

Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen

Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaihe

Projektin 1 muistio

Ympäristöministeriölle

Ympäristöministeriö asetti 16.1.2015 hankkeen jatkamaan ympäristönsuojelulain uudistamista (YM038:00/2011). Samalla alkoi ympäristönsuojelulain uudistamisen kolmas vaihe. Hanke jaettiin kolmeen projektiin, joiden tehtävät olivat lupamenettelyn sujuvoittamisen jatkaminen (projekti 1, tämä projekti), eläinsuojien erityiskysymykset (projekti 6) ja luvanvaraisten toimintojen laitosluettelon läpikäynti ja siihen liittyvät keventämisehdotukset (projekti 7). Hankkeen kolmannen vaiheen toimikausi oli 1.1. - 31.12.2015

Projektin 1 tehtävänä oli

- jatkaa ympäristölupamenettelyn sujuvoittamiseksi tarpeellisten toimien ja muutostarpeiden arviointia ja tehdä tarvittavat muutosehdotukset säännöksiin, jotka koskevat tiedottamista, osallistumista, osallistumisoikeuksien varaamista ja asianosaisten kuulemista lupamenettelyssä
- tehdä muita tarvittavia ehdotuksia lupamenettelyn tehostamisesta.

Projektin työssä oli otettava huomioon ympäristöministeriön tilaama, professori Olli Mäenpään laatima oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä (<http://www.ym.fi/download/noname/%7BB1DE41ED-9846-4E0A-9CD4-593BB75C1115%7D/103244>, Mäenpää 2014), vuonna 2014 järjestettyjen aluefoorumien aineisto (<http://www.ymparisto.fi/aluefoorumi>), hankkeen ensimmäisen ja toisen vaiheen aikana kertynyt muu aineisto sekä saatu lausunto- ja muu palaute lupamenettelyn tehostamisesta.

Projektiryhmän kokoonpano

Puheenjohtaja

Hallitusneuvos Oili Rahnasto, ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto

Jäsenet:

Hallitussihteeri Jaana Junnila, ympäristöministeriö (15.3.2015 alkaen)

Erityisasiantuntija Mikael Koillinen, oikeusministeriö

Lainsäädäntöneuvos Eriika Melkas, maa- ja metsätalousministeriö (31.10.2015 asti)

Lainsäädäntöneuvos Antti Belinskij, maa- ja metsätalousministeriö (1.11.2015 alkaen)

Neuvotteleva virkamies Pentti Puhakka, työ- ja elinkeinoministeriö

Kehittämispäällikkö Jorma Jantunen, Suomen ympäristökeskus

Johtaja Raija Aaltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Ympäristöneuvos Riitta Riihimäki, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Ympäristölakimies Elina Linnove, Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Lakimies Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto

Asiantuntija Satu Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Lakimies Amanda Nikkilä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (7.5.2015 asti)

Asiantuntija Airi Kulmala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (7.5.2015 alkaen)

Erityisasiantuntija Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Projektiryhmä kokoontui 14 kertaa. Kokouksissa kuultiin asiantuntijoina seuraavia henkilöitä: riskienhallintapäällikkö Kai Larnimaa, Neste, ympäristöpäällikkö Timo Kanerva, MetsäGroup, turvallisuus- ja ympäristöpäällikkö Marko Walavaara, Stena recycling oy, johtaja Anu Oksanen, SUEZ Environment, ympäristöpäällikkö Hanna Luukkonen, Rudus, hallintoneuvos Mika Seppälä, korkein hallinto-oikeus, johtava

asiantuntija Ossi Koski, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus, ylitarkastaja Juha Lahtela, ympäristöministeriö ja erityisasiantuntija Riitta Autere, ympäristöministeriö.

Työssä on otettu huomioon Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman lupamenettelyitä koskevat kirjaukset, ns. Metsä Fibren hankepilotti, Kokemuksia Metsä Fibre Oy:n Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta (Ympäristöministeriön raportteja 21/2015, <http://hdl.handle.net/10138/155062>) ja ministeri Lauri Tarastin johtaman ympäristömenettelyiden sujuvoittamista ja tehostamista arvioineen ryhmän ehdotukset (Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, Ympäristöministeriön raportteja 13/2105, <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/153891>).

Työn pohjaksi koottiin ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen aikana esitettyjä ehdotuksia lupamenettelyn kehittämiseksi. Merkittävimmät foorumit ja selvitykset, joista ehdotukset kerättiin, olivat ympäristöministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton aluefoorumit, professori Olli Mäenpään selvitys ja ministeri Lauri Tarastin arviointiryhmän raportti. Lisäksi käytiin läpi projektiryhmän jäsenten työn kuluessa esittämiä ehdotuksia. Projektiryhmän käsittelemät kehittämissuositukset on kerätty muistion liitteeseen 2. Liitteessä 1 on nykyisin aluehallintovirastoissa käytössä oleva ympäristölupamenettelyn prosessikaavio 1 ja sen pohjalta muokattu projektin eri ehdotuksia sisältävä prosessikaavio 2.

Työohjelma

Kokouksen ajankoh- ta	Työohjelma, aihe
Toukokuu	Työohjelmasta sopiminen ja yhden luukun periaate
Kesäkuu	Lupahakemuksen ja selvitysten riittävyys
Kesäkuu	Lausunnot ja muistutukset ja hakemuksen käsittely
Syyskuu	Lupapäättös ja muutoksenhaku
Lokakuu	Uudet ideat (ilmoitusmenettely, ulkoistaminen, toiminnanharjoittajan roolin kasvattaminen ym.)
Marraskuu	Sähköiset menettelyt (nykytila ja tuleva)
Joulukuu	Yhteenveto ja jatkotyö

Projektiryhmän ehdotukset

Projektiryhmässä on tunnistettu tarve kehittää ympäristölupamenettelyä. Lupahakemusten nykyistä parempi laatu, viranomaisten keskinäisen sekä viranomaisten ja toiminnanharjoittajien välisen yhteistyön tehostaminen, ympäristölupapäätösten laadun parantaminen ja päätösten paremman ennakoitavuuden takaaminen sekä lupien käsittelyaikojen lyhentäminen edellyttävät parempaa lupamenettelyä.

Lupamenettelyä voidaan parantaa lainsäädäntöä muuttamalla tai ilman lainsäädäntömuutoksia, joustavien hallintolain ja ympäristönsuojelulain säännösten puitteissa järjestämällä työtapoja uudella tavalla viranomaisen sisäisessä prosessissa.

Uusien menettelysäännösten lisääminen ympäristönsuojelulakiin ei välttämättä ole ainoa keino ympäristölupamenettelyn kehittämiseen asiakaslähtöisesti. Ympäristölupamenettelyä koskevissa säännöksissä on joka tapauksessa käytettävä joustavia ilmaisuja, koska menettelystä ei pidä tehdä epätarkoituksenmukaisen raskasta. Menettelyn on voitava joustaa asian tai hankkeen koon ja tyyppin mukaisesti. Yksityiskohtaiset lain säännökset ovat omiaan jäykistämään menettelyä ja sen kulkua. Koko hankkeen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut sujuvoittaa ympäristölupamenettelyä siten, että lupien käsittelyajat lyhenisivät.

Yhtäältä uusien pakollisten lupamenettelyvaiheiden säätäminen voi pidentää lupa-asioiden kokonaiskäsittelyaikaa. Toisaalta projektiryhmässä on keskusteltu mahdollisuudesta säätää ympäristölupamenettelyn vaiheista nykyisestä poikkeavasti. Muistiossa esiin tuotujen mahdollisten säännösehdoitusten taustalla on vaikuttanut ajatus asiakkaiden odotuksista siitä, mitä hyvä hallinto ja asiakaslähtöisyys voisivat lupamenettelyssä tarkoittaa. Projektiryhmä ehdottaa, että eräitä sen esityksiä kokeillaan ennen lainsäädäntömuutosten jatkovalmistelua ja mahdollisen hallituksen esityksen laatimista yhdessä tai kahdessa lupaviranomaisessa.

Mielipiteet ja lausumat

Muistion liitteinä ovat aluehallintovirastojen edustajien eriävä mielipide, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edustajan täydentävä lausuma, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n edustajan täydentävä lausuma ja Suomen Luonnonsuojeluliiton edustajan eriävä mielipide.

Sisällys

1	Käytännön tietoja ympäristölupien käsittelystä	6
2	Ympäristölupamenettelyn ja toimintatapojen kehittäminen	7
2.1	Asiakaslähtöisyys, hakijan asiantuntemus ja neuvonta	7
2.2	Viranomaisyhteistyö ja lausunnot viranomaisilta	10
2.3	Parempi lupapäätös	11
2.4	Ympäristölupien käsittelyaika	13
2.5	Julkipanomenettely ja kuuluttaminen kunnan ilmoitustaululla	14
2.6	Muutoksenhaku	15
2.7	Asianosaisuus	16
2.8	Ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelyiden lähentäminen	16
3	Viranomaisorganisaatio.....	17
4	Sähköiset järjestelmät	17

Liite 1 Ympäristölupaprosessi

Liite 2 Ideataulukko

Liite 3 Mielipiteet ja lausumat

- Aluehallintovirastojen edustajien eriävä mielipide
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edustajan täydentävä lausuma
- Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n edustajan täydentävä lausuma
- Suomen luonnonsuojeluliiton edustajan eriävä mielipide

1 KÄYTÄNNÖN TIETOJA YMPÄRISTÖLUPUIEN KÄSITTELYSTÄ

Ympäristölupia käsitellään sekä valtion että kuntien viranomaisissa. Neljä aluehallintovirastoa ja 212 kuntien ympäristönsuojeluviranomaista hoitaa ympäristönsuojelulain lupaviranomaistehtäviä. Aluehallintovirastoissa käsitellään vuosittain noin 740 ympäristölupa-asiaa ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisissa noin 900.

Henkilötyövuosia ympäristölupatehtäviin käytetään aluehallintovirastoissa noin 100. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ympäristölupien valmisteluun käyttämät henkilötyövuodet eivät ole tiedossa. Kunnissa käytetään ympäristönsuojeluviranomaisten kaikkiin päätösesioihin noin 160 henkilötyövuotta (htv). Asioista noin 12,5 prosenttia on lukumääräisesti ympäristölupa-asioita. Ympäristölupa-asiat ovat päätösesioista laaja-alaisimpia, joten niihin käytetty työaika lienee enemmän kuin edellä mainittu 12,5 prosenttia.

Aluehallintovirastoissa käsitellään ympäristölupien lisäksi vesilain mukaisia päätösesioita. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia päätöksiä tehdään kaiken kaikkiaan keskimäärin 12 kpl / htv. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset ratkaisevat keskimäärin 51 päätösesiaa / htv.

