympäristönsuojelun taso varmistaen samalla, ettei saavutettua lupamenettelyjen keventämisvaikutusta menetetä lisääntyvinä hallintopakkoasioina ja riitatapauksina.

Kehittämisehdotuksissa tulee myös ottaa huomioon haitankärsijöiden oikeusturva ja perustuslailla turvattu kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristölupamenettely kuulemisvaiheineen sisältää niin mahdollisten haitankärsijöiden kuin toiminnanharjoittajienkin kannalta hyödyllisiä elementtejä. Toiminnan vaikutuspiirissä olevien kuulemisella lupamenettelyn yhteydessä voidaan muun muassa ennalta ehkäistä toiminnasta tehtäviä valituksia. Vastaavasti ympäristölupa suojaa luvan mukaisesti toimivaa toiminnanharjoittajaa hallintopakko vaatimuksilta.

Eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittämistä tuleekin tarkastella siten, että keventämistoimenpiteiden vaikuttavuutta toiminnanharjoittajiin, viranomaisiin, haitankärsijöihin ja ympäristöön arvioidaan kokonaisuutena.

Eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittämistä jatketaan ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen 3. vaiheessa. Asiaa valmisteleavan 16.1.2015 asetetun työryhmän tehtävänä on selvittää edellytyksiä lisätä eläinsuojien normiohjausta ja siirtää siten

toimintoja rekisteröintimenettelyyn tai rajata lupamenettelyssä ratkaistavia asioita. Arviointiryhmä kannattaa tätä jatkovalmistelua, joka on jo käynnissä.

4.4. Naapuruussuhde – osa lupakynnyksen tarkastelua

Arviointiryhmä esittää, että selvitetään yksin naapuruusoikeudelliseen luvantarveperusteeseen pohjautuvien lupamenettelyjen määrä ja arvioidaan, ovatko tuon perusteen poistamisen hyödyt siitä aiheutuvia haittoja suuremmat eri osapuolten kannalta.

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään lain liitteen 1 taulukossa 1 (*direktiivilaitos*) ja taulukossa 2, on oltava lupa (*ympäristölupa*). Laitosluettelossa yksilöidyn toiminnan lisäksi ympäristölupa on pykälän 2 momentin mukaan oltava:

- 1) toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta;
- 2) jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun noron pilaantumista;
- 3) toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitystä.

Vastaava kaksijakoinen luvantarvemääritys oli vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) 28 §:ssä. Sen taustalla oli aiemman ympäristölupamenettelylain (735/1991) järjestelmä, jossa neljän eri lain mukaiset lupa- ja ilmoitusmenettelyt yhdistettiin ratkaistavaksi yhdellä päätöksellä. Yksi näistä menettelyistä oli naapuruussuhdelain mukainen niin sanottu immissiolupamenettely. Vuoden 1920 naapuruussuhdelain immissiolupamenettelyn alkuperäinen tarkoitus oli suojata toiminnanharjoittajaa naapuruston kanteilta, joissa olisi vaadittu pysyvää kohtuutonta räsitystä aiheuttavan laitoksen toiminnan lakkauttamista (esimerkiksi hajuhaittaa aiheuttava sellutehdas). Immissiolupa antoi luvansaajalle pysyvyysuojaa; korvauskanteet olivat kuitenkin mahdollisia.

Tämä juuriltaan yksityisoikeudellinen menettely, jolla oikeuskäytännön perusteella oli ollut tärkeä asema varsinkin erilaisten eläinsuojien rakennuslupamenettelyn yhteydessä 1970–1980-luvuilla, siis integroitiin ympäristölupamenettelylain yhdistettyyn menettelyyn. Vanhaa ympäristönsuojelulakia säädettäessä pidettiin perusteltuna naapuruusoikeudellisen lupakynnyksen ja myös luvan myöntämisedellytyksen (vanhan ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 5 kohta; ks. myös nykyisen ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5 kohta) sisällyttämistä lakiin.

Tarkoituksena oli yhtäältä varmistaa naapureiden oikeussuoja, mutta toisaalta myös turvata toiminnanharjoittajan asema jälkikäteisiltä toimintaan kohdistuvilta vaatimuksilta. Ympäristönsuojelulakia säädettäessä naapuruussuhdelakia muutettiin niin, että luvan saaneen toiminnan aiheuttamaa kohtuutontakaan räsitystä ei voitu vaatia poistettavaksi käräjäoikeudessa nostettavan kanteen perusteella. Nyt voimassa olevan naapuruussuhdelain 19 §:n 1 momentin mukaan räsitystä ei saa määrätä poistettavaksi naapuruussuhdelain nojalla, jos räsitys aiheutuu toiminnasta, joka on ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraista tai josta on tehtävä mainitun lain 116 §:n mukainen ilmoitus rekisteröintiä varten.

Naapuruussuhdelakiin perustuva luvantarvekynnys on tulkinnanvarainen. Luvantarve riippuu toiminnan laadusta, laajuudesta ja ympäristön (naapuruston) käyttömuodoista. Toisin kuin laitosluetteloon perustuva luvanvaraisuus, naapuruusoikeudellinen lupakynnys ei suoraan ole johdettavissa toiminnan volyyymista. Näin ollen pienikin toiminta saattaa mainitulla perusteella olla luvan tarpeessa. Lupamenettely on hallinnollisilta kustannuksiltaan melko raskas menettely, ja luvanvaraisuuden keventämiseen on paineita myös laitosluetteloa karsimalla. Naapuruusperusteen poisto vähentäisi merkittävästi tilanteita, joissa luvan tarpeesta on epäselvyyttä; nämä tilanteet puolestaan voivat johtaa erilaisiin hallintomenettelyihin ja muutoksenhakuihin.

Toisaalta lupamenettelyllä on kiistattomia hyötyjä niin naapuruston kuin toiminnanharjoittajankin kannalta. Lupa on eräänlainen osallistumiskehikko, joka tarjoaa mahdollisuuden sovittaa yhteen erisuuntaiset intressit järjestetyssä menettelyssä. Lupa antaa toiminnalle selkeät rajat, joissa toimien luvansaaaja on suhteellisesti suojattu naapuruston toimintaan kohdistuvilta vaatimuksilta. Lupa turvaa investoinnin pysyvyyttä.

Naapuruusperusteisen luvantarpeen poistaminen vähentäisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi tulevia lupahakemuksia. Tiedossa ei ole arvioitakaan siitä, kuinka monta lupaa vuodessa haetaan laitosluettelon ulkopuolisille hankkeille yksin naapuruusoikeudellisella perusteella. Näiden tilanteiden suuruusluokka olisi ensin selvitetävä. Sen jälkeen tulisi pohtia, miten naapuruusperusteisen luvantarveperusteen poistaminen vaikuttaisi hallinnollisiin kustannuksiin; ennakkollisen lupamenettelyn poistaminen todennäköisesti lisäisi ilman lupaa toimiviin, haittaa aiheuttaviin toimintoihin kohdistuvia jälkivalvontavaatimuksia ja mahdollisesti myös yleisissä tuomioistuimissa nostettavia immissiokanteita (ks. myös edellä jakso 4.1). Samoin olisi arvioitava, olisiko luvanvaraisuuden poistamisen sijasta tarkoituksenmukaisempaa säätää naapuruushaittaa mahdollisesti aiheuttavat laitokset ilmoituksenvaraisiksi tai rekisteröintivelvollisuuden alaisiksi. Edelleen tulisi samalla arvioida, vaikuttaisiko naapuruusoikeudellisen luvantarvekynnyksen poistaminen naapurustoa suojaavaan luvanmyöntämisedellytykseen (ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5 kohta).

4.5. Lupien väliset edellytyssuhteet

Arviointiryhmä esittää, että selvitetään luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisen ja muinaismuistolain mukaisen kiinteän muinaismuiston suojelusta poikkeamisen (kajoamislupa) myöntämistoimivallan siirtämistä ELY-keskukselta aluehallintovirastolle silloin, kun se käsittelee kyseistä hankelupaa. Muissa tilanteissa, joissa hankkeelle ei tarvittaisi varsinaista hankelupaa, jäisi poikkeamistoimivalta edelleen ELY-keskukselle.

Luonnonsuojelulain 29–30 §:ssä säädetään luontotyyppien suojelusta, 32–34 §:ssä maisema-alueen suojelusta, 39 §:ssä rauhoitettujen eläinlajien suojelusta, 42 §:n 2 momentissa rauhoitettujen kasvilajien suojelusta, 47 §:ssä erityisesti suojeltavien eliölajien ja ympäristövahinkodirektiivilajien suojelusta ja 49 §:n 1 momentissa luontodirektiivin liitteen IV(a) mukaisten lajien suojelusta. Muinaismuistolain 1 §:n 1 momentissa säädetään kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamisesta. Toimivalta luonnonsuojelulain mukaisesta suojelusta ja muinaismuistolain mukaisen muinaisjäännöksen rauhoituksesta poikkeamiseen kuuluu luonnonsuojelulain 31 §:n 1 momentin, 34 §:n 2 momentin, 48 §:n 2 momentin, 49

§:n 3 momentin ja muinaismuistolain 11 §:n 1 momentin mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Nykyinen oikeustila on epäselvä varsinaisen hankeluvan ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuslupien sekä muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvan ajallisen käsittelyjärjestyksen (edellytyssuhde) osalta. Epäselvyys voi johtaa ajoittain tarpeettoman pitkiin kokonaiskäsittelyaikoihin. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä ilmenevin tavoin luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan ja varsinaisen hankeluvan välinen aikajärjestys on ratkaistavissa ainoastaan tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Sama ongelma koskee muinaismuistolain 11 §:n mukaisen kajoamisluvan ja varsinaisen hankeluvan välistä suhdetta. Yleinen, lainsäädännössä asetettava edellytyssuhde ei tule kysymykseen ongelman ratkaisemiseksi, koska kategorisesti ennen varsinaista hankelupaa edellytettävä poikkeus- tai kajoamislupa voisi pidentää kokonaiskäsittelyaikoja sen vuoksi, ettei lupamenettelyitä valitusmenettelyineen voitaisi saattaa alulle samanaikaisesti. Sujuvoittamisen näkökulmasta lainsäädännössä asetettu edellytyssuhde voisi olla haitallinen, vaikkakin oikeustilaa selventävä.