Yhden ympäristölupa-asian käsittelyyn käytetty keskimääräinen työaika vaihtelee paljon asiaryhmittäin. Esimerkiksi sellutehtaiden ja muiden isojen laitosten lupa-asioihin käytetään aluehallintovirastoissa noin 580 – 1100 henkilötyötuntia (htt), kun taas elintarviketeollisuuden lupiin tarvittava työaika on noin 110 – 305 htt. Kunnissa käsittelyajat ovat lyhyempiä, koska luvanvaraiset laitokset ovat yleensä pienempiä. Esimerkiksi eläinsuojien lupia käsitellään kunnissa keskimäärin 30 – 46 htt/lupa, aluehallintovirastoissa käsittelyaikatarve on 70 – 280 htt/lupa. Lupa-asiat vievät kunnissa enemmän aikaa kuin muut ympäristönsuojelulain mukaiset menettelyt. Esimerkiksi rekisteröintimenettelyyn kuuluu kunnissa keskimäärin 11 – 16 htt/asia ja meluilmoituksen käsittelyyn 5 htt/asia.

Ympäristölupa-asioiden käsittelyn kesto aluehallintovirastoissa, vireilletulopäivästä päätöksentekopäivään, oli vuonna 2015 keskimäärin 17,3 kuukautta ja mediaani 13,8 kuukautta käsittelyaikatavoitteen ollessa 12 kuukautta. Uusissa hankkeissa keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2015 10,9 kuukautta ja mediaani 9,4 kk. Keskimääräinen tavoiteaika näille on 10 kk. Kunnista vastaavaa tilastotietoa ei ole saatavilla, mutta esimerkiksi Espoossa lupa-asioiden käsittelyaikatavoite vireilletulosta päätöspäivään oli vuonna 2014 neljä kuukautta¹ ja ympäristölupien keskimääräinen tyyppinen odotettavissa oleva käsittelyaika on Helsingissä kolme kuukautta².

Yhteismitallista ja vertailukelpoista tilastotietoa valtion ja kuntien ympäristölupa-asioiden käsittelyajoista, henkilötyön tarpeesta ja kustannuksista ei ole saatavilla. Edellä esitetyt luvut ovat siten vain suuntaa antavia. Luvut perustuvat suoraan tai välillisesti erilaisista lähteistä kerättyihin tietoihin. Näitä ovat muun muassa Etelä-Suomen aluehallintoviraston tilinpäätös 2013³, Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2012 – 2013⁴, Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2013⁵, Kuntien

¹ <http://espoo04.hosting.documenta.fi/kokous/2015328411-3-1.PDF>

² <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/viestinta/kasittelyajat/#YMK>

³ 30/2014 Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja, <https://www.avi.fi/documents/10191/35076/ESAVI+KPY+TILINP%C3%84%C3%84T%C3%96S+2013+valmis+%282%29.pdf/45bf1684-43a2-4247-a72d-d64d02243f71>

⁴ Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14/2015, <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/154189>

⁵ Kuntaliiton verkkojulkaisu, Jarno Parviainen, Helsinki 2013, http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2917

ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröitävät toiminnot 2014⁶ ja valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista vuosina 2014 ja 2015 (1092/2013).

2 YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN JA TOIMINTATAPOJEN KEHITTÄMINEN

2.1 ASIAKASLÄHTÖISYYS, HAKIJAN ASiantuntemus JA NEUVONTA

Asiakaslähtöisyys on toiminnan järjestämisen tapa ja kehittämisen yksi reunaehto ja tavoite. Toiminnan voi ajatella olevan asiakaslähtöistä, kun asiakkaat kokevat sen sitä olevan.

Asiakkaiden odotus hyvästä hakemusmenettelystä ei aina toteudu ympäristölupa-asioissa. Viranomaisen odotetaan antavan nykyistä enemmän neuvoja hyvän lupahakemuksen tekemiseksi. Lisäksi toiminnanharjoittajat haluaisivat tiiviimpää vuorovaikutusta asian käsittelyn aikana, jotta epäselvät kysymykset voitaisiin ratkaista nopeasti ja toiminnanharjoittaja voisi olla menettelyssä aktiivinen. Päätösten tulisi olla ennakoitavia sekä sisällöltään että käsittelyyn kuluvan ajan suhteen.

Myöskään haitankärsijän asemassa olevan asianosaisen odotukset eivät aina täyty. Usein haitankärsijää kuullaan samasta hankkeesta eri menettelyissä ja hänen on vaikea hahmottaa, mistä asioista missäkin menettelyssä kuuluu lausua. Epäselvää voi olla myös se, syntyykö menettelyn lopputuloksena päätös vai ei. Haitankärsijän odotus omista vaikuttamismahdollisuuksista voi olla ylimitoitettu. Haitankärsijöiden ”ylimitoitettutkin” vaatimukset tai ”väärässä” asiassa esitetyt näkemykset on käsiteltävä ja perusteltava päätöksessä, mikä pidentää päätöstä ja lisää sen työstämiseen tarvittavaa aikaa.

Ympäristölupahakemusten laatu on projektiryhmässä todettu yhdeksi keskeiseksi tekijäksi, kun mietitään lupa-asoiden sujuvaa ja joutuisaa käsittelyä. Tällä hetkellä ympäristölupahakemusten laatu vaihtelee suuresti. Lupahakemusten laadun vaihtelu liittyy osittain siihen, että ympäristölupaa edellytetään hyvin erilaisilta toiminnoilta. Toiminnanharjoittajien ammattimaisuus ja toiminnan koko vaihtelevat paljon. Hakijoiden joukossa ovat sekä suurimmat teolliset toimijat että myös iso joukko yhden tai kahden hengen yrityksiä, kuten suurin osa eläinsuojien lupia hakevista maanviljelijöistä. Neuvonnan tarve on eri hakijaryhmille erilainen.

Ympäristönsuojelulaissa säädetään, että ympäristölupahakemuksen laatijalla on oltava riittävä asiantuntemus (YSL 39 § 3 momentti). Säännös on luonteeltaan yleinen eikä siten konkretisoi, mitä ja minkä tasoista asiantuntemusta hakijalta käytännössä vaaditaan. Hakijan on usein tarpeen käyttää erityistä asiantuntijaa hakemuksen laadinnassa.

Ympäristölupahakemusten tiedot eivät kuitenkaan aina ole riittäviä asian ratkaisemiseksi, ennen kuin niitä on täydennetty. Hakemuksen täydentäminen pidentää menettelyn kestoa. Hyvä hakemus on sujuvan lupamenettelyn edellytys. Hakija on vastuussa hakemuksen laatimisesta ja laadusta. Viranomaisen vastaa asian asianmukaisesta käsittelystä. Ympäristölupa-asioissa korostuu asian selvittämistä koskevien ohjeiden ja menettelyneuvonnan tarve. Lupahakemuksia koskevat vaatimukset on ilmaistu laissa yleisesti, eikä laissa tuoda seikkaperäisesti esille eri toimialojen, eri laajuisten toimintojen tai erilaisiin ympäristöihin sijoittuvien toimintojen hakemuksessa esitettävien tietojen laatua ja syvyyttä. Säännösten tekstistä ei välttämättä ilmene, mitä tietoja ja selvityksiä luvan hakijalta odotetaan. Asetuksia tarkemmat ohjeet ovat välttämättömät, jotta hakemus voi olla pohjana sujuvalle käsittelylle.

⁶ Suomen ympäristökeskuksen raporteja 14/2014, <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/45239>

Tarkempia ohjeita hakemuksen tekemiseksi voidaan antaa joko yleisellä tai toimialakohtaisella ohjeistuksella tai neuvonnalla. Jos yleisiä ohjeita ei ole, toiminnanharjoittaja pyytää helposti tapauskohtaista neuvontaa tai panee vireille puutteellisen lupahakemuksen. Jälkimmäisessä tapauksessa toiminnanharjoittajan käsitys niistä tiedoista ja selvityksistä, joita lupahakemukseen on liitettävä, konkretisoituu vasta lupaviranomaisen esittämien täydennyspyyntöjen kautta.

Ympäristölupaneuvonnassa menettelyjä koskeva neuvonta ja aineellinen oikeus kietoutuvat usein yhteen. Samalla kun viranomaisen ottaa kantaa esimerkiksi selvitysten riittävyyteen, se voi joutua välillisesti ottamaan kantaa lupaharkinnan aineellisiin vaatimuksiin: Kuinka perusteellinen selvitys tai riskianalyysi tarvitaan, jotta voidaan tehdä lupaharkinta ja kohtuudella todeta, ettei toiminta ennalta arvioiden aiheuta merkittävää pilaantumista. Neuvoja on annettava menettelystä, mutta neuvojen antaja ei saa ryhtyä ajamaan asiakkaan asiaa, mikä on asiakaslähtöisen neuvonnan näkökulmasta haasteellista.

Viranomaisten ja ympäristöhallinnon sivuilla on yleisiä ja toimialakohtaisia ohjeita lupahakemuksen tekemiseksi ja kuvaus lupamenettelystä (ymparisto.fi, avi.fi ja kuntien sivut). Yksittäisen luvan hakijan näkökulmasta ohjeet voivat olla liian yleisluonteisia, koska luvanvaraiset toiminnot ovat keskenään erilaisia. Nykyistä asiakaslähtöisempi toimintatapa parantaisi monia projektiryhmässä tunnistettuja lupakäsittelyn ongelmia. Kysymys menettelyneuvonnan ja puolueettomuuden välisestä suhteesta on kuitenkin huolella avattava ja käsiteltävä viranomaisten omissa ohjeissa, jotta pelko liian pitkälle menevästä neuvonnasta ei estä lupaviranomaista toimimasta hallinnossa nykyistä asiakaslähtöisemmin. Palvelukulttuurin muuttaminen asiakaslähtöisemmäksi ja sen vaikutukset ohjeistukseen, työn organisointiin ja työpanoksen suuntaamiseen ovat johtamisasioita lupaviranomaisessa. Asiakaslähtöisyys on valtion ympäristöviranomaisten strategian keskeinen toimintatapa.

Asiakaspalvelu vie aikaa. Tämä on otettava huomioon asiakaslähtöisen toiminnan suunnittelussa ja resurssoinnissa.

Ehdotus neuvonnan tehostamisesta:

Lupaviranomaisorganisaation johdon on huolehdittava, että lupamenettelyä kehitetään asiakaslähtöisesti. Yhtenä työkaluna kehittämässä ovat valtion lupaviranomaisissa toimivat toimintamalliryhmät ja toimialaryhmät. Sähköinen lupajärjestelmä on keskeisessä roolissa työn toteuttamisessa. Toiminnan kehittämistyössä on huolehdittava muutoinkin asiakasnäkökulman huomioon ottamisesta.

Hyvä lupamenettely on kaikkien asia ja sen kehittämiseen tarvitaan kaikkia osapuolia, joten sitä on tehtävä yhteistyössä. Elinkeinoelämän järjestöt edistävät lupahakemusten laatua ja lisäävät yleistä tietopohjaa lupamenettelystä järjestämällä yhteistyössä eri viranomaisten kanssa muun muassa asiaa koskevaa koulutusta ja lisäämällä asiaa koskevaa tiedottamista.

Luvanhakijat ja lupien valmistelijat tarvitsevat enemmän malleja hakemuksista ja selvityksistä sekä erilaisia ohjeita eri tyyppisille toiminnoille, jotta hakemukset ja päätökset olisivat riittävän laadukkaita. Sähköiseen lupajärjestelmään ja yleisesti sähköisesti saataville on laadittava parempia ohjeita ympäristölupahakemuksen tekemisen tueksi. Hakemuslomakkeita ja täyttöohjeita on kehitettävä. Tarvitaan toimialakohtaista ohjeistusta ja yleistä tietoa toimialan lupapäätöksistä. Kysymys-vastauspalstat ovat käyttökelpoisia samoin kuin vinkit ja erilaiset tarkistuslistat hyvän hakemuksen tekemiseksi. Hakemusohjei-

den parannusehdotuksia on lisää jäljempänä otsikon ”Viranomaisyhteistyö ja lausunnot viranomaisilta” alla.

Ehdotus neuvontaa koskevaksi uudeksi säännökseksi ympäristönsuojelulakiin:

Neuvonnan merkitystä voidaan korostaa lisäämällä ympäristönsuojelulakiin sitä koskeva uusi säännös. Säännöksen valmistelun perusteena on ollut ministeri Lauri Tarastin johtaman arviointiryhmän ehdotus.

Ympäristönsuojelulaki 39 a § Hakijan neuvonta

Hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuuden lisäksi lupaviranomaisen on annettava pyynnöstä hakijalle sähköisessä muodossa neuvontaa ympäristöluvan hakemisesta. Neuvonnassa hakijalle annetaan tarpeen mukaan tietoa siitä,

- 1) mitä tietoja lupahakemuksessa on esitettävä ja mitä selvityksiä hakemukseen on liitettävä;
- 2) mitä lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä lupaviranomainen asian selvittämiseksi hankkii ja missä määräajassa ne on määrä antaa;
- 3) mikä on päätöksen arvioitu antamisajankohta.

Lupaviranomainen voi lisäksi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tapaamiseen voidaan kutsua mukaan myös muiden lupamenettelyssä toimivien viranomaisten edustajia. Valtion ympäristölupaviranomaisen on aina kutsuttava mukaan valvontaviranomaisen edustaja.

Neuvonta on maksutonta.

Ympäristönsuojelulaki 40 § Hakemuksen täydentäminen (uusi 3 momentti)

Jos myöhemmin asiaa käsiteltäessä ilmenee tarve pyytää hakijalta uusia, asian ratkaisemiseksi tarpeellisia selvityksiä, tätä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä ja millä perusteella niiden esittäminen on tarpeen.

Perustelut:

Neuvonnalla voidaan auttaa hakijaa hyvän hakemuksen tekemisessä. Henkilökohtainen neuvonta on lupahakemuksen laadun ja sisällön kannalta tehokasta, koska siinä voidaan keskittyä juuri kyseisen asian kannalta tärkeisiin asioihin. Sekä hakija että luvan valmistelijat voivat neuvontatilanteessa nostaa epäselviä kysymyksiä esille. Neuvonnan ongelmana on sen viemä aika. Projektiryhmässä keskusteltiin usein siitä, paljonko neuvonta vie aikaa ja voiko siihen käytetty aika näkyä lupamenettelyn muiden vaiheiden nopeutumisenä. Mielipiteet vaihtelivat siitä, voiko hyvä ja oikea-aikainen neuvonta sujuvoittaa menettelyä niin, että lupien käsittelyyn käytetty kokonaisaika ei lisäänty.

Sähköinen neuvonta on kustannustehokas tapa antaa neuvontaa, etenkin, jos se järjestetään sähköisen lupajärjestelmän kautta. Säännöstä sovelletaan hallintolain neuvontavelvollisuuden rinnalla. Se tarkentaa hallintolain mukaisen neuvonnan sisältöä ympäristölupa-asioissa.

Neuvonnan lisäksi tai sen sijaan viranomainen voi järjestää myös tapaamisen lupa-asiasta.

Säännöksen tavoitteena on parantaa lupahakemusten laatua asiakaslähtöisesti kuitenkin niin, että vastuu hakemuksen tekemisestä ja laadusta on hakijalla.

Parempien hakemusten myötä myös lupa-asioiden käsittelyajat lyhenevät, jos hakemusten täydennyspyynnöt vähenevät. Jos neuvontaa pyydetään huomattavasti nykyistä enemmän, on riskinä, että tavoitetta ajansäästöä ei saavuteta, koska neuvontaan käytetty aika on pois lupa-asioiden muusta käsittelystä.

Ehdotus tehostetun asiakasneuvonnan kokeiluhankkeesta:

Toteutetaan tehostetun asiakasneuvonnan kokeiluhanke. Hankkeessa kokeillaan tehostettua asiakasneuvontaa ja seurataan sen vaikutusta lupien käsittelyaikoihin, lupien valmistelijoiden työtyytyväisyyteen ja asiakaspalautteeseen. Samalla tunnistetaan, mitä uusia ohjeita ja malleja tarvitaan neuvonnan tueksi.

Tarvittaessa neuvonnan järjestämisessä voidaan hyödyntää erillisiä neuvontapalveluita tai -voimavaroja, jotka hoitavat rutiinineuvonnan. Neuvonnan käytännön organisoinnilla voidaan ehkäistä lupavalmistelijoiden epätarkoituksenmukainen kuormittaminen rutiiniluonteisilla neuvonta-asioilla.

2.2 VIRANOMAISYHTEISTYÖ JA LAUSUNNOT VIRANOMAISILTA

Lupaviranomainen pyytää lupahakemuksesta lausuntoja muilta viranomaisilta yleensä kahdesta syystä. Suurin osa lausunnoista on lakisääteisiä (pakolliset lausuntopyynnöt). Lisäksi viranomainen voi tarpeen vaatiessa pyytää muitakin lausuntoja viranomaisilta. Yleensä lausuntoa pyydetään, jos viranomaisella ajatellaan olevan erityistä asiantuntemusta ja sitä tarvitaan lupa-asian ratkaisemiseksi. Lausunnon pyytäjällä on velvollisuus yksilöidä, mistä erityisistä seikoista selvitystä pyydetään (hallintolaki 32 §).

Lupahakemus lähetetään muiden viranomaisten lausuttavaksi yleensä vasta, kun luvan valmistelija on pyytänyt hakijalta jo tarvittavat täydennykset hakemukseen ja katsoo, että sillä on käytössään riittävät selvitykset hakemuksesta kuulemiseksi. Jos muut viranomaiset tuovat esille uusia selvitystarpeita, asian käsittelyaika pitenee, uusien täydennyspyyntöjen - ja joskus myös uuden kuulemiskierroksen - vuoksi, helposti 2-3 kuukaudella. Menettelyn toiminnallisuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta pitäisi tavoitella kaikkien selvitystarpeiden tunnistamista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Joillakin lausunnonantajilla on ympäristölupa-asioissa sellaista tietoa tai näkemystä, jota lupaviranomaisella ei ole mutta jota se tarvitsee välttämättä ja lähes aina ratkaisun tekemiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla tämä tieto liittyy muun muassa luontoselvityksiin tai valvonnassa saatuihin tietoihin. Kaavoitusviranomaisen tapauksessa kyse on siitä, voidaanko toiminta sijoittaa sinne, minne hakija on esittänyt, niin että se on myös kaavan mukaista. Lupaharkintaa koskeva keskeinen tieto ja asiantuntemus on tällöin muulla taholla kuin lupaviranomaisella.

Tärkeää on myös kytkeä muut viranomaiset lupamenettelyyn nykyistä vahvemmin. Nykyisen kaltaisessa lupamenettelyssä erityisen keskeistä on lupa- ja valvontaviranomaisen yhteistyö. Myös tästä syystä projektiryhmän 39 a §:ää koskeva ehdotus lupa- ja valvontaviranomaisten ja hakijan tapaamisesta on tärkeä.

Ehdotus lausuntopyyntöjen aikaistamisesta ja sitä koskevasta kokeiluhankkeesta:

Lupaviranomaiset päivittävät toimintamallinsa lausuntojen pyytämisestä. Muilta viranomaisilta tulee pyytää lausuntoa, kun hakemus on valmis kuulutettavaksi, mutta ennen kuin kuuleminen tehdään. Tavoitteena on, että selvitysten riittävyttä arvioivien viranomaisten tiedot ja näkemys selvitystarpeista hankitaan jo ennen kuin hakemuksesta kuullaan asianosaisia ja ennen kuin asiakirjat asetetaan yleisön nähtäville. Tällä tavoin voidaan vähentää sitä riskiä, että asian käsittely viivästyy epätarkoituksenmukaisessa vaiheessa ja että asiassa pitää järjestää uusi kuulemiskierros.

Asiasta voitaisiin säätää lisäämällä ympäristönsuojelulain 42 §:ään uusi kolmas momentti seuraavasti: *Lausunnot ja niihin perustuvat hakemuksen täydennykset on pyydettyä ennen kuin lupahakemuksesta kuulutetaan 44 §:n mukaisesti.*

Menettely aiheuttaisi uuden lisävaiheen lupakäsittelyyn, joka veisi jonkin verran nykyistä enemmän aikaa. Niissä tapauksissa, joissa voidaan välttää hakemusasian käsittelyn pitkityminen uusien selvitystarpeiden vuoksi, kokonaiskäsittelyaika voi lyhetä. Lausunnonantajilla voi olla tarve lausua hakemuksesta uudestaan myös myöhemmässä vaiheessa, mikä lisää heidän työmääräänsä.

Osallistumisoikeudet vahvistuvat, kun yleisö ja asianosaiset saavat tiedoksi myös muiden viranomaisten lausunnot ja viranomaisten lausuntojen perusteella täydennetyt lupahakemuksen.

Kokemusten saamiseksi ja uuden menettelyn testaamiseksi projektiryhmä esittää, että ympäristöministeriö yhteistyössä lupamenettelyn toimijoiden kanssa toteuttaa lausuntopyyntöjen aikaistamisen kokeiluhankkeen mahdollisimman pikaisesti. Siinä seurataan menettelyn vaikutusta käsittelyaikoihin ja lausunnonantajien työmäärään sekä tarkastellaan sen suhdetta ennakkoneuvotteluun. Samalla selvitetään uudelleenkuulemisten yleisyys ja niiden vaikutukset käsittelyaikoihin.

Ehdotus hakemusohjeiden parantamisesta:

Hakemusohjeissa ja lomakepohjissa tulisi korostaa nykyistä selvemmin sitä, että hakijan olisi jo hyvissä ajoin etukäteen selvitettävä luonnonsuojelulain ja kaavoituksen vaatimukset hankkeille, jotta lupamenettely voisi edetä joutuisasti ja ilman viivästyksiä. Lisäksi olisi laadittava nykyistä enemmän toimialakohtaisia ohjeita siitä, mitkä ovat kutakin toimialaa koskevat yleiset ja välttämättömät selvitykset, jotka lupahakemukseen tulee liittää.