Arviointiryhmä katsoo, että ongelmana edellytyssuhteen osalta on ympäristöllisen viranomaisrakenteen eriytyneisyys, jota voitaisiin osaltaan lievittää siirtämällä joitain ELY-keskuksen tehtäviä kulloinkin varsinaista hankelupaa käsittelevälle viranomaiselle. Arviointiryhmä esittää, että aluehallintovirasto käsitelisi mahdollisen luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan sekä muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvan tarpeen pitkälti samalla tavoin kuin nyt menetellään luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen Natura-arvioinnin osalta. Näin toteutettaisiin niin sanottua yhden luukun periaatetta. Samalla nykyisin erillinen muutoksenhaku poikkeamisesta ja hankeluvasta sulautuisi yhteen valitusmahdollisuuteen. Asian ratkaisemisessa tarvittava asiantuntemus huomioon ottaen, toimivallan siirtoa esitetään kuitenkin vain aluehallintovirastolle.

Aluehallintovirastolla olisi oikeudellinen velvollisuus valvoa, että lupanhakija arvioi hankkeen vaikutukset suojellulle eliölajeille, niiden lisääntymis- ja levähdyspaikoille, luontotyypeille sekä kiinteille muinaismuistoille. Esitetyn selvityksen perusteella AVI:lla olisi varsinaisen hankeluvan mukaisen lupaharkinnan yhteydessä toimivalta arvioida, voidaanko luonnonsuojelulain tai muinaismuistolain mukainen lupa tarvittaessa myöntää. Lupien välistä aikajärjestystä koskeva ongelma lieventyisi, koska poikkeamisarviointi tehtäisiin viran puolesta osana varsinaisen hankeluvan myöntämisedellytysten arviointia. Lupaharkinnan yhteydessä voitaisiin myös joustavasti arvioida, olisiko poikkeus lainkaan tarpeen sellaisissa tilanteissa, joissa hankkeen haitalliset vaikutukset suojeluintresseille olisi mahdollista toteuttaa varsinaiseen hankelupaan asetettavin lupamääräyksin.

Muutos ei ole ongelmaton. Poikkeuksen tarve ei aina ole ennalta selvä ja se voi riippua hankkeen toteuttamistavasta. Päätösvallan uskominen lupaviranomaiselle voi periaatteessa heikentää luonnonsuojelun tasoa. Järjestelmä saattaisi johtaa myös siihen, että asiassa tehdään suuritöinen luparatkaisu, mutta päätös kumotaan muutoksenhaun johdosta sillä perusteella, että edellytyksiä luonnonsuojelulaista poikkeamiseen ei ole. Jos tämä asia olisi ratkaistu ennakkokysymyksenä erillisessä luonnonsuojelulain menettelyssä, lupahakemus olisi voitu sopeuttaa sellaiseksi, ettei mainittua poikkeusta tarvita.

Mainitunlaisessa järjestelmässä olisi syytä Natura-arviointijärjestelmän tavoin korostaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen keskeistä asemaa lausunnonantajana luon-

non- ja kulttuurinsuojelullisessa poikkeuslupa-asiassa. Pitkälti Natura-arviointia vastaavalla tavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnolla tulisi olla suuri tosiasiallinen painoarvo poikkeamisluvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa. Muinaismuistolain mukaisen kiinteän muinaismuiston suojelusta poikkeamisen osalta Museoviraston lausunnonolla on keskeinen rooli.

Edellä esitetty toimivallan siirto saattaisi aiheuttaa ongelmia tilanteissa, joissa hankkeelle ei tarvittaisi lainkaan lupaa tai lupia tarvittaisiin useampia. Lupajärjestelmän ulkopuolella olevien hankkeiden osalta arviointiryhmä esittää, että toimivalta luonnon- ja kulttuurinsuojelullisten poikkeusten osalta säilytetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella. Tällaisissa tilanteissa ei ole oikeustilan epäselvyydestä, ennakoitavuudesta tai sujuvoittamisesta lähtevää syytä esittää toimivallan siirtoa. Luonnonsuojelulain poikkeuslupien siirtäminen esitetään selvitettäväksi vuonna 2015 aloitettavassa luonnonsuojelulain uudistamisen 2. vaiheessa.

4.6. Vesistöjen alitukset kaapeleiden ja johtojen osalta

Arviointiryhmä esittää, että luovutaan ympäristövaikutuksista riippumattomasta luvanvaraisuudesta vesistön alitushankkeissa (vesi-, viemäri-, voima- tai muun johdon tekeminen yleisen kulku- tai valtaväylän ali). Asiaan liittyvien käyttöoikeuskysymysten ratkaisemiseksi ehdottomasta luvanvaraisuudesta luopumista on tarkoituksenmukaista tarkastella lähemmin vesilain pysyvää käyttöoikeutta selvittävässä työryhmässä. Samalla on arvioitava tarve antaa yleisnormein johtojen sijoittamista koskevia säännöksiä.

Tunnelin, vesi-, viemäri-, voima- tai muun johdon tekemiseen yleisen kulku- tai valtaväylän ali tarvitaan vesilain 3 luvun 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti lupa. Luvanvaraisuus on ehdoton eli riippumaton hankkeen tosiasiallisista ympäristövaikutuksista. Ehdoton luvanvaraisuus perustuu pääosin hankkeiden usein vaatimaan pakkotoimisen käyttöoikeuden tarpeeseen.

Ympäristövaikutuksiin kytkeytyviä perusteita alitushankkeiden luvanvaraisuudelle ei useinkaan voida esittää. Vesistön alituksissa on yleisimmin kysymys kaapelin laskemisesta vesistön pohjaan tai lyhyillä jokialituksilla kaapelin asentamisesta niin sanottua suuntaporaustekniikkaa käyttäen. Vesilain 3 luvun 2 §:n yleinen, ympäristövaikutuksista riippuvainen luvanvaraisuus koskisi valtaväylän tai yleisen kulkuväylän alituksia tavalliseen tapaan ehdotetun muutoksen jälkeenkkin.

Käynnissä olevasta maakaapeleihin siirtymisestä aiheutuu runsaasti vesistön alitushankkeita, minkä vuoksi niiden käsittelyyn tarvitaan runsaasti voimavaroja. Kategorisesta luvanvaraisuudesta luopuminen vapauttaisi lupaviranomaisen resursseja ja sujuvoittaisi alitushankkeiden toteuttamista. Luopumista ovat esittäneet muun muassa aluehallintovirastot ja Energiateollisuus ry.

Alitushankkeiden ehdottomasta luvanvaraisuudesta olisi mahdollista luopua kehittämällä asiaa koskevaa käyttöoikeussääntelyä sopimusperustaiseen suuntaan. Nykyisessä järjestelmässä käyttöoikeuskysymys ratkaistaan alitushankkeissa useimmiten lupaviranomaisen päätöksellä luvan myöntämisen yhteydessä. Lupaviranomaisena toimiva aluehallintovirasto myöntää tällöin varsinaisen hankeluvan yhteydessä, vesilain mukaisten

edellytysten täytyessä, hankkeesta vastaavalle pysyvän käyttöoikeuden hankkeen toteuttamiseksi tarvittaviin alueisiin.

Vesilain mukaisten käyttöoikeuksien kokonaisarvioinnissa tulee selvittää sääntelyn kehittämistä siten, että käyttöoikeuskysymykset ratkaistaisiin hankkeen toteuttajan ja maanomistajan välisellä sopimuksella. Tällöin alitushankkeiden ehdottomasta luvantarpeesta voitaisiin luopua. Jos sopimukseen ei päästäisi, voitaisiin hankkeelle hakea vesilain mukaista lupaa ja saattaa asia lupaviranomaisen ratkaistavaksi nykyiseen tapaan.

4.7. Teollisuuden ja voimalaitosten tuhkien, kuonien ja lietteiden hyötykäytön menettelyjen sujuvoittaminen

Arviointiryhmä esittää, että laajennetaan eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (591/2006) mukaisia hyötykäyttökohteita kattamaan tuhkien, kuonien ja lietteiden käyttö kohteissa, joissa ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa. Samalla on harkittava, onko tarkoituksenmukaisempaa säätää kokonaan uusi valtioneuvoston asetus koskemaan näiden jätteiden laatuvaatimuksia ja niiden hyödyntämisen edellytyksiä sekä siirtää ne luvan sijasta ilmoituksen perusteella ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröitäväksi. Lisäksi on selvitettävä mahdollisuutta kansallisesti poistaa tietyn koostumuksen omaavilta tuhkilta, lietteiltä ja kuonilta jätestatus tai säätää niille helpotuksia jätelainsäädännön vaatimuksista. Puhtaiden maa-ainesten jätestatus on kokonaan poistettava.

Yleisellä tasolla voidaan tuhkien, kuonien ja lietteiden sekä puhtaiden maa-ainesten hyötykäytön hallinnollisia menettelyitä ja aineellisoikeudellisia esteitä poistaa kolmella pääasiallisella tavalla:

- 1) laajentamalla eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun asetuksen (591/2006) mukaisten hyötykäyttökohteiden laajentamista kattamaan tuhkien, kuonien, lietteiden ja puhtaiden maa-ainesten hyötykäyttö kohteissa, joissa ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa; tai
- 2) vapauttamalla tuhkat, kuonat, lietteet ja puhtaat maa-ainekset ympäristöluvan hakuvelvollisuudesta, säätämällä yleisnormilla hyödyntämisen edellytyksistä ja mahdollisesti myös jätteiden laatu-vaatimuksista sekä siirtämällä ne luvan sijasta ilmoituksen perusteella ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröitäväksi; tai
- 3) poistamalla tietyn koostumuksen omaavilta tuhkilta, lietteiltä, kuonilta ja puhtailta maa-aineksilta jätestatus tai säätämällä niille helpotuksia jätelainsäädännön vaatimuksista.

Jätteiden hyödyntämistä maarakentamisessa pyritään nykyisellään edistämään lainsäädännön avulla (Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa eli ns. MARA-asetus 591/2006). Eräiden jätteiden käyttöön maarakentamisessa ei tarvita ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaista ympäristölupaa tiettyjen edellytysten täytyessä. Asiasta on kuitenkin tehtävä ilmoitus valvontaviranomaiselle. Eräiden jätteiden (MARA-asetuksen liite 1) laitos- tai ammattimainen hyödyntäminen on asetuksen mukaan mahdollista määritellyissä maarakentamiskohteissa: yleiset tiet, kadut, pyörätiet ja jalkakäytävät sekä niihin välittömästi liittyvät, tienpitoa tai liikennettä varten tarpeelli-

set alueet, pois lukien melusteet; pysäköintialueet; urheilukentät sekä virkistys- ja urheilualueiden reitit ja ratapihat sekä teollisuus-, jätteenkäsittely- ja lentoliikenteen alueiden varastointikentät ja tiet.

Ensiksikin arviointiryhmä pitää tärkeänä, että MARA-asetuksen mukaisia hyötykäyttökohteita laajennetaan kattamaan myös muut kohteet, joissa ympäristön pilaantumisen vaaraa tai muuta haittaa ei synny. Tämä edellyttää MARA-asetuksen laajentamista. Samalla on harkittava, onko tarkoituksenmukaisempaa säätää kokonaan uusi valtioneuvoston asetus koskemaan teollisuuden ja voimalaitosten tuhkien, kuonien, lietteiden ja puhaiden maa-ainesten laatuvaatimuksia ja niiden hyödyntämisen edellytyksiä sekä siirtämällä ne luvan sijasta ilmoituksen perusteella ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröitäväksi.

Toiseksi, jo nyt on ympäristönsuojelulakia muuttamatta mahdollista säätää valtioneuvoston asetuksella laatuvaatimuksia ja/tai hyötykäytön vaatimuksia. YSL 10 §:n 2 momentin 5) kohdan nojalla annettava jätteen käsittelyä koskeva VNA vapauttaa annetuksi tultuaan toiminnan luvanhakuvollisuudesta YSL 32 §:n mukaisesti. Tässä tilanteessa toiminta rekisteröidään ympäristönsuojelun tietojärjestelmään siten kuin YSL 11 luvussa säädetään. Lannoitelainsäädännössä on valmiina mekanismit laatuvaatimusten hyväksymiselle, ja maanrakennustoiminnassa tulee laajentaa MARA-asetusta.

Kolmas vaihtoehto on, että poistetaan tietyn koostumuksen omaavilta tuhkilta, lietteiltä ja kuonilta sekä puhtailta maa-aineksilta jätestatus tai säädetään niille helpotuksia jätelainsäädännön vaatimuksista. Jätestatuksen poistaminen merkitsee, että ko. aineet vapautuvat, paitsi jätelain soveltamisesta, myös ympäristöluvan hakuvelvollisuudesta. Jätestatuksen poistaminen olisi mahdollista vain noudattamalla jätelain jätteen määritelmän taustalla olevia EU:n tuomioistuimen linjauksia, jotka pääosin on kirjattu sivutuotteiden osalta jätedirektiivin kautta nykyiseen jätelakiin (5 § 2 momentti). Sivutuotteiden osalta kyse on kuitenkin aina tapauskohtaisesta harkinnasta jätteen synnyttävän toiminnan yhteydessä, jolloin kunkin teollisuuslaitoksen ympäristöluvassa tulisi ottaa tapauskohtaisesti kantaa näiden aineiden sivutuotetestatukseen, vaikka kriteereistä olisikin säädetty 5 §:n 3 momentin mukaisella valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 3 momentin mukaisella valtioneuvoston asetuksella saatetaan voimaan komissiossa myöhemmin päätettävät jätedirektiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut aine- tai esinekohtaisesti täsmennetyt kriteerit aineen tai esineen luokittelusta sivutuotteeksi.

Jätelain 5 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa jätelajeittain tarkempia säännöksiä siitä, milloin aine tai esine ei enää ole jätettä. Näiden niin sanottujen end of waste -kriteerien osalta kyse on yleisnormituksesta, mutta tapauskohtaisia ratkaisuja on voitu tehdä erityistapauksissa. Taustalla ovat jätedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaiset jätteeksi luokittelun päättymisen jätteenkohtaiset erityisperusteet, joista säädetään jätedirektiivin mukaan komitologiamenettelyssä. Tällaisia kriteereitä voidaan hyväksyä myös ilman EU:n hyväksyntää, mutta kriteerit on notifioitava komissiolle. Jätelain aineellisoikeudellisissa helpotuksissa on, vastaavasti kuin jätestatuksesta vapauttamisessakin, otettava huomioon EU-oikeudelliset rajoitukset, jotka seuraavat jätedirektiivistä. Tämä rajoittaa mahdollisuudet poistaa hyödyntämisen valvonta laajalti käytännössä melko rajallisiksi.

Arviointiryhmän mielestä puhtaiden maa-ainesten jätestatus tulee poistaa, ja muutoin maa-ainesten hyötykäyttöä helpotetaan luomalla näitä koskeva rekisteröintimenettely.

Tuhkien, kuonien ja lietteiden kohdalla ensisijainen ehdotus on MARA-asetuksen laajentaminen tai kokonaan uuden valtioneuvoston asetuksen laatiminen. Näiden osalta tulee edelleen selvittää mahdollisuutta end of waste -kriteeristön kautta toimimiseksi.

4.8. Vapaaehtoisten ympäristöjohtamisjärjestelmien hyödyntäminen

Arviointiryhmän mielestä toiminnanharjoittajien ylläpitämiä vapaaehtoisia ympäristöjärjestelmiä, kuten EMAS (the Eco-Management and Audit Scheme), ISO-14001 ja pk-yrityksille kehitetty kevennetty EcoStart -ympäristöjärjestelmä, tulisi hyödyntää aiempaa kattavammin arvioitaessa selvitysten tarvetta sekä lupamääräysten tarvetta ja sisältöä. Ympäristöjärjestelmien ylläpitäminen on osoitus yritysten tavoitteesta systemaattisesti parantaa ympäristöasioiden hallintaa ja ympäristönsuojelutoimien tuloksellisuutta.

Arviointiryhmä katsoo, että ympäristöjärjestelmät tulisi ottaa huomioon erityisesti viranomaisten suorittaman jälkivalvonnan kohdentamisessa. EMAS-järjestelmä on jo nykyisin valvonnan riskinarvioinnissa mukana huomioon otettavana asiana. Ympäristöjärjestelmän ansiosta voidaan vähentää valvontakäyntien tarvetta ja siten säästää viranomaisen ja toiminnanharjoittajan kustannuksia. Lisäksi akkreditoitujen todentajien auditointien ja verifioitujen raporttien hyödyntämistä tulisi selvittää, kun valvonta- ja kuormitustietojärjestelmää (VAHTI) kehitetään.

5. VOIMAVAROJEN RIITTÄVYYS JA ASIANTUNTEMUKSEN TURVAAMINEN

5.1 Lupa- ja valvontaviranomaiset

Arviointiryhmä esittää, että luodaan selkeä ja tasapainoinen aluehallinnon ja kuntien välinen toimivallanjako ja integroidaan tiiviimmin toisiinsa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristölupa- ja valvontatehtävien hoito aluehallinnon uudistamisen yhteydessä. Arviointiryhmä korostaa, että ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen edellyttää eri vaiheisiin osallistuvilta viranomaisilta asianmukaisia voimavaroja, vahvaa asiantuntemusta sekä jatkuvaa toimintatapojen kehittämistä.

Ympäristöministeriön toimialalla pääosin aluehallintovirastot ja ELY-keskukset sekä kunnat vastaavat ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta. Aluehallintovirastolle kuuluu ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupa-asioita. ELY-keskukset vastaavat edellä mainittujen lupien valvonnasta, toimivat YVA-yhteysviranomaisena, luonnonsuojeluviranomaisena ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena ohjausviranomaisena suhteessa kuntiin. Kunnat huolehtivat mm. ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja valvontaviranomaisen tehtävistä sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Maakunnan liitoille kuuluu maakunnan suunnittelu.

Julkishallinnon kestävyysvajeen korjaamiseksi valtion aluehallinnon ja kuntien tehtävät ja voimavarat ovat olleet viime vuosina tarkastelun kohteena valtion tuottavuusohjelmassa sekä hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa. Näiden toimenpiteiden johdosta valtion aluehallinnon ja kuntien henkilöstövoimavarat vähenevät myös ympäristötehtävissä. Tämän seurauksena myös tehtävien vähentäminen ja hoidon tehostaminen on välttämätöntä. Samanaikaisesti myös EU-säädöksiin perustuvat ympäristönsuojelutehtävät ovat lisääntyneet ja tuovat jatkossa uusia velvoitteita.

Kolmentoista ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella työskentelee nykyisin noin 1 000 henkilöä. Neljän viimeisen vuoden aikana vastuualueen henkilöstö on vähentynyt yli 20 %:lla. Vuoteen 2017 mennessä ympäristö -vastuualueella henkilöstöä ja tehtäviä on vähennettävä edelleen 15 %:lla. Pääosa vähennyksestä toteutetaan henkilöstön eläköitymisen kautta, mutta sen ohella joudutaan osa säästöistä toteuttamaan irtisanomisin. ELY-keskusten voimavarojen voimakkaan vähentymisen johdosta valmistellaan parhaillaan tehtävien sopeuttamista koskevia ehdotuksia myös ympäristösektorilla. Sopeuttamistoimenpiteinä arvioidaan mm. mitä tehtäviä voitaisiin kokonaan lopettaa, mitä tehtäviä olisi tarkoituksenmukaista siirtää toisille viranomaisille ja missä tehtävissä hoito voitaisiin keskittää yhteen ELY-keskukseen tai ulkoistaa tehtävän hoitaminen.

Aluehallintovirastojen neljällä ympäristölupavastuualueella työskentelee noin 130 henkilöä. Aluehallintovirastojen kuten myös niiden ympäristölupavastuualueiden henkilöstövoimavarojen vähentyminen on ollut ELY-keskusten vähennyksiä maltillisempaa. Neljän viimeisen vuoden aikana ympäristölupavastuualueilla henkilöstö on vähentynyt 4 %. Valtion kehyspääätöksen mukaan aluehallintovirastojen henkilöstömäärä vähenee jatkossakin.

Vaikka aluehallintovirastot ja ELY-keskukset vastaavatkin lakisääteisten tehtävien hoitamisesta toimialueellaan, on lainsäädäntömuutoksin mahdollistettu henkilöstövoimavarojen entistä joustavampi käyttö sekä aluehallintovirastojen kesken että vastaavasti myös ELY-keskuksissa. Tämä mahdollistaa sen, että toisen aluehallintoviraston virkamies toimii valmistelijana ja esittelijänä toisen aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Vastaavasti voidaan menetellä myös ELY-keskusten kesken. Ympäristölupa-asian käsittelyssä koko kokoonpano on myös voinut olla toisesta aluehallintovirastosta, vaikka asia onkin tullut vireille toisessa aluehallintovirastossa, jonka nimissä päätös annetaan. Kun kyse on ollut merkittävästä työpanoksesta toiselle aluehallintovirastolle, tehdään tästä sopimus aluehallintovirastojen kesken. Myös lupatulojen kohdentamisessa valtiovarainministeriö on voinut ottaa huomioon toiselle aluehallintovirastolle kohennetun työpanoksen.