2.3 PAREMPI LUPAPÄÄTÖS

Hyvä lupapäätös on selkeä ja yksiselitteinen ja siihen on kirjattu asian ratkaisu perusteluineen ja hakemuksen keskeinen sisältö. Selkeyteen vaikuttaa muun muassa päätöksen pituus ja asioiden esittämistapa ja -järjestys. Päätöksellä on monta lukijaa, joten sen hyvyttä on tarkasteltava monesta näkökulmasta. Päätös annetaan luvan hakijalle, mutta sitä lukevat myös toiminnan valvojat, asianosaiset ja yleisö sekä tuomioistuimet. Tärkeintä kuitenkin on, että luvan hakija tietää päätöksen perusteella, mihin hän on oikeutettu ja velvoitettu.

Ympäristöluvassa ratkaistaan toimintaa koskeva lupahakemus tapauskohtaisesti. Siinä selvitetään, voidaanko hakemuksen mukainen toiminta aloittaa ja mitä ehtoja toiminnalle on asetettava, jotta toimin-

nasta ei aiheudu merkittävää ympäristön pilaantumista. Tapauskohtaisuus koskee hanketta (hakijan yksilöllisesti valitsema), lupamenettelyä (voidaan sovittaa hankkeen kokoon ja laatuun) ja ympäristöä (tietty sijoituspaikka omine ominaispiirteineen).

Ympäristölupamenettelyn tärkeä arvo on sen tapauskohtaisuudessa ja joustavuudessa. Joustavuuden vuoksi konkreettinen vaatimustaso voidaan sovittaa hankkeeseen kustannustehokkaasti: ei vaadita liikaa eikä liian vähän.

Lupamääräysten luonne vaihtelee paljon. Keskeisimpiä ovat määräykset, joissa asetetaan konkreettisia rajoituksia ja ehtoja itse toiminnalle. Tärkeitä ovat myös toimintaa sekä sen päästöjä ja ympäristön tilan tarkkailua koskevat lupamääräykset ja muut sellaiset määräykset, joilla huolehditaan, että toimintaa voidaan valvoa riittävästi. Vesien pilaantumisasioissa tärkeitä ovat myös korvauksia koskevat lupamääräykset.

Lupamääräyksistä ei nykyään yleensä kuulla hakijaa, eikä määräysluonnoksista pyydetä myöskään muiden viranomaisten lausuntoja tai asianosaisten tai yleisön mielipidettä. Tästä seuraa ainakin kaksi merkittävää asiaa. Ensinnäkin lupamääräysten laatu on korostuneesti lupaviranomaisen vastuulla. Viranomainen ei kuulemismenettelyssä saa muilta menettelyyn osallistuvilta mielipiteitä esimerkiksi määräysten selkeydestä, riittävydestä, suhteellisuudesta tai valvottavuudesta eikä myöskään niiden mahdollisesta ristiriidasta toiminnanharjoittajan muiden lakisääteisten velvoitteiden kanssa. Toiseksi määräykset voivat olla nykyisessä lupamenettelyssä yllätyksellisiä luvan hakijalle ja muille menettelyn osapuolille. Päätöksiin voi myös jäädä virheitä, joiden korjaaminen nykyisen hallintolain asia- tai kirjoitusvirheen korjaamissäännösten perusteella on hankalaa.

Kun aika kuluu, lupapäätös ”vanhenee”. Toiminta ja toiminnanharjoittaja voivat muuttua, samoin lainsäädäntö, johon luvassa viitataan. Toiminnan lupaan voidaan hakea myös osittaista muutosta, jolloin muutosta koskeva päätös annetaan erillisessä asiakirjassa. Tällaisessa muutostilanteessa vanha lupapäätös jää yleensä myös osittain voimaan uuden päätöksen ”kumotessa” vain joitain vanhan päätöksen kohtia. Jos lupapäätökseen haetaan muutosta ja päätös muuttuu tuomioistuimessa, muutos ei myöskään näy yhdessä asiakirjassa, vaan lupa muodostuu hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen ratkaisuita yhdessä. Tämän tyyppinen luvan hajaantuminen useaan asiakirjaan voi olla ongelma selkeyden kannalta.

Projektiryhmässä nousi esiin seuraavia mahdollisuuksia lupapäätöksen selkeyden, sisällön ja ennakoitavuuden kehittämiseksi:

- Lupapäätöksessä tulee keskittyä olennaiseen, sillä pitkää päätöstä on hankala lukea eikä lainsäädännön velvoitteiden toistaminen lupapäätöksessä ole tarkoituksenmukaista.
- Luvan ratkaisuosa ja kertoelmaosa on tarkoituksenmukaista kääntää lupa-asiakirjassa toiseen järjestykseen, eli päätös aloitetaan varsinaisella ratkaisulla ja lupamääräyksillä.
- Hakija voi itse esittää lupamääräyksiä jo lupahakemuksessaan. Tällöin ne saataisiin menettelyn eri osapuolten tarkasteluun asian käsittelyn varhaisessa vaiheessa.
- Lupaluonnoksesta kuuleminen on omiaan poistamaan lupamääräysten yllätyksellisyyttä ja päätöksen virheitä sekä lisäämään päätöksenteon konkretiaa, myös haitankärsijän näkökulmasta. Sen avulla kuultavat saavat muun muassa tilaisuuden tuoda esille, onko määräys epäselvä tai ristiriitainen jonkin toisen velvoitteen kanssa. Korjaukset määräykseen voidaan tehdä ennen päätöksen antamista.

Ehdotus lupapäätösten kehittämistä ja kokeiluhankkeeksi lupapäätösluonnoksesta kuulemiseksi:

Lupien mallipohjia kehitetään yhteistyössä lupien valmistelijoiden ja toiminnanharjoittajien kanssa edellä kuvattujen kehittämistavoitteiden mukaisesti niin, että päätöksistä tulee mahdollisimman selkeitä ja hyviä.

Ympäristöluvan hakuohjeisiin lisätään maininta siitä, että hakija voi itsekin esittää lupamääräyksiä, jos niin haluaa. Lisäksi toimialakohtaisissa ympäristölupahakuohjeissa tuodaan esille, mitkä ovat toimialalle tyypillisiä lupamääräyksiä. Tätä koskeva säädös voidaan lisätä ympäristönsuojeluasetuksen 3 §:ään uudeksi 5 momentiksi seuraavasti: *Hakija voi liittää hakemukseensa ehdotuksensa lupamääräyksiksi.*

Selvitetään yhteistyössä oikeusministeriön kanssa, voidaanko sähköistä lupatietojärjestelmää kehittää siten, että sieltä on luettavissa ajantasainen lupapäätös.

Projektiryhmä ehdottaa toteutettavaksi kokeiluhankkeen, jossa lupaluonnokset julkaistaan internetissä ja niistä kuullaan ennen päätöksentekoa. Kokeiluhankkeessa kerätään tietoa menettelyn hyödyistä ja haitoista viranomaisten, toiminnanharjoittajien, yleisön, järjestöjen ja asianosaisten kannalta. Kokeilussa selvitetään mahdollisuuksia korvata hakemuksesta kuuleminen menettelyllä, jossa lupaluonnos liitetään mukaan hakemusasiakirjoihin, joista kuullaan. Uuden vaiheen vaikutuksia lupamenettelyyn, sen vaatimaan työmäärään ja käsittelyaikoihin selvitetäisiin kokeiluhankkeen kautta. Lisäksi selvitetään, miten menettelyssä huolehditaan varhaisen vaiheen tiedottamisesta ja kuulemisesta perusoikeuksien turvaamiseksi ja Århusin sopimuksen noudattamiseksi.

Kokeilu voidaan toteuttaa nykyisen lainsäädännön mukaan, mutta päätösluonnoksesta kuulemisen vakiinnuttaminen edellyttäisi selvyuden vuoksi muutoksia ympäristönsuojelulain 43 ja 44 §:n yhteyteen esimerkiksi seuraavasti: *Lupaviranomaisen on tiedotettava lupa-asian vireilletulosta internetsivuillaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja joka tapauksessa hyvissä ajoin ennen kuin hakemuksesta kuulutetaan 44 §:n mukaisesti (uusi pykälä 43 §:n jälkeen). Lupaviranomaisen on tehtävä lupa-asiassa päätösluonnos, joka asetetaan nähtäville ennen asian lopullista ratkaisua. Hakemusasiakirjat, lausunnot ja päätösluonnos on pidettävä nähtävillä vähintään kuulutustajan toiminnan vaikutusalueen kunnissa (uusi pykälä 43 §:n jälkeen ja 44 §).*

Ehdotus hakijan kuulemissäännösten täydentämisestä:

Projektiryhmä pitää mahdollisena vaihtoehtona päätösluonnoksesta kuulemiselle tai sen rinnalla täydentävänä, että ympäristönsuojelulain kuulemissäännöksiä täydennetään tekemällä 43 §:n 3 momenttiin seuraava lisäys: *Jos lupa-asiaa ratkaistaessa poiketaan olenaisesti lupahakemuksesta, hakijalle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.*

2.4 YMPÄRISTÖLUPUIEN KÄSITTELYAIKA

Lupa-asian käsittelyn aikaa vievistä vaiheista keskusteltiin projektiryhmässä paljon. Jos vaiheita lisätään ilman nykyisten menettelytapojen muuttamista, se lisää asian kokonaiskäsittelyaikaa.

Käsittelyajat ovat pitkiä etenkin aluehallintovirastoissa. Ympäristönsuojelulain mukaisten lupa-asioiden käsittelyaika oli vuonna 2015 keskimäärin 17,3 kk ja mediaani 13,8 kk. Lupaviranomaisen näkökulmasta

suurin osa luvan käsittelyajasta (vireilletulosta päätöksen antopäivään) kuluu odottamiseen: odotetaan joko muiden viranomaisten lausuntoja tai hakijan lisäselvityksiä. Asia voi myös olla jonossa odottamassa omaa käsittelyvuoroaan lupakäsittelijän ruuhkautuneella työpöydällä.

Lupaviranomaisen omien työtapojen sujuvoittaminen tai voimavarojen lisääminen ei vaikuta käsittelyaikoihin, jos viive aiheutuu lupamenettelyn muun osapuolen, kuten lausunnon antavan viranomaisen työssä. Lausunnon antamiselle asetetaan aina määräaika, mutta sitä yleensä pidennetään, jos lausuja sitä pyytää ja jos lausunto on tarpeellinen asian selvittämiseksi (hallintolaki 33 §).

Käsittelyajan kohtuullisuus ja ennakoitavuus on yksi hyvän lupamenettelyn kriteereistä. Asiakas tarkastelee käsittelyaikaa hankkeen edistämisen näkökulmasta, osana monimutkaista hallinnollisten menettelyiden kokonaisuutta. Tarve saada tietää, milloin ympäristölupapäätös annetaan, on investointihankkeissa suuri.