Kunnissa ympäristötehtäviä hoidetaan yhteislautakunnissa, jotka useimmissa tapauksissa vastaavat myös rakennusvalvonnan tai ympäristöterveydenhuollon tehtävistä, kuntien yhteisissä lautakunnissa tai kuntayhtymissä. Hallituksen vuonna 2013 hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti kuntien tehtäviä on karsittava eri hallinnonaloilta yhteensä yhdellä miljardilla eurolla vuoteen 2017 mennessä. Ympäristöministeriön hallinnonalan osuus säästöistä on arvioitu olevan noin 30 miljoonaa euroa mennessä. Säästö ja tehtävien kevennykset kohdistuvat kunnissa rakennusvalvontaan ja ympäristötehtäviin. Rakennusvalvonnan kokoamista ylikunnallisiksi yksiköiksi selvitetään parhaillaan. Uusien yksiköiden olisi tarkoitus aloittaa vuonna 2017.

Valtion alue- ja paikallishallinnon kokonaisvaltaista uudistamista on selvitetty kuluvalle vaalikaudella ja uudistusta koskevat linjaukset tehdään seuraavalla vaalikaudella. Keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys -hankkeen (VIRSU) ehdotukset hallinnon uudistamiseksi valmistuivat helmikuussa 2015. Selvityksessä tarkastellaan valtion aluehallinnon toimintaympäristön kehitystä sekä toisaalta keskus- ja aluehallinnon ja toisaalta valtion ja kuntien välistä työnjakoa. Selvitysryhmä on myös määritellyt neljä keskenään peruslähtökohdiltaan erilaista perusratkaisua aluehallinnon rakenteen kehittämiseksi.

Ympäristömenettelyjen sujuvuuden näkökulmasta on tärkeää, että valtion aluehallinnon ja kuntien välinen tehtäväjako on selkeä ja tasapainoinen. Aluehallinnossa hoidettavat ympäristölupa- ja valvontatehtävät tulee uudistuksessa integroida nykyistä tiiviimmin toisiinsa, mikä tehostaisi ja yhdenmukaistaisi ympäristölupa- ja valvontaprosessia, mahdollistaisi resurssien joustavamman käytön ja nopeuttaisi asiointia. Ympäristölupa- ja valvontatehtävien organisoinnissa tulee kuitenkin jatkossakin ottaa huomioon valvontaviranomaiselle kuuluva yleisen edun valvonnan erityispiirre.

Arviointiryhmä ei ole ryhtynyt enemmälti tarkastelemaan aluehallinnon järjestämistä oman tehtävänsä kannalta, koska vireillä on lukuisa joukko - liiankin lukuisa - hallinnon järjestelysuunnitelmia ja -ehdotuksia.

5.2 Asioiden käsittelyajat

Arviointiryhmä esittää, että siirrytään seuraamaan ympäristölupien käsittelyajoissa myös lupaviranomaisen todellista lupaharkinta-aikaa, joka ajoittuu viimeisen täydennyksen saapumisesta päätöksen antamiseen. Eri toimenpitein, kuten ennakkoneuvottelulla ja sähköisen opastuksen käyttöönotolla, varmistetaan, että lupahakemusten tiedot ja niihin liittyvät selvitykset ovat riittävän kattavat heti asian tullessa vireille. Jos lakisäätteiset käsittelyajat tulevat jatkossa harkittaviksi, tarvitaan asiasta erillinen selvitys.

Menettelyjen sujuvuuteen vaikuttavat olennaisesti asioiden käsittelyajat. Uusien investointi- ja muiden elinkeinohankkeiden aloittamisen sekä jo olemassa olevien toimintojen muuttamisen tai laajentamisen kannalta keskeisin lupa yrityksen omien, investointeja koskevien päätösten kannalta on ympäristölupa. Tulosohjauksen kautta ympäristöministeriö ohjaa lupa- ja muiden lupaprosesseihin liittyvien menettelyjen kestoja asettamalla asiaryhmille tavoitteellisia käsittelyaikoja ja seuraamalla tavoitteiden toteutumista. Ympäristöministeriö asettaa aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueelle vuosittain tulostavoitteet lupien käsittelyn osalta ja seuraa tavoitteiden toteutumista virastoittain puolivuositaisella syklillä.

Taulukko 2. Ympäristölupien kokonaiskäsittelyajat (kuukausina):

	Uusi toiminto 2014	Kaikki toiminnot 2013	Kaikki toiminnot 2014
Tavoite	10	12	12
Toteuma virastoittain			
Etelä-Suomen AVI	9,4	15,3	15,6
Itä-Suomen AVI	9,9	13,3	13,7
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	16,9	18,9	16,5
Pohjois-Suomen AVI	15,8	16,1	15,1

Vuonna 2013 kaikista ympäristölupahakemuksista 27 % käsiteltiin alle kahdeksassa kuukaudessa, 19 % 8-12 kuukaudessa ja 54 %:ssa käsittelyaika oli yli vuoden. Vuonna 2013 pisimmät käsittelyajat olivat kalankasvatuksessa ja liikenteeseen liittyvissä toiminnoissa ja lyhyimmät eläinsuojien ja pilaantuneiden maiden käsittelyn ympäristöluvuissa.

Kuten taulukosta ilmenee, vaihtelevat keskimääräiset kokonaiskäsittelyajat melkoisesti eri aluehallintovirastojen välillä. Ympäristöluvut ovat ruuhkautuneet kolmessa aluehallintovirastossa eli Etelä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa. Luparuuhkien purkamiseksi myönnettiin valtion vuoden 2015 talousarvioon määräraha, mikä on mahdollistanut 10 henkilötyövuoden resurssien palkkaamisen määräaikaisiin tehtäviin vuosille 2015–2016 näihin kolmeen aluehallintovirastoon.

Edellä kuvatut käsittelyajat on laskettu alkaen siitä ajankohdasta, kun hakemus tulee viranomaisessa vireille hallintolain mukaisesti ja päättyen siihen, kun viranomainen on tehnyt asiassa päätöksen. Lupahakemuksen käsittelyaikaan vaikuttaa merkittävästi se, kuinka täydellisenä hakemus toimitetaan viranomaiselle ja kuinka paljon hakemusta joudutaan täydentämään lupakäsittelyn aikana. Vuonna 2013 yli 72 %:ssa aluehallintoviranomaisille toimitetuista ympäristölupahakemuksista jouduttiin täydentämään lupamenettelyn aikana jopa useita kertoja.

Kuitenkin lupaviranomaisen varsinaisen lupaharkinnan aika ajoittuu viimeisen täydennyksen saapumisen ja päätöksen antamisen välille. Vuonna 2013 tämä aika oli kaikkien aluehallintovirastojen osalta yleisenä keskiarvona 5,3 kuukautta.

Edellä kuvatun perusteella menettelyjen sujuvoittamiseksi keskeistä on uudistaa menettelyjä ja toimintatapoja, joilla varmistetaan, että hakemusasiakirjat ovat riittävät heti lupasian tullessa vireille. Aiemmissa luvuissa kuvatut arviointiryhmän ehdotukset, jotka koskevat mm. ennakkoneuvottelun käyttöönottoa (jakso 3.4) sekä sähköisesti annettavaa opastusta (jakso 3.5.1), tähtäävät juuri tämän tilanteen parantamiseen.

Joka tapauksessa selkeintä on, että tulosohjauksessa siirrytään seuraamaan nykyisen asian vireilläolon ohella erityisesti viranomaisen todellista käsittelyaikaa viimeisen täydennyksen saapumisesta päätöksen antamisen ajankohtaan asti.

Arviointiryhmän käytössä olevissa ehdotuksissa ympäristömenettelyjen sujuvoittamiseksi on esille tuotu myös ehdotuksia lakisäädteisistä käsittelyajoista. Ympäristöä koskevien menettelyiden kokonaiskesto voi olla pitkä investointihankkeiden aloittamiseksi tai olemassa olevan toiminnan muuttamiseksi. Siitä on haittaa kaikille osapuolille eli toiminnanharjoittajalle, muille asianosaisille ja viranomaisille.

Toiminnan käynnistämiseksi tarvittavien lupa- ja arviointimenettelyiden kokonaiskestolle on kuitenkin vaikea asettaa lainsäädännössä yleistä määräaika. Eri menettelyiden piiriin kuuluvien asiaryhmien kirjo on laaja. Eräät menettelyiden vaiheet ovat toiminnanharjoittajavetoisia, jolloin viranomainen ei voi vaikuttaa asian etenemiseen. Eri hankkeissa on erilaiset selvitykset, lausunnot ja kuulemiset. Yhden yleisen määräajan asettaminen ei vastaisi eri hankkeiden erilaista tilannetta, vaan tarvittaisiin tapauskohtaista harkintaa.

Sen sijaan lupahakemuksen käsittelyyn sen jälkeen, kun hakemus on riittävän täydellinen, määräajat voisivat soveltua paremmin.

Jo nykyisin asioiden käsittelyn määräaikoja sisältyy moniin eri hallinnonalojen säädöksiin. Myös EU-säädöksissä, kuten palveludirektiivissä, on edellytetty käsittelyn nopeuden turvaavia säännöksiä kansalliseen lainsäädäntöön. Palveludirektiiviä ei tosin sovelleta ympäristöä koskeviin lupamenettelyihin. Samoin EU-asetukset, kuten energiainfrastruktuuriasetus, velvoittavat jäsenvaltioita hoitamaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvat menettelyt asetuksen mukaisissa määräajoissa.

Hallintolain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Sen mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Vuonna 2014 hallintolakia täydennettiin 23 a §:llä, jonka mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika.

Edellä on ehdotettu YVA-velvollisiin hankkeisiin ennakkoneuvottelumenettelyä (jakso 3.4) ja muihin hankkeisiin sähköisesti annettavaa opastusta käsittelyn aikatauluineen

(jakso 3.5.1). Niiden tarkoituksena on nimenomaan käsittelyn nopeuttaminen. Monet muutkin tämä raportin ehdotukset sisältävät saman tavoitteen.

Meneillään on ympäristöhallinnon viranomaisten resurssien supistaminen. Siihen määräaikojen asettaminen sopii huonosti. Valtion aluehallinnon uudistaminen on odotettavissa lähitulevaisuudessa.