Lupa-asioiden käsittelyaikoja seuraamalla saadaan pohjatietoa menettelyiden kehittämiseen. Nykyinen mittari, keskimääräinen käsittelyaika, on yksin huono mittari antamaan koko kuvaa käsittelyaikojen kehityksestä. Tarvitaan monipuolisempaa tietoa. Tulosseurannassa mittareita on tarkoitus lisätä. Jatkossa pyritään seuraamaan muun muassa erikseen sitä lupahakemuksen käsittelyaikaa, joka kuluu hakemusasiakirjojen kuuluttamisesta päätöksentekoon.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa on lupien käsittelyä koskeva seuraava kirjaus: ”Sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus.” Palvelulupausta koskevan kirjauksen toteuttaminen on osa liikenne- ja viestintäministeriön 28. päivänä syyskuuta 2015 asettaman säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän työtä (LVM1476/03/2015). Toimeenpanoryhmän puheenjohtajana on valtiosihteeri Jari Partanen.

Ehdotus menettelyiden kehittämiseksi käsittelyaikojen lyhentämistä varten:

Lupamenettelyitä seurataan ja analysoidaan hallinnossa nykyistä seikkaperäisemmin. Selvitetään lupamenettelyn niin sanotut pullonkaulat ja eri vaiheisiin kuuluva aika (aktiivinen tai passiivinen). Lupamenettelyä kehitetään saadun tiedon perusteella asiakaslähtöisesti siten, että tavoitteelliset käsittelyajat saavutetaan ja niitä voidaan lyhentää.

Lupamenettelyä kehitetään saadun tiedon perusteella asiakaslähtöisesti ottaen huomioon valtiosihteeri Jari Partasen työryhmän tulokset palvelulupauksen toteuttamisesta.

Sitoutetaan lupamenettelyyn osallistuvat noudattamaan määräaikoja.

2.5 JULKIPANOMENETTELY JA KUULUTTAMINEN KUNNAN ILMOITUSTAULULLA

Ympäristölupapäätös annetaan julkipanon jälkeen, ja sen katsotaan tulleen valitukseen oikeutettujen tietoon silloin, kun se on annettu. Päätöksen antamisesta ilmoitetaan ennen sen antamispäivää päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla. (YSL 84 §)

Kunnallisten ilmoitusten käyttö ympäristöllisten hakemusasioiden tiedottamistapana on yleinen. Ympäristönsuojelulaissakin useampi menettely nojaa kunnan ilmoitustaulun käyttöön. Toisinaan viittauksissa on mainittu laki julkisista kuulutuksista (esim. YSL 44 §), toisinaan viitataan vain yleisesti tiedon julkaisemiseen kunnassa (YSL 85 § 2 mom.). Erilaiset viittaustavat saattavat johtaa epäselvyyteen, miten toimitaan uuden kuntalain kunnallisia ilmoituksia koskevan säännöksen (108 §) voimaantullessa. Sovelle-

taanko tarkemman lakiviittauksen puuttuessa kuntalain uusia säännöksiä, mutta silloin, jos viittaus sisältää nimenomaisen maininnan julkisia kuulutuksia koskevaan lakiin (34/1925), kyseisen lain säännöksiä?

Julkipanomenettely on yleisesti käytössä ympäristöllisten hallintopäätöskien antamisen ja tiedoksiannon muotona. Menettelyllä varmistetaan muodollisesti päätöksen lainvoimaisuus, sillä muutoksenhaku aika alkaa kulua kaikkien muutoksenhakuun oikeutettujen osalta päätöksen antopäivästä, riippumatta siitä, ovatko he tosiasiallisesti saaneet päätöksen tiedokseen sinä päivänä.

Ilmoitustaulun käyttö on käytännön tiedoksiantomuotona jokseenkin turha, koska käytännössä tieto lupahakemuksesta ja -päätöksestä saadaan yleensä kirjeitse, sanomalehdestä tai internetin kautta. Tämän vuoksi kuulutuksen vieminen ilmoitustaululle, jota kukaan ei käy lukemassa, koetaan turhana menettelyvaiheena.

Ehdotus ilmoitustaulukuulutusten ja julkipanomenettelyn kehittämistä:

Projektiryhmä ehdottaa, että ympäristöministeriö selvittää yhdessä oikeusministeriön kanssa, miten julkipanomenettelyä voitaisiin kehittää nykyaikaisemmaksi ja luopua samalla viranomaisen fyysisestä ilmoitustaulusta tiedoksiantovälineenä. Uudessakin menettelyssä olisi oltava lähtökohtana, että päätöksen lainvoimaisuus määräytyisi kaikkien muutoksenhakuun oikeutettujen kohdalla yhdenmukaisesti. Uuden menettelyn olisi oltava yleinen niin, että se soveltuisi paitsi ympäristölupien myös muiden julkipanomenettelyä hyödyntävien ympäristöllisten päätösten tiedoksiantamiseen.

Lisäksi ehdotetaan, että ympäristöministeriö ja oikeusministeriö selvittävät yhteistyössä kuntalain valmistelijoiden kanssa, miten lainsäädännössä olevia viittauksia kunnallisiin ilmoituksiin olisi muutettava, jotta epäselvyys julkisista kuulutuksista annetun lain ja uuden kuntalain 108 §:n soveltamisesta poistuisi, ennen kuin kuntalain kyseistä kohtaa aletaan soveltaa vuonna 2017. Tavoitteena on, että viranomaiset voivat hyödyntää aina uutta kunnallista sähköistä tiedotuskanavaa entisen ilmoitustaulumenettelyn sijaan. Lisäksi on huolehdittava, että uusi menettely on viranomaisten käytettävissä ympäri vuoden, myös kesäloma-aikoina.

2.6 MUUTOKSENHAKU

Ajallisesti kaikkein pisimmät lupakäsittelyt ovat niitä, joissa lupaviranomaisen päätöksistä valitetaan ja ratkaisu saadaan vasta Vaasan hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenä. Jos muutoksenhakutuomioistuimien palauttaa lupahakemuksen lupaviranomaiseen uudelleen ratkaistavaksi, lupa-asia ratkeaa hakijan näkökulmasta vielä myöhemmin, vasta uuden lupamenettelyn jälkeen.

Keskimääräiset käsittelyajat ympäristölupa-asioissa ovat molemmissa muutoksenhakutuomioistuimissa yli vuoden mittaisia (15–18 kk). Käsittelyaika lasketaan siitä, kun asia tulee vireille tuomioistuimessa ja päättyy siihen, kun päätös annetaan. Tällä hetkellä noin 15 prosenttia ympäristölupapäätöksistä päättyy Vaasan hallinto-oikeuteen ja noin kahdeksan prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeusministeriö ja ympäristöministeriö valmistelevat paraikaa yhteistyössä ympäristönsuojelulain muutoksenhakujärjestelmän uudistamista niin, että muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Tämän oletetaan lyhentävän päätöksen lainvoimaiseksi tulon aikaa huomattavasti niissä asioissa, jotka etenevät korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti ja joissa valituslupaa ei myönnetä.

Projektiryhmässä keskusteltiin siitä, voidaanko lupapäätös panna täytäntöön kokonaan tai osittain jo ennen kuin päätös on lainvoimainen. Pääsääntö on, että toimintaa ei saa aloittaa ennen kuin päätös on saanut lainvoiman, ei edes silloin, kun luvan hakija on ainoa muutosta hakenut taho. Toisaalta ympäristönsuojelulain muutoksenhakua koskevassa luvussa on säännökset siitä, millä perusteilla hakija voi halutessaan pyytää lupaviranomaiselta oikeutta aloittaa toiminta jo ennen luvan lainvoimaisuutta eli muutoksenhausta huolimatta. Projektiryhmässä todettiin, että voimassa olevan lain tarjoamat mahdollisuudet täytäntöönpanoon tunnetaan huonosti ja pidettiin tarpeellisena selvittää, miten nykyisäännökset toimivat.

Ehdotus toiminnanaloittamisluvan toimivuuden selvittämiseksi:

Ympäristöministeriö selvittää hallinto- ja oikeuskäytännön perusteella täytäntöönpanosäännösten toimivuutta ja merkitystä ympäristövaikutusten kannalta. Lisäksi selvitetään sitä, kuinka hyvin toiminnanharjoittajat tuntevat ympäristönsuojelulain lupapäätösten täytäntöönpanosäännösten käyttömahdollisuudet.

2.7 ASIANOSAISUUS

Asianosaisen kuulematta jättäminen on lupakäsittelyssä menettelyvirhe. Muun muassa tästä syystä asianosaisuutta tulkitaan hallintokäytännössä mieluummin laajasti kuin suppeasti. Projektiryhmässä on ollut esillä, että asianosaisuudesta voitaisiin määrätä laissa nykyistä tarkemmin, jotta kuuleminen voitaisiin hoitaa tehokkaammin eikä turhan laajoja asianosaiskuulemisia järjestettäisi.

Koska ympäristölupa-asioiden luonne ja laajuus on niin vaihteleva, ei käytännössä liene mahdollista säätää kuulemisesta ja sitä koskevasta tiedottamisesta juuri nykyistä seikkaperäisemmin. Sen sijaan on mahdollista yrittää selvittää, keitä hallinto- ja oikeuskäytännössä pidetään henkilöinä, joita asia erityisesti koskee. Näille henkilöille asiasta on tiedotettava kirjeitse. Lisäksi on ainakin periaatteessa mahdollista säätää tai antaa ohjeita hanketyyppikohtaisista etäisyyksistä, joiden mukaan määritellään oletusarvoisesti se asianosaishiipi, jolle asiasta on tiedotettava tehostetusti. Tietoa tähänkin määrittelyyn löytyy nykyisistä kuulemiskäytännöistä ja -ohjeista.

Ehdotus asianosaisuuden määrittämisen käytäntöjen selvittämisestä:

Ympäristöministeriö analysoi ja selvittää asianosaisuutta koskevaa hallinto- ja oikeuskäytäntöä.

2.8 YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN JA VESILAIN MENETTELYIDEN LÄHENTÄMINEN

Aluehallintovirastoissa sovelletaan sekä vesilakia että ympäristönsuojelulakia. Vesilain ja ympäristönsuojelulain kehittämisen yksi tavoite on, että menettelyt eivät perusteetta eroa toisistaan.

Vuoden 2014 uudistuksessa ympäristölupien muutoksenhakua uudistettiin. Valitusten kuuluttaminen siirrettiin lupaviranomaiselta Vaasan hallinto-oikeuteen. Vastaavaa muutosta ei tehty vesilakiin. Oikeusministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyönä valmistellaan vesilain muutosta, jossa vesilain muutoksenhakumenettelystä säädettäisiin ympäristönsuojelulain mallin mukaisesti.

Vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa on joitakin pieniä eroavuuksia, jotka vaikeuttavat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin menettelyihin liittyvien toimintamallien yhtäläistä ja sujuvaa kehittämistä aluehallintovirastoissa. Lakien sanamuotoja on järkevä yhdenmukaistaa tällaisten esteiden poistamiseksi.