Käsittelyn lakisääteinen määräaika ympäristöasioissa voisi kohdistua vain hallintoviranomaisen toimintaan. Sen sijaan muutoksenhakuviranomaisen käsittelyaika tulisi pohdittavaksi erikseen muussa yhteydessä

Lupakäsittelyn säädösperusteisen määräajan ylittämisen vaikutukset jäisivät epäselviksi. Toiminnan aloittaminen pelkän lupahakemuksen pohjalta ilman lupamääräyksiä sisältävää lupapäätöstä ei ole ajateltavissa, sillä siinä tilanteessa lupavelvollisen toiminnan valvonta ei olisi mahdollista eikä myöskään muilla asianosaisilla olisi käytössä päätökseen liittyviä muutoksenhakekeinoja.

Tällaisessa tilanteessa arviointiryhmä ei ole nähnyt perustelluksi asettaa lainsäädäntöön erityisiä yleisiä käsittelyaikoja ympäristölupahakemusten käsittelylle, vaan sitä on harkittava myöhemmin.

6. MUUTOKSENHAUN KEHITTÄMINEN

6.1 Valituslupajärjestelmän kehittäminen

Arviointiryhmä esittää, että ulotetaan valituslupajärjestelmä ympäristön käyttöä koskevissa laeissa koskemaan kattavasti valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusluvan myöntämisperusteista säädettäisiin yhteisesti hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaisesti. Arviointiryhmän mielestä valittamista samoilla perusteilla voidaan tehokkaimmin vähentää yhdistämällä eri päätöksentekojärjestelmiä tai eri päätöksiä yhteen menettelyyn. Arviointiryhmä ei pidä perusteltuna viranomaisten valitusoikeuden rajoittamista nykyisestä.

6.1.1 Valituslupajärjestelmän taustaa ja käyttöalan laajentamissuuntia

Hallintolainkäytön tuomioistuinjärjestelmä on kaksiasteinen. Hallintoviranomaisen päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitustie kulkee korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ensi asteessa toimivaltainen on jokin kuudesta (manner-Suomen) hallinto-oikeudesta. Poikkeuksena ovat ympäristönsuojelu- ja vesiasiat, joissa Vaasan hallinto-oikeus on ainoa toimivaltainen hallinto-oikeus koko maassa. Vaasan hallinto-oikeudessa on päätoimisia tekniikan ja luonnontalouden alan hallinto-oikeustuomareita. Näissä asioissa myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa on viiden lakimiestuomarin rinnalla asioita ratkaisemassa kaksi ympäristöasiantuntijaneuvosta. He ovat sivutoimisia, pääasiassa professoritasoisia asiantuntijoita esimerkiksi vesitalouden, limnologian, ympäristönsuojelutekniikan, geologian ja meluntorjunnan alalla.

Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa, jollei joidenkin asiaryhmien tai asiatyyppien osalta ole toisin säädetty. Käytännössä eräiden suurten asiaryhmien valitusluvanvaraisuus (erityisesti vero- ja ulkomaalaisasiat) on johtanut siihen, että vuosittain vireille tulevista valitusasioista noin puolet on niin sanottuja suoria valituksia ja toinen puoli valitusluvanvaraisia. Ympäristöasioissa valituslupajärjestelmä koskee tätä nykyä lähinnä eräitä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asemakaava- ja lupa-asioita sekä jätelain mukaisia maksuasioita.

Eduskunta on 3.3.2015 hyväksynyt hallituksen esityksen eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp), jossa ehdotettiin 178 lain muuttamista. Lakipaketin tarkoituksena on muun ohella antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuus nykyistä paremmin keskittyä asiaratkaisujen antamiseen sellaisissa asioissa, joissa hallinto- ja oikeuskäytännön ohjaaminen edellyttää ylimmän asteen ratkaisua. Lainuudistuksella lisätään oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa, laajennetaan valituslupajärjestelmää ja ohjataan valitustie ministeriöiden päätöksistä ensi asteessa hallinto-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on mainitusta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2014 vp) muun ohella katsonut, että valituslupajärjestelmää voitaisiin edelleen laajen-

taa. Valiokunnan lausunto viitoittaa tietä siihen suuntaan, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin säännön mukaan säätää valitusluvan varaiseksi. Perustuslakivaliokunta lausuu niin ikään, ettei olisi estettä korkeimman hallinto-oikeuden tekemän aloitteen mukaisesti ottaa käyttöön valituslupajärjestelmä tahdonvastaisia lasten huostaanottoja koskevissa asioissa, vaikka hallinto-oikeus on niissä ensi asteen päätöksentekijä.

6.1.2. Arviointiryhmän kannanotot

Eduskunnan vastikään hyväksymä lakipaketti (HE 230/2014 vp) ei laajuudestaan huolimatta merkittävästi lisää valituslupamenettelyn piiriin tulevia asioita. Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamista olisikin kiireellisesti jatkettava. Kansainväliset velvoitteemme eivät edellytä täysimittaisen kaksiasteisen hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän ylläpitämistä. Perustuslakivaliokunnan uusimmasta lausuntokäytännöstä on pääteltävissä, että oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta asioiden kokonaiskäsittelyajalla on tärkeä asema arvioitaessa muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta. Valituslupajärjestelmä ei estä asian saattamista korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, mutta asiaratkaisun saamiseksi on valitusluvan myöntämisen edellytysten täytyttävä. Hallinto-oikeuksien määrän vähentäminen ja niiden toiminnan kehittäminen on johtanut siihen, että hallinto-oikeuksien ratkaisut ovat yhä paremmin perusteltuja.

Valitusluvan epäämistä koskeva ratkaisu voidaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehdä kolmen jäsenen kokoonpanossa tavanomaisen viiden tai seitsemän jäsenen kokoonpanon sijasta. Valituslupahakemuksen hylkäämiseen annetaan hyvin lyhyt, kaavamaisesti rakenteistettu päätös. Näin valituslupajärjestelmä nopeuttaa asioiden ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja antaa mahdollisuudet paremmin perusteltujen päätösten antamiseen nykyisillä voimavaroilla.

Edellä mainittu hallituksen esitys tuo osaltaan helpotusta myös huoleen siitä, että hallinto-oikeuden päätös on nykyisin pantavissa täytäntöön lainvoimaisen päätöksen tavoin. Tämä huoli kulminoituu esimerkiksi purkamis- ja myös rakennuslupa-asioihin. Jotta korkein hallinto-oikeus ei joutuisi tapahtuneiden tosiseikkojen eteen vaan kykenisi antamaan reaalista oikeussuojaa, täytäntöönpano ei saa olla automaattisesti mahdollista tilanteissa, joissa muutoksenhaku muutoin käy hyödyttömäksi. Muussa tapauksessa asioita jouduttaisiin usein käsittelemään kahdesti: ensin varmuuden vuoksi kieltämään täytäntöönpano ja sen jälkeen ratkaisemaan, myönnetäänkö valituslupa.

Valituslupajärjestelmän laaja käyttöönotto vähentäisi tarvetta keskusteluun siitä, olisiko tai voitaisiinko tuomioistuimen päätökselle asettaa määräaikoja. Muutoinkin tällaiset esitykset ovat epärealistisia. Vaikka asiaa ei kyettäisi ratkaisemaan vaaditussa ajassa, tuloksena ei voisi olla esimerkiksi valituksen hyväksyminen! Ympäristöasioissa on tyypillisesti mukana lukuisia eri asianosaistahoja, joista mikä tahansa voi esiintyä valittajana hallintotuomioistuimessa. Viivästyksiä varten on jo säädetty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuva viivästyshyvitysmenettely. Hallintotuomioistuinten ratkaistavina on lukuisia erityyppisiä asioita, joista monet muutkin kuin ympäristöhankkeiden toteuttamiseen liittyvät valitusasiat ovat kiireellisiä. Mainittakoon esimerkkeinä vain lastensuojeluasiat, ulkomaalaisten kansainvälistä suojelua koskevat asiat sekä monet kilpailu- ja hankinta-asiat. Muun ohella korkeimmassa hallinto-oikeudessa on viimeisen

vuodenkin aikana toteutettu useita uudistuksia, joilla ratkaisukapasiteetti on kyetty säilyttämään ja käsittelyaikoja lyhentämään huolimatta resurssien lievistä vähenemisistä. Asioiden käsittelyn joutuisuus tai sen puute riippuu ensi sijassa käytössä olevista resursseista suhteessa asiamäärään. Asiamäärään voitaneen osaltaan vaikuttaa myös valituslupajärjestelmän käyttöönotolla, mutta olennaisinta on kyetä vähentämään paljon työtä vaativaa pitkien päätösten kirjoittamista muun ohella ympäristöasioissa.

Työryhmän käsityksen mukaan valituslupajärjestelmän tulisi olla mahdollisimman laaja-alainen. Myöskään hallinnollista pakkoa koskevat asiat eivät sellaisenaan luonteensa tai oikeussuojatarpeidensa vuoksi kaikissa tilanteissa edellytä oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asiat ovat useimmiten oikeudellisesti melko selviä. Itse asiassa juuri näissä asioissa tavoite viivästyttää päätöksen lainvoimaiseksi tuloa on esillä huomattavasti useammin kuin esimerkiksi kaava- tai ympäristölupa-asioissa. Eduskunta onkin 13.2.2015 hyväksynyt hallituksen esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta ym. (HE 334/2014 vp) jonka mukaan valituslupajärjestelmän ulottamista maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momentin muutoksella kunnan rakennusvalvontaviranomaisen hallintopakkoa koskeviin päätöksiin.

Tärkeä näkökohta valituslupajärjestelmän laajentamisessa ovat valitusluvan myöntämisen edellytykset. Arviointiryhmä kannattaa sitä hallituksen esityksen (HE 230/2014 vp) myös hyväksytyä lähtökohtaa, jonka mukaan valitusluvan edellytysten tulisi olla kaikissa uusissa asiaryhmissä hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa säädetyt. Mainitussa momentissa säädetään:

”Kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.”