Ehdotus ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelyiden lähentämisestä:

Ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelysäännökset ja niihin liittyvät käsitteet yhdenmukaistetaan ja pidetään mahdollisimman yhdenmukaisina lakien uudistamisvaiheissa ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä.

3 VIRANOMAISORGANISAATIO

Ehdotus valtion ympäristöviranomaisten yhdistämisestä:

Projektiryhmä ehdottaa, että valtion lupaviranomaisen (aluehallintovirasto) ja valtion valvontaviranomaisen (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) tehtävinä olevat ympäristölupien käsittely ja ympäristölupien valvonta sijoitetaan tulevassa valtion aluehallinnon uudistuksessa samaan viranomaiseen. Projektiryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että viranomainen järjestetään yhdeksi valtakunnalliseksi viranomaiseksi, jolla on riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja eri puolella Suomea.

Projektiryhmässä on käsitelty laajasti ja perusteellisesti ympäristölupamenettelyyn liittyviä ongelmia. Merkittävän haasteen menettelyyn tuo se, että menettelyssä on lukuisia toimijoita. Keskeiset roolit ovat lupaviranomaisella ja valvontaviranomaisella, joina kunnassa toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Valtion hallinnossa näitä toimijoita on kaksi, aluehallintovirasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Projektiryhmän keskusteluissa on tunnistettu ympäristölupamenettelyssä ja lupien valvonnassa olevien voimavarojen tehokkaamman käytön tarve valtion henkilöstön vähentämistarpeiden kohdistuessa myös näihin toimintoihin. Jos lupamenettely ja valvonta olisivat samassa viranomaisessa, niiden muodostama kokonaisuutta voitaisiin tarkastella ja kehittää paremmin nykyiseen tilanteeseen verrattuna, voimavaroja voitaisiin suunnata ja käyttää joustavammin ja asiointi ja asiakaspalvelu olisivat tehokkaammin järjestettävissä. Toiminnan synergiset edut lisääntyisivät yhdistämisessä, henkilöstön osaamista ja asiantuntemusta voitaisiin käyttää tehokkaammin hyödyksi ja toiminnan vaikuttavuus lisääntyisi. Pällekkäinen työ lupa- ja valvontaviranomaisissa loppuisi ja turhaa byrokratiaa, joka aiheutuu muodollisesta asiointisesta virastorajojen yli, voitaisiin välttää. Ennakovalvonnan ja jälkivalvonnan muodostamassa kokonaisuudessa sen hahmottaminen, mikä tehtävä kuuluu millekin toimijalle, olisi nykyistä tilannetta yksinkertaisempaa. Menettelyiden toimintamallit yksinkertaistuisivat.

Ympäristönsuojelutehtävien sijoittaminen yhteen valtakunnalliseksi organisoituun viranomaiseen mahdollistaisi asiantuntemuksen käytön ja voimavarojen suuntaamisen toimintaan nykyistä joustavammin ilman erillisten organisaatioiden välisiä rajoja. Lupapäätöksenteon ja valvonnan kannalta tehtäviä näin organisoimalla voidaan huolehtia myös päätösten ja toiminnan yhdenmukaisuudesta. Asiakaspalvelua voidaan myös parantaa panostamalla neuvontaan ja ohjaukseen, kun voimavarat ovat saman organisaation käytössä. Yhdistämällä toiminnat yhteen organisaatioon voidaan vähentää myös eroja, joita tällä hetkellä on muun muassa käsittelyajoissa. Kun voimavarat ovat tehokkaassa käytössä, voidaan luoda edellytyksiä käsittelyaikojen lyhentämiseen ja hyödyntää täysimääräisesti tulevaa sähköistä lupamenettelyä ja siihen liittyvää uudistettua valvonnan sähköistä työkalua.

4 SÄHKÖISET JÄRJESTELMÄT

Projektiryhmän läpi käymiin kehittämis ehdotuksiin sisältyi myös joukko lupamenettelyn sähköistämiseen kohdistuvia ehdotuksia. Lupajärjestelmän sähköistäminen valtionhallinnossa on aloitettu vuonna

2008 ja järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2016 aikana. Käytössä on jo Lupa-Tietopalvelu ja mahdollisuus toimittaa lausunnot, muistutukset ja mielipiteet sähköisen järjestelmän kautta. Seuraavassa vaiheessa palvelu kattaa mahdollisuuden toimittaa lupahakemus lupaviranomaiselle järjestelmän kautta ja lupaviranomaisen työkalun, jossa päätös valmistellaan sähköisesti. Järjestelmä mahdollistaa tiedon siirtämisen hakemus-, lausunto- ja kuulemisasiakirjoista helposti lupapäätöspohjaan ja antaa hakijalle yksityiskohtaisia ohjeita hakemuksen tekemisestä. Järjestelmä tarjoaa lupaviranomaiselle myös työpöytä näkymän, johon voidaan lisätä ohjeita lupapäätöksen tekemisestä. Tällä hetkellä ei ole olemassa ajantasaista arvioita siitä, paljonko sähköisen järjestelmän käyttöönotto tehostaa toimintaa ja säästää kustannuksia.

Järjestelmä on rakennettu nykyisen lainsäädännön ja lupamenettelyn pohjalle. Sen kehittämistyössä ei ole tullut esille tarpeita lupamenettelyä koskevien säännösten muutoksiin. Mitä pidemmälle järjestelmää kehitetään, sitä hankalammalta kuitenkin tuntuvat säännökset, jotka velvoittavat ylläpitämään täydellistä papereihin perustuvaa prosessia sähköisen menettelyn rinnalla. Esimerkiksi lupa-asiakirjojen lähettäminen nähtäville vaikutusalueen kuntiin koetaan turhauttavana, koska yleinen käsitys on, että vain harva käy tutustumassa nähtävillä pidettäviin asiakirjoihin paikan päällä. Tutustuminen asiakirjoihin voitaisiin tehdä kuntien palvelupisteissä myös sähköisesti.

Sähköinen lupajärjestelmä on kokonaisuus, joka kehittyy ja jota voidaan kehittää monipuolisesti, jos niin halutaan. Edelleen kehittäminen edellyttää rahaa, työpanosta ja käytännön työn organisoimiseksi hankkeistamista. Esimerkkeinä mahdollisista kehityshankkeista ovat: viranomaisen hallussa olevan ympäristötiedon linkittäminen järjestelmään, paikkatiedon hyödyntäminen, tiiviimpi kytkentä valvontatietojärjestelmään (VAHTI), palvelun käyttöönotto myös kunnissa, nykyistä paremmat automatisoidut hallinnon toiminnan seurantatyökalut, sähköisen allekirjoituksen ja arkistoinnin käyttöönotto, käyttöoikeuden avaaminen valitusviranomaisille, aiemmin käsiteltyjen hakemusten ja päätösten hyödyntäminen pohjatietona muutoshakemuksissa, asiakastyytyväisyyskyselyiden lisääminen järjestelmään, chatin tai muun neuvontatyökalun lisääminen, linkitys lupamaksujen perimisjärjestelmään.

Lupajärjestelmä on tarkoitus liittää osaksi kansallista palveluväylää, jolloin osa edellä mainituista ominaisuuksista voidaan toteuttaa kustannustehokkaimmin sen kautta.

Ehdotus sähköisen lupajärjestelmän kehittämiseen:

Projektiryhmä esittää, että ympäristöluvuissa siirrytään tulevaisuudessa täysin sähköiseen järjestelmään. Tämä tavoite otetaan menettelyn kehittämisen lähtökohdaksi. Sähköistämistä ei tule tehdä nykyisen, papereihin perustuvan menettelyn ehdoilla. Samalla kun pääprosessi sähköistetään, selvitetään muun muassa, miten osapuolten oikeudet kirjalliseen asiointiin turvataan yksittäistapauksissa. Ne asianosaiset, joilla ei ole mahdollisuutta sähköisen järjestelmän käyttöön, voisivat osallistua ja saada tietoa esimerkiksi kunnan palvelupisteessä, viranomaisen kirjaamossa tai lupaviranomaisen luona. Ympäristölupamenettelyä koskevat säännökset on käytävä läpi ja purettava sieltä pois mahdolliset hyvän sähköisen menettelyn esteet.

Ryhmä ehdottaa sähköisen lupajärjestelmän kehittämisen seuraavaan vaiheeseen ainakin seuraavia osatavoitteita:

Järjestelmän tulee olla paikkatietopohjainen.

Viranomaisten hallussa oleva tieto pitää saada näkyviin ja liittää lupahakemukseen suoraan lupajärjestelmässä.

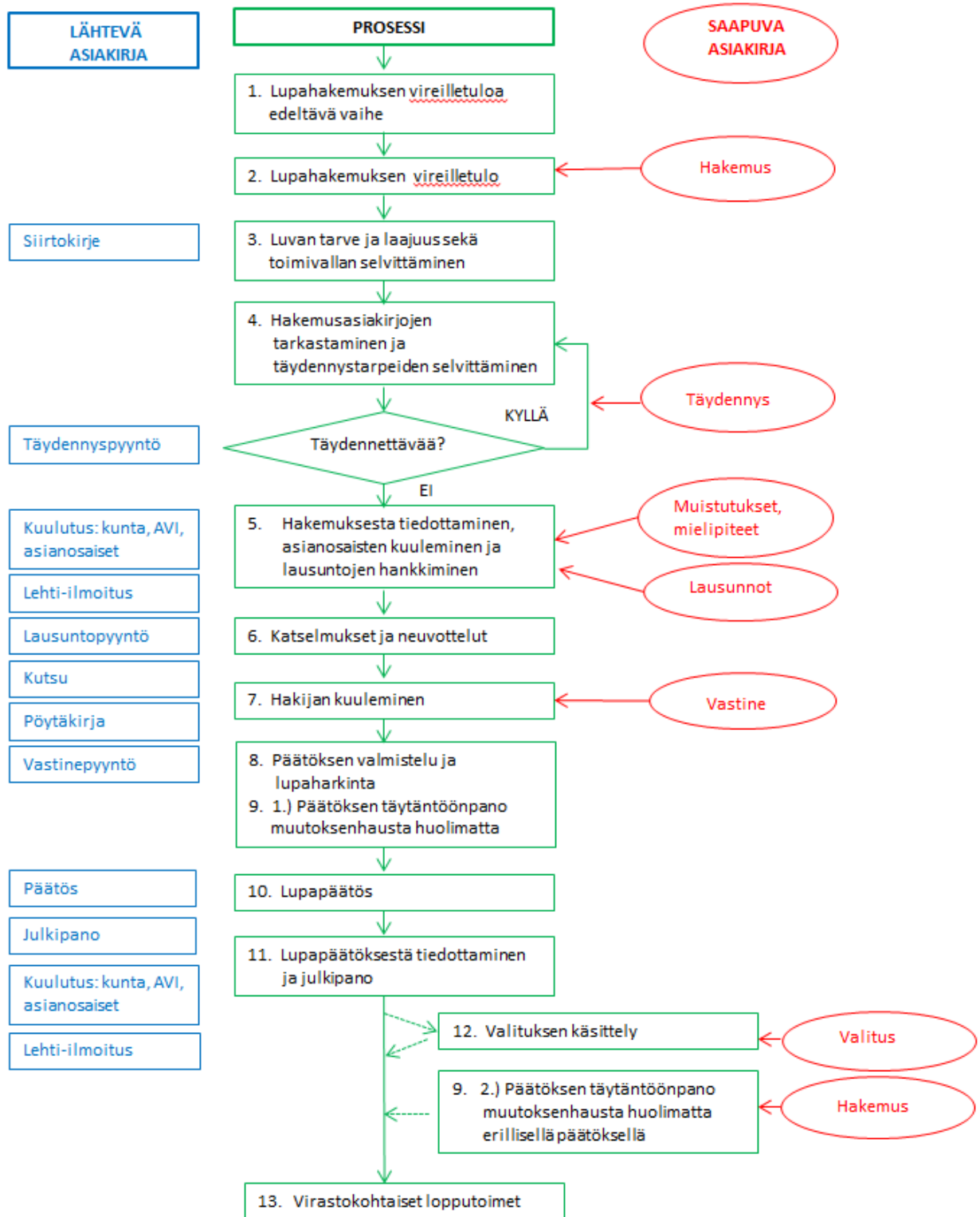
Järjestelmän pitää helpottaa sen käyttäjän arkea ja sen on neuvottava sekä asiakasta että viranomaista. Esimerkiksi lupavalmistelijan pitäisi voida käyttää työaikansa lupaharkintaan, ei tekstinkäsittelyyn.

Kuntien sähköisten järjestelmien yhteentoimivuus valtion järjestelmän kanssa varmistetaan.

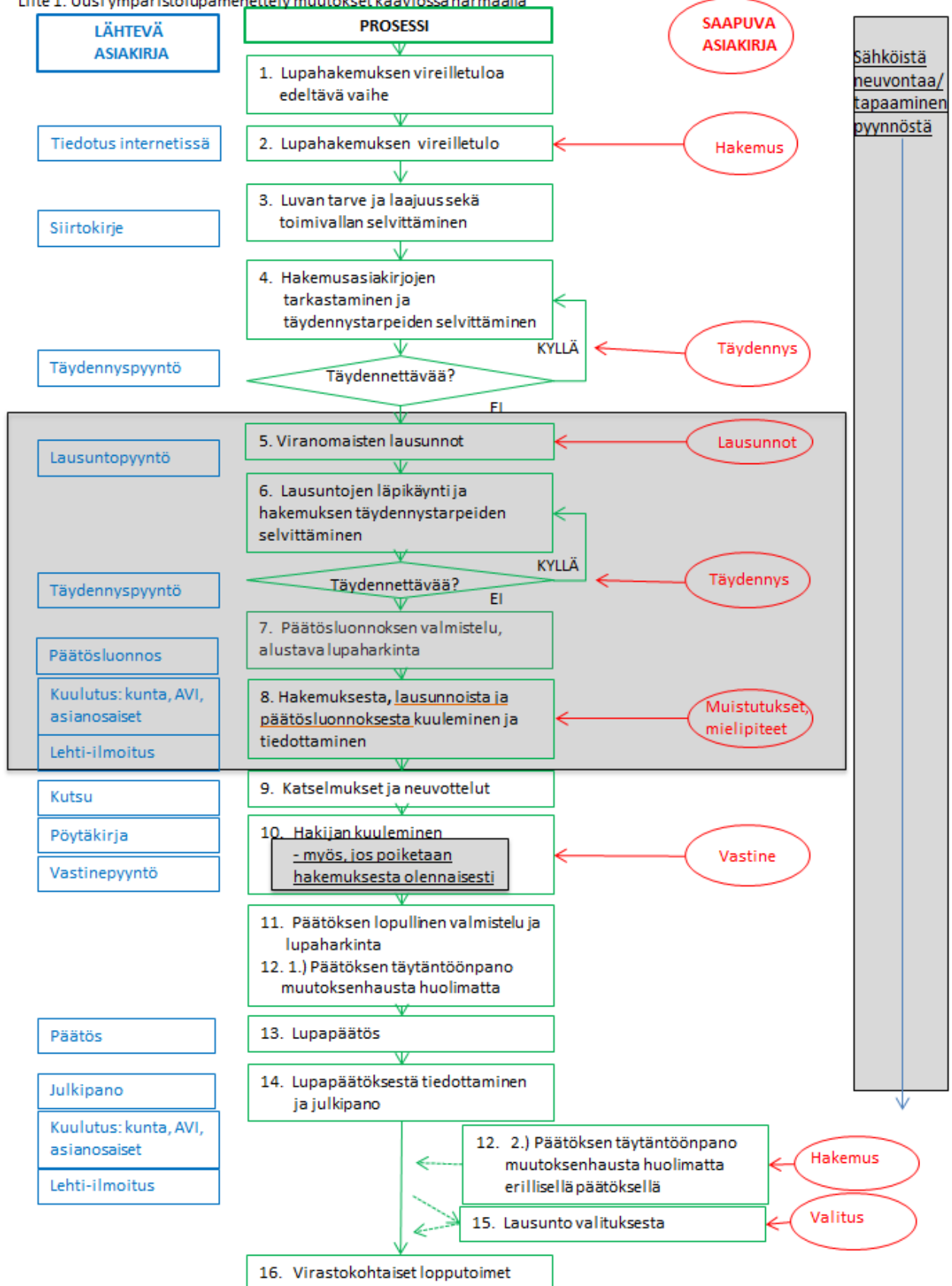
Lisäksi käytännön työn sujuvuuden kannalta kuultujen nimet ja muut henkilötiedot on voitava poistaa yleisessä tietoverkossa julkaistavista tiedoista sähköisesti, ilman käsityötä. Sähköisessä lupajärjestelmässä käsittelyajan laskeminen tulosseuranta varten on voitava keskeyttää, jos asia ”jätetään lepäämään” Natura-arvioinnin tai YVA-menettelyn vuoksi.

Ympäristölupamenettely

Liite 1: nykyinen ympäristölupamenettely 1



Liite 1: Uusi ympäristölupamenettely muutokset kaaviossa harmaalla



Ideataulukko

AIHE	LÄHDE	IDEA
Lupajärjestelmät	Tarasti 2015	Yhden luukun periaate (1.)
Lupajärjestelmät	AVit 2015	YVAN ja lupakäsittelyn yhdistäminen hankkeissa, joissa on vain yksi aito toteuttamisvaihtoehto.
Lupajärjestelmät	hallohj.	Kansallisesti luvanvaraisissa siirrytään ilmoitusmenettelyyn
Lupamenettely	Tarasti 2015	Ympäristölupien käsittelyaikojen seurannassa todellinen lupaharkinta-aika mukaan (Lakisäätteiset käsittelyajat) (17.)
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Ympäristölupahakemuksen käsittelyprosessin uudistaminen vastaamaan nykyaikaa
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Eriyiskysymysten (mm. korvausasiat; vanhan kaatopakan sulkeminen /laajentaminen) eriyttäminen tarkoituksenmukaisesti omiksi asioikseen.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Yritykset voisivat hyödyntää toisen toimijan YVA:a ja muitakin selvityksiä, jos sopimukseen päästäisiin.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Kolmas osapuoli (pätevyys varmistettu) voisi valmistella luvan ja tehdä kuulemiset. Viranomaisen vain tarkistaisi ja hyväksyisi lopputuloksen.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Voisiko "brown field" -hankkeille olla kevennetty menettely? Yrityspuisto, jossa ympäristöselvitykset yms. tehtäisiin vain kertaalleen.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Tietotalkoot; Luvanhakijalta pyydetään vain tietoja, jotka ei muuten ole viranomaisen käytössä (esim. eri rekistereissä tai raportoituna). Tietojärjestelmien pitäisi tuoda tulevaisuudessa mm. paikkaan liittyvät tiedot (luonnonsuojelu-, pohjavesi- jne.) automaattisesti, niin ettei kenenkään tarvitse niitä erikseen hakea.
Lupamenettely	AVit 2015	Lupa-asian raukeaminen, jos hanke edellyttää YVAa tai natura-arviointia, ja nämä aloitetaan vasta hakemuksen jättämisen jälkeen.
Lupamenettely	Tarasti 2015	Lisätään ympäristönsuojelulakiin säännös, jonka mukaan hakija voi pyytää sähköisesti valtion ympäristölupaviranomaiselta hallintolain 8 §:ssä tarkoitettua neuvontaa täydellisempää neuvontaa.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Hakemuksen tarkkuustaso ja selvitysten riittävyys (ohjeet, oppaat, neuvonta, hakijan vastuun korostaminen).
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Hakemuslomakkeet ja etenkin niiden täyttöohjeet selkeiksi ja helposti täytettäviksi, toimialoittaiset parempia kuin yleislomake.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Pienten toimijoiden tietotaso voi olla puutteellinen - toimialakohtaiset selvityselvollisuudet tulisi olla etukäteen tiedossa. Ohjeistusta sähköiseen asiointijärjestelmään. Pienten yritysten järjestäytyminen, jonka puitteissa koulutusta/tiedottamista.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Hakemukseen tarvittavien selvitysten laajuudesta ohjeet.
Lupamenettely	AVit 2015	Puutteellisten hakemusten hylkääminen (mallia maataloustukijärjestelmän tiukoista määräajoista, joiden päätyttyä asia raukeaa itsestään).