Säännös sisältää kaksi erityisen tärkeää periaatetta, jotka erottavat sen esimerkiksi korkeimmassa oikeudessa käytössä olevasta valituslupajärjestelmästä. Ensinnäkin valituslupa on myönnettävä, jos momentissa mainitut, toki joustavasti määritellyt edellytykset täyttyvät. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei siten toisin kuin korkeimmassa oikeudessa ole vapaata harkintavaltaa päättää, onko asia syytä ottaa ylimmän tuomioistuimen ratkaistavaksi. Toiseksi valitusluvan myöntämisedellytyksiin kuuluvat ennakkopäätös- eli prejudikaattiperusteen ohella niin sanottu virheperuste ja painavan syyn peruste. Korkein hallinto-oikeus ei ole vain ennakkopäätöstuomioistuin, jonka tehtävänä olisi jatkaa lainsäätäjän toimintaa. Esimerkiksi ympäristöasioissa ei ole katsottu tyypillisesti voitavan antaa niin sanottuja sääntöprejudikaatteja vaan enemmänkin kysymys on siitä, kuinka lakiin sisältyviä periaatteita on eri tilanteissa sovellettava.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla on tärkeä asema paitsi hallinto-oikeuksien lainkäytön ohjaamisessa, myös lakisidonnaisen hallinnollisen päätöksenteon perusteiden paaluttajana. Tämän vuoksi käytännön ohjaaminen jatkossakin edellyttää riittävää määrää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja muissakin kuin puhtaissa prejudikaattitilanteissa. Tämän varmistamiseksi nykyinen säännös on syytä säilyttää, mutta toisaalta

hallintolainkäytön kokonaisuuden kannalta ei ole perusteita määrittää uusia valituslupa-perusteita esimerkiksi ympäristölakeihin.

Ympäristömenettelyjen sujuvoittamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää on turvata asiantunteva, ripeä käsittely niin hallinnossa kuin muutoksenhakuasteissa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi lainsäädäntöä kehitettäessä on pidettävä huolta siitä, ettei voimavaroja leikata ja että nykyinen korkeimman hallinto-oikeuden substanssialueisiin sekä tuomareiden ja esittelijöiden asiantuntemukseen perustuva jaostojako voidaan säilyttää. Samoin asiantuntijajäsenten riittävyys Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on turvattava. Muunlainen kehitys olisi haitallista.

6.2. Valittaminen samoilla perusteilla

Arviointiryhmän mielestä valittamista samoilla perusteilla voidaan tehokkaimmin vähentää yhdistämällä eri päätöksentekojärjestelmiä tai eri päätöksiä yhteen menettelyyn.

Ympäristönkäyttöhanke edellyttää tyypillisesti monia viranomaisratkaisuja, kuten lupia ja kaavan hyväksymisiä. Hajautetussa nykyjärjestelmässä kukin päätöksentekojärjestelmä on luotu toteuttamaan tiettyä valvontaintressiä. Toimivaltainen viranomainen tekee ratkaisunsa asianomaista aineellista lainsäädäntöä soveltaen. Kustakin tehdystä päätöksestä saavat tehdä valituksen ne tahot, joille valitusoikeus on säädetty hallintolainkäyttölaisissa, kuntalaisissa tai erityislaisissa. Järjestelmä saattaa johtaa useisiin rinnakkaisiin ja perättäisiin valitusmenettelyihin, joissa myös samat tahot saattavat valittaa samantyyppisillä perusteilla.

Tällaista samasta asiasta kahdesti valittamista on pyritty rajoittamaan esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaisissa ja maantielaisissa. Jos jokin alueidenkäyttöratkaisu on jo hyväksytty yleispiirteisessä kaavassa, asemakaavassa tai maantien yleissuunnitelmassa, asemakaavan, katusuunnitelman tai maantien tiesuunnitelman hyväksymispäätöksestä ei saa enää valittaa siltä osin kuin valituksen kohteena oleva kysymys on jo ratkaistu aiemmassa päätöksessä. Pyrkimys on oikeuspoliittisesti ymmärrettävä, mutta tuomioistuimissa tällainen järjestely ei johda asian käsittelyn nopeutumiseen ja työn säästöön, vaan päinvastoin. Tosiasiassa nimittäin valitus jää vain ani harvoin kokonaan tutkimatta sillä perusteella, että kysymys olisi aiemmin ratkaistusta asiasta valittamisesta. Käytännössä tuomioistuimen on ensin perusteellisesti arvioitava, miltä osin valitus kohdistuu jo ratkaistuun kysymykseen ja jätettävä valitus tältä osin tutkimatta. Tämän jälkeen ratkaistaan valitus asiallisesti niiltä osin kuin se kohdistuu pienipiirteisemmällä, tarkkarajaisemmalla päätöksellä ratkaistuihin kysymyksiin, joita valituksista lähes poikkeuksetta löytyy. Työteknisesti olisi selvästi helpompaa tutkia asia valituksesta kaikilta osin; käytännössä valitus ei tietenkään menesty sellaiselta osin, joka on jo aiemmalla lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

Kahdenkertaisen valittamisen rajoittaminen olisi vielä vaikeampaa sellaisissa tilanteissa, joissa sovelletaan eri ympäristölakeja. Käytännössä olisi ylivoimaista – ja edellä esitetyn vuoksi haitallista – säätää esimerkiksi, että rakennuslupavalitusta ei saisi perustaa seikkaan, joka on ympäristöluvassa ratkaistu. Kukin viranomainen ratkaisee asian niiden näkökohtien perusteella, joita sovellettava lainsäädäntö edellyttää. Se, että nämä näkökohdat saattavat eräiltä osin olla päällekkäisiä, johtaa väijäämättä siihen, että myös muutoksen-

haku saattaa kohdistua samoihin kysymyksiin. Arviointiryhmän käsityksen mukaan ainoa keino vähentää kahdenkertaista muutoksenhakua pitkällä aikavälillä on lupapäätösten määrän vähentäminen yhdistämällä useita luparatkaisuja yhdeksi päätökseksi (ks. myös edellä jaksot 3.2 ja 4.5).

6.3. Viranomaisen valitusoikeuden rajoittaminen toisen viranomaisen päätöksestä

Arviointiryhmä ei pidä perusteltuna viranomaisten valitusoikeuden rajoittamista nykyisestä.

Viranomaisella on hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan valitusoikeus tilanteissa, joissa se on julkisen edun valvomiseksi tarpeen. Lukuisissa ympäristölaeissa on erityissäännöksiä erilaisia yleisiä etuja valvovien viranomaisten valitusoikeudesta. Tällä järjestelmällä on vanhat perinteet Suomen oikeudessa, erityisesti vuoden 1961 vesilaissa.

Ympäristöasioissa tehtävillä päätöksillä on vaikutuksia monenlaisiin yleisiin etuihin. Ympäristöä pilaava tai muuttava hanke voi vaikuttaa esimerkiksi veden ja ilman laatuun, kalatalouteen, luonnonsuojeluun ja vesiväyliin. Kyseisiä yleisiä etuja toimialallaan valvovilla viranomaisilla on oikeus ja velvollisuus edistää näiden etujen toteuttamista. Tällä erilaisten ja joskus erisuuntaistenkin yleisten etujen valvonnalla on tärkeä osa eri yhteiskunnallisten intressien toteutumisessa.

Ajatus, jonka mukaan (valtion) viranomaisella ei tulisi olla oikeutta valittaa viranomaisen päätöksestä, perustuu ajatukseen siitä, että olisi olemassa yksi valtion kokonaisuus. Tätä kokonaisuutta lupaviranomaisen ratkaisu edustaisi. Lainsäädäntömme ei kuitenkaan rakennu tällaiselle ajattelutavalle, vaan erilaisten yleisten intressien vuoropuhelulle ja moniarvoiselle yhteen sovittamiselle. Kun tiepiirit, TE-keskukset ja alueelliset ympäristökeskukset yhdistettiin ELY-keskuksiksi, uuteen viranomaiseen fuusioitiin useita erityyppisiä julkisia tehtäviä. Järjestelmän taustan ymmärtäen ei ole mitään erikoista siinä, että ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue tai kalatalousyksikkö valittaa saman ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen päätöksestä tai että sanottujen vastuualueiden kannat jonkun hankkeen lupa-asiaan ovat erilaiset. Laissa turvattujen intressien toteuttamiseksi on sekä lainsäädännössä että oikeuskäytännössä pidetty tärkeänä mainittujen tehtävälötköjen eriyttämistä. Toisenlainen ratkaisu vaarantaisi erisuuntaisten intressien toteuttamisen.

Tehdyt empiiriset selvitykset osoittavat, että viranomaisten valitukset menestyvät tuomioistuimissa hyvin. Tämä osaltaan osoittaa viranomaisten valitusmahdollisuuden tärkeyttä hallinnon lainalaisuuden kannalta.

Toinen asia on, että viranomaisten tulisi jo ennakkoneuvottelu- ja lausuntovaiheessa pyrkiä selkeyttämään mahdolliset ongelmakohdat kunkin viranomaisen valvomien etujen kannalta. Tämän vuoksi arviointiryhmän ehdotukset ennakkoneuvottelumenettelystä ja ylipäätään viranomaisyhteistyön tehostamisesta ovat omiaan vähentämään tarvetta muutoksenhakuun.

6.4. Oikeudenkäyntimaksut

Arviointiryhmä viittaa oikeusministeriön tuomioistuinmaksutyöryhmän ehdotukseen.

Oikeusministeriön asettama työryhmä on 22.1.2015 julkaissut ehdotuksen tuomioistuinten maksujen korottamisesta. Maksujen korottaminen voi osaltaan vaikuttaa muutoksenhakuhalukkuuteen ja siten vähentää valituksia. Toiselta puolen maksujen tulee säilyä sellaisella tasolla, ettei oikeussuojan saaminen vaarannu. Ympäristömenettelyjen sujuvoittamistyöryhmä ei tee ehdotusta maksuista vaan viittaa oikeusministeriön työryhmän raporttiin, joka kattaa myös arviointiryhmän käsittelemien ympäristönkäyttöasioiden tuomioistuinmaksut.

7. PIENIMUOTOISEN UUSIUTUVAN ENERGIAANTUOTTANNON EDISTÄMINEN

Arviointiryhmä esittää, että kevennetään, nopeutetaan ja yhtenäistetään uusiutuvan energian pientuotannon lupakäytäntöjä. Ympäristöministeriön tulee valmistella pikaisesti yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa lupakäytäntöjä keventävät ja yhtenäistävät menettelytavat ja ohjeet. Lisäksi ympäristöministeriön tulee käynnistää yhteistyössä kuntien kanssa kokeilu, jossa jo hyväksi havaittuja käytäntöjä sovelletaan laajassa mittakaavassa ja luodaan yhteisiä käytäntöjä lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi ottaen huomioon suojellut ja kulttuurihistoriallisesti merkittävät rakennukset. Kokeilun jälkeen päätetään käytäntöjen käyttöönotosta.

Kotimarkkinoita voidaan edistää yhtenäistämällä kuntien lupakäytäntöjä koko maassa. Yhtenäiset käytännöt takaavat tasa-arvon hakijoiden välillä. Ympäristöministeriössä on valmisteilla oppaita aurinkopaneelien lupakäytäntöjen keventämiseksi, nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi. Näissä oppaissa sivutaan myös pientuulivoiman ja ilmalämpöpumppulaitteiden sijoittamista. Oppaiden valmistumista tulee nopeuttaa ja niitä tulee kehittää jatkuvasti toimintaympäristön muuttuessa. On suositeltavaa, että kunnat soveltavat näitä oppaita ja laativat läpinäkyvät kriteerit tai strategian, joiden perusteella yritykset ja kansalaiset voivat tehdä valintansa. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, etteivät pelkät oppaat ja suositukset ole aina riittäviä ohjauskeinoja kuntien rakennusvalvonnan käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Oppaiden ja ohjeistuksien lisäksi pienimuotoisen uusiutuvan energian käyttöä tulee edistää yhtenäisillä käytännöillä, neuvonnalla, asiantuntijapalveluilla ja hyvällä suunnittelulla.

Pienimuotoiseen uusiutuvaan energiaan liittyviä menettelyjä tulee helpottaa ja yhdenmukaistaa tukemalla erilaisten toimenpidelupien yhtenäisiä hakulomakkeita ja sähköisiä hakuja. Tätä varten tulee luoda keskitettyjä järjestelmiä, jolloin kaikista hankkeista toimitettiin yhdenmukaiset ja vastaavat tiedot sekä tietoa ennakkotapauksista ja linkitykset vastaaviin oppaisiin ja ohjeistuksiin. Järjestelmiä kehitettäessä tulee ottaa huomioon muut rakennetun ympäristön digitalisaatiota ja sähköisiä järjestelmiä koskevat hankkeet, esimerkiksi lupapiste.fi -palvelun kehittäminen. Maalämpöjärjestelmien osalta linjaukset pitäisi esimerkiksi määrittää ympäristöministeriön Energiakaivo-oppaan avulla.

Arviointiryhmä ehdottaa, että ympäristöministeriö yhdessä kuntien kanssa käynnistää nopeasti kokeilun, jossa jo parhaaksi havaittuja kuntien, kuten Helsingin, Kirkkonummen ja Vantaan, käytäntöjä sovelletaan esimerkiksi kahdessakymmenessä kunnassa ja luodaan näiden kokeilukuntien välille yhteisiä käytäntöjä, lomakkeita ja sähköisiä järjestelmiä hyödyntäen esimerkiksi lupapiste.fi-palvelua, mikä mahdollistaa tiedonsiirron. Erityisen tärkeää on, että kokeilussa huomioidaan erityisesti lupakäytäntöjen yhtenäistäminen suojeltujen ja kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten kohdalla, huomioiden kuitenkin myös tapauskohtaisen harkinnan tarve. Lisäksi viranomaisten tulisi tuoda tietotarpeet ja selvitysvaatimukset selkeästi esille mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja keskitetysti, jotta välttytään hankkeiden pitkittymiseltä lisäselvitystarpeiden vuoksi ja investointiharkinta voidaan tehdä mahdollisimman realistisesti.

Pienimuotoisen uusiutuvan energian hyödyntämisen hallinnollisten menettelyjen sujuvoittaminen on tärkeää myös uusiutuvan energian hyödyntämiseen liittyvien EU-velvoitteiden täyttämiseksi. Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi (2010/31/EU) edellyttää lähes nollaenergiarakentamisessa erittäin korkean energiatehokkuuden vaatimusten lisäksi uusiutuvan energian käyttöä. Lisäksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi annettu direktiivi (2009/28/EY) edellyttää uusiutuvan energian käytön lisäämistä rakennuksissa ja niissä käytetyn uusiutuvan energian vähimmäistasoa. Ympäristöministeriö on asettanut 13.1.2015 lainsäädäntöhankkeen lähes nollaenergiarakentamiseen siirtymiseksi. Hankkeen määräaika päättyy vuoden 2016 lopussa.

Lisäksi arviointiryhmä tukee työ- ja elinkeinoministeriön pienimuotoisen energiantuotannon edistämistyöryhmän loppuraportissa mainittua ehdotusta: "mikäli taloudellisia kannusteita lisätään, ne tulee toteuttaa teknologia- ja energiamuotoneutraaleilla, uuden teknologian käyttöönottoa tai rakennusten energiatehokkuutta edistävillä välineillä. Kannusteiden tulee olla myös läpinäkyviä siten, että niistä ilmenee hyötyjen ja kustannusten kohdentuminen. Tällaisia välineitä voivat olla esimerkiksi investointituet."

LÄHTEET

Anttila ja Suoheimo, 2012. Selvitys ympäristönsuojelulain mukaisten lupien muuttamisen ja tarkistamisen keventämismahdollisuuksista. 11.9.2012, luonnos (s. 5, 13, 14, 16).

Dahl, Ekroos, Harju-Oksanen, Puheloinen, Warsta ja Watkins, 2011. Teollisuuden päästö-direktiivin (IED) voimaansaattaminen ja muita ympäristönsuojelulain kehittämisajatuksia. Ympäristöministeriön raportteja 6/2011. (s. 21, 124).

Ekroos, A. 2005. Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen. 31.3.2005. (s. 8, 42)

Ekroos, A. 2006, Ympäristölupalainsäädännön ja -hallinnon muutostarpeista

Ekroos, Hyvänen ja Warsta, 2007. Ympäristöluvut kattilalaitosten ohjauskeinona. TKK, Talousoikeus, tutkimusraportti 1/2007. (s. 31, 123, 125 taulukko)

Ekroos, Paavola, Pusa ja Warsta, 2010. Turvetuotannon ympäristöluvista ja lupajärjestelmän kehittämisestä. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, raportti 30.3.2010

Ekroos ja Warsta, 2006. Mielipiteitä valitusoikeudesta. Ympäristöministeriön raportteja 19/2006.

Ekroos ja Warsta, 2008. Ehdotus selvitysvuorokausia koskevien määräyksien vähentämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi tarvittavista ympäristönsuojelulain muutoksista sekä ympäristöministeriön ohjeesta.

Ekroos ja Warsta: Ympäristölupajärjestelmän kehittämishankkeista eri maissa, 11.11.2014. <http://ek.fi/wp-content/uploads/Ymparistolupajarjestelman-keventamishankkeita-eraissa-maissa.pdf>

Energiateollisuus ry. Energiantuotantohankkeiden lupamenettelyiden sujuvoittaminen, Rambollin raportti, 28.10.2013.

Eranti, E. 2007: Suomen ympäristöpolitiikka - kestävä kehitys vai vastuutonta vallankäyttöä?

Ekroos, Harju ja Warsta 2008. Metsäteollisuuden ympäristöluvut. TKK, Talousoikeus, tutkimusraportti 2/2008.

Ekroos ja Warsta, 2007: Pienten energiantuotannon kattilalaitosten hallinnollisen ohjauksen tehostaminen normiohjauksella ympäristölupaviranomaisen ja yrityksen näkökulmasta.

Enlawin Consulting Oy ja Ramboll Oy, 2006. Selvitys ympäristölupajärjestelmän yksinkertaistamisesta ja yksinkertaistamisen keinoista (s. 18).

Haapanala, A. 2010. YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde. Ympäristöministeriön raportteja 16/2010.

Hokkanen ja Jantunen, 2010. YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 18/2010. (s. 65, 75)

Hollo, E. J. 2009. Ennakkovalvonnan keinovalikoiman keventämisenäkymiä. Ympäristöministeriön raportteja 20/2009.

Hollo, E. J. 2011. Selvitys ympäristövaikutusten arviointimenettelyn integroimiseksi ympäristölupamenettelyyn. 4.4.2011 (yhteenvedo, s. 8, 16, 17).

Hurmeranta, 2.5.2013. Kaavoihin kangistuneet, EVA:n raportti (s. 17). <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2013/05/Kaavoihin-kangistuneet.pdf>

Karvinen, 2010. Yritysnäkökulma maankäytön suunnitteluun ja muuhun ympäristöoikeuteen. Aalto yliopisto, Insinööritieteiden ja arkkitehtuurin tiedekunta. Diplomityö 23.3.2010

Keskusta, Juha Sipilä, Kimmo Tiilikainen: 101 Työtä ja tervettä järkeä, sata ja yksi toimenpidettä normien purkamiseksi, byrokratian keventämiseksi ja lainsäädännön joustavoittamiseksi, 2014. <http://www.keskusta.fi/loader.aspx?id=6efb0967-d220-46b1-9621-c9e49a10d230>

Luonnonsuojeluliiton lausunto Ympäristöministeriölle, 2011. YVA:n integroimisesta ympäristölupamenettelyyn.

Lähienergialiiton ehdotus hallitukselle hajautetun uusiutuvan energian edistämiseksi, 07.11.2014. <http://www.lahienergia.org/julkaisut/ehdotus-hallitukselle-hajautetun-uusiutuvan-energian-edistamiseksi/>

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5: Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeus-suojakeinot käsittelyn viivästyessä. Passiivisuustyöryhmän ehdotus.

Ojanen (toim.). Metsäteollisuuden ympäristölupa- ja valvontakäytäntöjen kehittämismahdollisuudet. Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisu 8/2011 (s. 40, 53)

Pölönen, I. 2013. YVA-direktiivin uudistaminen – Euroopan komission muutosehdotuksen arviointi

Ramboll Finland Oy, 2006 (Ekroos, Järvinen, Mannila ja Warsta): Selvitys ympäristölupajärjestelmän yksinkertaistamisesta ja yksinkertaistamisen keinoista.

Sippola-Alho, 2002. Kaavoitus ja ympäristövaikutusten arviointi (Ympäristöjuridiikka 3-4/2002 s. 8–23)

Tarasti, L. 5.9.2013. Esitelmä SYS-päivillä: Mitä tehdä ympäristölupabyrokratialle?

Warsta, M. 2008. Ympäristöjuridiikka 2/2008 s. 53–117: Ympäristölupajärjestelmän kustannustehokkuudesta toiminnanharjoittajan ja hallinnon näkökulmasta – esimerkkitoimialoina metsäteollisuus ja turvetuotanto.

Warsta, M. 2008. Ympäristöjuridiikka 2/2008 s. 7-57: Ympäristölupajärjestelmä ja yhdenvertaisuus – toiminnanharjoittajien tasapuolisesta kohtelusta.

Ympäristöministeriö, 2008. Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen – Keventämisprojektin (I) loppuraportti. Ympäristölupamenettelyn keventäminen ja yksinkertaistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 8/2008. (s. 27, 120)

Ympäristöministeriö, 2008. Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen – Menettelyprojektin (III) loppuraportti. Ympäristöministeriön raportteja 6/2008.

Ympäristöministeriön raportteja 8/2008. (s. 27, 120)

Muistiot:

Kähö, T. ja Pantsar-Kallio, M., Sitran kokemukset kestävästä liiketoimintaa hidastavista ympäristöhallintomenettelyistä. Sitran muistio 29.10.2014.

Lettojärvi, H.: YVA:n ja muiden menettelyiden yhteensovittaminen, Energiateollisuus ry, Työryhmä yhteysviranomaistoiminnan kehittämiseksi, 4.11.2014. Energiateollisuus ry:n muistio.

Lettojärvi, Heidi.: Energiateollisuus ry:n muistio, Tuulivoimaloiden ympäristölupavelvollisuudesta luovuttava, 17.10.2014. Energiateollisuus ry:n muistio.

Rakennusteollisuus RT ry: Keinoja hallinnon sujuvoittamiseksi ja lupahallinnon kehittämiseksi, 5.11.2014. Rakennusteollisuus RT ry:n muistio.

LIITE

Sähköisen asioinnin tilannekuvaus, maaliskuu 2015 (laatinut ympäristöneuvos Sami Koivula)

Ympäristöhallinnossa on valmisteltu ympäristö- ja vesitalouslupien sähköiseen käsitteilyyn liittyvää järjestelmää. Ympäristöministeriön asettaman LUPA-hankkeen hankesuunnitelman kohdassa tehtävät ja tavoitteet todetaan seuraavasti:

Järjestelmähankkeen keskeisenä tavoitteena on toteuttaa ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamista sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamista tarkoittavan hankkeen projektin III väliraportissaan esittämät järjestelmät ja järjestelmämuutokset. Lupamenettelyä tukevalla uudella sähköisellä järjestelmäkokonaisuudella voidaan saavuttaa merkittäviä parannuksia ja tuottavuushyötyjä nykyiseen osin epäyhtenäiseen lupakäsittelykäytäntöön verrattuna, jos tietojärjestelmää rakennettaessa uudistetaan myös menettelyä ja käytäntöjä. Lupajärjestelmän uudistamisen tavoitteina ovat myös mm. ympäristölupapäätösten muodon yhtenäistäminen, hakemusten käsittelyn nopeutuminen, asianosaisten tiedonsaannin paraneminen ja lupaprosessin kokonaisvaltaisen hallinnan tehostuminen. Lupaprosessia muutetaan merkittävästi nykyisestä, jotta tietotekniikasta koituvat hyödyt saadaan irti.

Uusi lupaprosessi käyttää seuraavia tietoteknisiä kokonaisuuksia lupahakemusten ja -päätösten käsittelyssä:

- viranomaisen asianhallintajärjestelmä USPA (operatiivisessa käytössä) – lupaviranomaisen asiointihallintajärjestelmä, joka mahdollistaa sähköisen asioinnin kaikkien elementtien toteuttamisen ja tehokkaan käyttämisen. Kyseessä on niin sanottu back office -järjestelmä, jonka kautta hallinnoidaan sisään tulevaa ja ulos lähtevää liikennettä ja jonka päälle voidaan toteuttaa sitä hyödyntäviä erillisjärjestelmiä. Kaikki lupaprosessin asiointi kulkee asianhallintajärjestelmän kautta. USPA-asianhallintajärjestelmä on käytössä mm. aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Sähköisen asioinnin toteutettuja ja toteutettavia työkaluja on siten mahdollista hyödyntää laajasti muissakin aluehallinnon prosesseissa.
- lupatietopalvelu (operatiivisessa käytössä) – tietoverkossa oleva ympäristö, josta lupaprosesseissa asianosaisina olevilla ja muilla asiasta kiinnostuneilla tahoilla on saatavilla ajantasainen tieto vireillä olevista lupahakemuksista ja annetuista päätöksistä. www.avi.fi/lupatietopalvelu
- kuulemisvaiheen asiointialusta (operatiivisessa käytössä) – tietoverkossa oleva ympäristö, jonka kautta viranomaiset, asianosaiset ja muut lupaprosessissa olevasta hankkeesta kiinnostuneet voivat lähettää lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä suoraan lupaviranomaisen asianhallintajärjestelmään (back office). www.avi.fi/muistutus
- luvan hakijan asiointiympäristö (rakenteilla, käyttöönotto 2015 aikana) - tietoverkossa oleva järjestelmä, jossa voi tunnistautuneena asiakkaana mm. laatia ympäristö- ja vesitalouslupahakemuksia ja tehdä niihin viranomaisen pyytämiä täydennyksiä. Asiointiympäristössä luvan hakijalle tarjotaan mm. toimialakohtaisesti räätälöityjä hakemuksen täyttöohjeita (keskeisille toimialoille) sekä mahdollistetaan neuvontapyyntöjen lähettäminen lupaviranomaiselle. Palvelu tulee parantamaan hakemusten laatua ja vähentämään lupaprosesseja hidastavien täydennyspyyntöjen tarvetta.

- lupaviranomaisen työskentelyalusta (rakenteilla, käyttöönotto 2015) – viranomaisen tietoverkossa oleva järjestelmä, joka mahdollistaa luvan hakijan laatiman sähköisen hakemuksen ja sähköisesti toimitettujen lausuntojen, muistutusten sekä mielipiteiden vastaanottamisen ja suoran hyödyntämisen päätöksen kirjoittamisessa. Järjestelmässä viranomainen hyödyntää jo toiminnassa olevien toimialaryhmien laatimia esityksiä hyviksi luparatkaisuiksi ja -määräyksiksi.

Sähköisen järjestelmän käyttöönotto on otettu huomioon syksyllä 2014 voimaan tulleen uuden ympäristönsuojelulain laadinnassa. Laissa on annettu viranomaisille tarvittavat oikeudet ja velvollisuudet mm. hakemusten ja päätösten sähköisestä julkaisemisesta. Uuden ympäristönsuojelulain edellyttämät järjestelmät otettiinkin käyttöön lain asettaman aikataulun mukaisesti syksyllä 2014. Niiden osalta on saatu asiakkailta lähinnä palautetta. Myös lupaviranomaiseen kohdistuneet tietopyynnot ovat vähentyneet, kun hakemusasiakirjat ovat nähtävillä tietoverkossa. Lupien hakijoiden ja viranomaisten kannalta keskeiset järjestelmät ovat rakenteilla ja niiden arvioidaan valmistuvan vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla. Tämän jälkeen koko ympäristö- ja vesitalouslupaprosessi voidaan hoitaa lävitse sähköisiä järjestelmiä hyödyntäen.

Sähköisellä lupamenettelyllä saavutetaan merkittäviä hyötyjä, kun kaikki järjestelmän osa-alueet ovat operatiivisessa käytössä. Asianosaisilla on aiempaa huomattavasti parempi pääsy heidän elinympäristöä koskevan päätöksenteon aineistoihin ja sitä kautta mahdollisuus tehokkaammin osallistua ja ottaa kantaa päätöksentekoon. Verrattuna aiempaan tilanteeseen, jossa hakemusasiakirjoihin pääsi tutustumaan lähinnä sijaintikunnan kunnanvirastolla, on muutos todella merkittävä parannus.

Luvanhakijat saavat entistä parempaa ja ajantasaista ohjeistusta ja neuvontaa lupahakemuksen laatimiseen. Tämän arvioidaan parantavan merkittävästi hakemusten laatua ja vähentävän tarvetta pitkällisille lupien täydennyskierroksille. Alkuvaiheessa yksityiskohdaisempi ohjeistus kohdennetaan lukumääräisesti suurimmille toimialoille, jolloin saavutettavat hyödyt ovat merkittävimmät. Järjestelmään yhdistetään myös ennen hakemuksen vireille jättämistä tapahtuva neuvonta, jolloin hakijan on mahdollista saada viranomaisen opastusta hakemusasian yksittäisiin ongelma-kohtiin. Järjestelmä ei kuitenkaan poista tai vähennä luvan hakijan oman asiantuntemuksen tarvetta, vaan se on edelleen yksitärkeimmistä tekijöistä hakemuksen hyvän laadun varmistamiseksi. Tavoitteena on ennemmin ohjata hakijan resurssien kohdentaminen ympäristönsuojelun kannalta olennaisiin asioihin.

Lupaviranomaisen hakemuksen käsittelyyn käyttävästä aktiivisesta työajasta kuluu suurin osa päätöksen kertoelmaosan kirjoittamiseen, hakemuksen käsittelyn avaamiseen lupapäätökseen (lausunnot, muistutukset ja mielipiteet) sekä luparatkaisun kirjoittamiseen. Sähköisen järjestelmän avulla koko kertoelmaosa on hyödynnettävissä automaattisesti suoraan hakijan tekstinä. Tämä vähentää viranomaisen työmäärää merkittävästi. Myös lausunnot, muistutukset ja mielipiteet ovat tulevaisuudessa pääosin sähköisen järjestelmän kautta tulleita, joten niidenkin tietosisältö on suoraan hyödynnettävissä päätöksen kirjoittamisessa. Viranomaisen työskentelyalustaan yhdistetään mahdollisuus tutkia ja hyödyntää toimialaryhmien laatimia hyviä ratkaisuja. Niiden kautta luvan valmistelijalla on käytettävissä kattava yhteenveto siitä, minkälaisia ratkaisuja ja lupamääräyksiä tiettyjen toimialojen ympäristölupapäätöksissä on käytetty ja mistä asioista vähintään luvassa

tulee määrätä. Tämä tulee yhtenäistämään päätöksentekoa ja vapauttamaan viranomaisen työpanoksen kohdentamista kussakin lupaprosessissa esiin nouseviin keskeisiin ympäristöongelmiin.

Jokainen lupaprosessi edellyttää tapauskohtaista harkintaa ja paikallisten olosuhteiden huomioonottamista. Toteutettava sähköinen lupaprosessista onkin viranomaiselle päätöksentekoa avustava järjestelmä, jonka käytössä on edelleen ensiarvoisen tärkeää viranomaisten oman osaamisen turvaaminen, ylläpito ja edelleen kehittäminen. Järjestelmällä voidaan kuitenkin lyhentää päätöksen laatimiseen kuluva aikaa ja parantaa päätösten yhtenäisyyttä ja varmistaa hyvän ympäristönsuojelutason toteutuminen yhtenäisesti koko maassa.