AIHE	LÄHDE	IDEA
Lupamenettely	AVIt 2015	Lakiin kirjattava, että vastuu hakemuksen tekemisestä ja laadusta on hakijalla.
Lupamenettely	LSL 2015	Mallia MRL:stä 120 § ja MRA 48 § (rakentamissuunnitelman sisältö ja pääsuunnittelijan tehtävät avattu laissa ja asetuksessa).
Lupamenettely	LSL 2015	AVI:n valmistelemat toimialakohtaiset hakemusohjeet, jotka julkaistaan sähköisessä lupajärjestelmässä
Lupamenettely	PR 1 (4.6.)	Kuolinpesän osakkaiden yhteystiedot verottajalta lupaviranomaiselle.
Lupamenettely	PR 1 (4.6.)	Hakemuksen liitteeksi ei niitä tietoja, jotka saa suoraan järjestelmästä / toiselta viranomaiselta (YSA-muutos).
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Viranomaisten yhteistyö ennen kuin hakemus laitetaan lausunnoille (selkeiden puutteiden täydentäminen ennen kuulemista). Voitaisiinko hakemukset toimittaa lausunnonantajille jo ennen virallista kuulemisaikaa (sähköisen asiointijärjestelmän kautta)?
Lupamenettely	Mäenpää 2014	Päätösluonnoksesta ym. selvityksistä kuuleminen välittömästi ennen päätöksen tekemistä (tavoitteena virheiden poistaminen päätöksistä, päätösten laadun parantaminen, muutoksenhakujen vähentäminen). Kuulemisen kohteena myös oikeudellinen arviointi lupa-asiaassa.
Lupamenettely	Mäenpää 2014	Asianosaisen määritelmään lisättävä ne, joiden "velvollisuutta" asia koskee.
Lupamenettely	Mäenpää 2014	Viranomaisten näkemysten ja selvitysten hankkiminen olisi toteutettava ennen varsinaista asianosaisten kuulemismenettelyä.
Lupamenettely	Mäenpää 2014	Mahdollisuus eriyttää varhaisempi osallistumisvaihe ja (myöhempi) asianosaisten kuuleminen.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Voisiko toiminnanharjoittaja pyytää lausunnot ja kuulla naapurit ennen lupahakemuksen jättämistä AVI:in? Yleensä hakemukset eivät makaa AVI:ssa pitkiä aikoja kuulemisen takia. Tällä hetkellä katsotaan, että prosessin johtaminen kuuluu viranomaiselle, millä on mm. pyritty varmistetaan, että hanke esitellään kaikille asianmukaisesti oikein ja kaikki asianosaiset kuullaan.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Voisiko kuulemisaikaa lyhentää, esim. kahteen viikkoon? Sähköinen asioiden käsittely voisi olla peruste nopeuttaa kuulemista.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Kuulemisen laajuus, voiko siihen antaa ohjeistusta? Pitäkö myös vuokralaiset kuulla?
Lupamenettely	AVIt 2015	Sähköinen kuuluttaminen (luovutaan ilmoitustaulusta ja päätöksen julkisesta).
Lupamenettely	AVIt 2015	Kunnan organisaation eri viranomaisten lausuntojen karsiminen.
Lupamenettely	AVIt 2015	YSL:n asianosaisen määritelmä on väljä, erityistiedoksianto on lähetettävä niille, joita asia erityisesti koskee. Menettelyvirheiden välttämiseksi tiedoksiantokäytäntö on muodostunut laajaksi. Lakia pitäisi täsmentää.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Ratkaisukokoonpanoihin pitäisi kiinnittää huomiota ja kokoonpanoa olisi kevennettävä hallinnollisesti.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Lupapäätöksestä pitäisi löytyä kokonaisnäkemys ympäristötilan muuttamiseen. Tämä voisi osaltaan vähentää valituksia.

AIHE	LÄHDE	IDEA
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Luovutaan yksilöityjen vaatimusten ja muistutusten kirjoittamisesta. Kertoelmaosa ja ympäristön kuvaus pitäisi saada suoraan hakemuksesta (ohjeistettu formaatti sähköiseen hakemukseen), lupaan vain lupamääräykset.
Lupamenettely	PR1 (17.9.)	Selkeät ja yksiselitteiset lupaehdot, olennaiseen keskittyminen.
Lupamenettely	PR1 (17.9.)	Yllätyksellisten lupaehtojen välttäminen ennakkoneuvottelulla tms. avoimella tiedonvaihdolla.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Toiminnanharjoittaja voi tehdä esityksen annettavista lupamääräyksistä.
Lupamenettely	PR 1 (4.6.)	Oikaisuvaatimus ympäristöluvasta (vaihtoehtona sille, että lupaluonnoksesta on kuultava asianosaisia 2. kuulemiskierroksella).
Lupamenettely	PR 1 (4.6.)	Kertoelmaosan keventäminen (riskinä päätöksen epäselvyys, jos lukuisia viittauksia hakemukseen, joka ei ole käsillä).
Lupamenettely	PR1 (17.9.)	Käsittelyaikatakuu.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Päätöksen noudattaminen lukuun ottamatta lupamääräyksiä, joista hakija on valittanut <ul style="list-style-type: none"> • Aloituslupa • Ratkaisuja: - Aloitusluvan perusteiden selkeyttäminen ja myöntämisen helpottaminen, edellyttäen että ennallistamismahdollisuudet ovat olemassa.
Lupamenettely	Aluefoorumit 2014	Jos hakija on ainoa valittaja yksittäisestä lupamääräyksestä, voisiko toiminnan aloittaa muilta osin
Lupamenettely	LSL 2015	Valituksesta VHaOon mahdollisuus oikaisuvaatimuksena, voi olla myös Mäenpään toisen kuulemisen versio 2.
Lupamenettely	PR 1	Viranomaisten muutoksenhakuoikeuden rajaaminen ja korvaavan menettelyn luominen sen tilalle.
Sähköisyys	Aluefoorumit 2014	Sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönotto - luvituksesta valvontaan.
Sähköisyys	PR 1 (4.6.)	Ilmoitustaulusta ja lehti-ilmoituksista luopuminen ja jotain tehokkaampaa tilalle.
Sähköisyys	Aluefoorumit 2014	Lupahakemukset ja päätökset nähtäville vain verkossa (myös kuulutukset ja julkipanot?) (lausunnonantajat, asianosaiset ym.)
Sähköisyys	Tarasti 2015	Lupamenettelyn sähköistämisen ulottaminen kuntiin.
Sähköisyys	Aluefoorumit 2014	Ympäristötiedon koonti ja analysointi - paikkatietojärjestelmän kehittäminen välttämätöntä. Tiedon hyödyntäminen hakemusasiassa sähköisen tietokannan kautta.
Sähköisyys	PR 1 (4.6.)	Viranomaisilla jo olevan tiedon saaminen suoraan järjestelmästä / toiselta viranomaiselta (lupa.fi järjestelmässä hyviä demoja)
Sähköisyys	Aluefoorumit 2014	Paikkatietokantojen avaaminen yritysten ja muiden osallisten käyttöön.
Sähköisyys	Aluefoorumit 2014	Sähköiseen järjestelmään: hankekohtaisen käsittelyn vaiheet ja arvio ratkaisuaajasta.
Sähköisyys	AVIt 2015	Luovutaan paperisista hakemusasiakirjoista kokonaan

AIHE	LÄHDE	IDEA
Sähköisyys	Aluefoorumit 2014	Lupaa voitaisiin tiivistää: siihen kirjoitettaisiin ainoastaan, mitä on päätetty, millä ehdoilla ja lainkohdat. Loput tiedot löytyisivät asiakirjoista. Keskityttäisiin oleelliseen eli päätöksen tekemiseen. Sähköinen järjestelmä voisi mahdollistaa tämän. 2) Jatkossa sähköisestä hakemuksesta muodostuu kertoelma (sähköinen järjestelmä?).
Sähköisyys	Aluefoorumit 2014	Lausunnot ja muistutukset suoraan sähköiseen lupapäätökseen.
Sähköisyys	Aluefoorumit 2014	Rekisteröityminen ja rekisterin ylläpito: toiminnanharjoittajat itse.
Valvonta	Aluefoorumit 2014	Aloilla, joilla sekä luvanvaraista että ei-luvanvaraista toimintaa, on huolehdittava valvonnasta. Voitaisiko tarkastella varmennetun kolmannen osapuolen käyttöä valvonnassa?
Valvontajärjestelmät	Tarasti 2015	Kemikaalien laitosten valvonnassa viranomaisten yhteinen valvontajärjestelmä.
Vesilaki	AVit 2015	Vesilain mukaisten valitusten kuuluttamisen siirtäminen Vaasan hallinto-oikeuteen, kuten YSL.
Vesilaki	AVit 2015	VL:n ja YSL:n termistön yhdenmukaistaminen (ja menettelyiden).
Viranomaiset	LSL 2015	Kuntaliiton Markon kertoma hanke ymp+rakvalv+terveys.
Asiakaslähtöinen ryhmittely	PR 1 (4.6.)	Asiakkaiden ryhmittely niin, että pienempiä, heikommin osaavia palvelaan eri tavoin ja luodaan yksinkertaisempia menettelyitä kuin isojen, asiansa osaavien kohdalla.
Asiakaslähtöinen ryhmittely	PR 1 (4.6.)	Neuvonnan käytännön organisointi (tarve AVEissa etenkin, jos tarve neuvoa ennen kuin asia vireillä) – myös resurssivaraus – ELY-apu? Erillinen neuvontaorganisaatio, ”oikeusapu”, resurssi AVI/ELY-luvittajien neuvonnan vaihtoehtona?
Muu	PR1 (17.9)	Ekologinen kompensatio
Muu	PR1 (17.9)	Yhdenvertaisuuden parantaminen poistamalla eri alueiden ja AVI/ELY tulkintaeroja

Muiden ryhmien vastuulla olevia hankkeita, joilla liittyy tämän ryhmän työhön		
YVA-kytkös	AVit 2015	YVAn ja lupakäsittelyn yhdistäminen hankkeissa, joissa on vain yksi aito toteuttamisvaihtoehto.
YVA-kytkös	Tarasti 2015	2. YVA ja kaavoitus
YVA-kytkös	Tarasti 2015	3. YVA ja Natura-arviointi
YVA-kytkös	Tarasti 2015	4. YVA-selvitysten hyödyntäminen ympäristölupamenettelyssä;
YVA-kytkös	Tarasti 2015	5. YVA kuuleminen 60->30 pv
YVA-kytkös	Tarasti 2015	6. YVA-selvitysten sisältö
YVA-kytkös	Tarasti 2015	7. Ennakkoneuvottelu YVA-hankkeissa
Kemikaali	Tarasti 2015	9. Kemikaaliturvallisuuslain lupien selvitykset ja lupamenettelyt
Kemikaali	Tarasti 2015	9. Kemikaalien laitosten valvonnassa viranomaisten yhteinen valvontajärjestelmä

AIHE	LÄHDE	IDEA
Luvanvaraisuus	Tarasti 2015	15. Jätteiden hyödyntäminen maanrakentamisessa ja jäte / sivutuotepe- räisten lannoitteiden käyttö ilman ympäristölupaa
Luvanvaraisuus	Tarasti 2015	10. Luvanvaraisten toimintojen läpikäynti
Luvanvaraisuus	Tarasti 2015	11. Eläinsuojien kevennetyt lupamenettelyt
Luvanvaraisuus	Tarasti 2015	12. Naapuruushaittaperusteen poistamisen arviointi
Hallinto	Tarasti 2015	16. Hallinnolliset: kunta/valtio toimivaltajako ja ELY/AVI integrointi
Lupaprosessi 1	Mäenpää 2014 Tarasti 2015	Ennakkoneuvottelu ennen ympäristölupahakemuksen jättämistä (tavoit- teena viranomaistoiminnan koordinointi, käsittelyiden yhteensovittami- nen, tiedon siirto eri osapuolten välillä) 7. Ennakkoneuvottelu (Tarasti)
Lupaprosessi 7	Tarasti 2015	18. Ulotetaan valituslupajärjestelmä laajasti ympäristöasioihin

Mielipiteet ja lausumat

Aluehallintovirastojen edustajien eriävä mielipide

Eriävä mielipide

20.1.2016

Projektiryhmän työssä on pyritty sovittamaan yhteen eri näkökantoja ja muistion ehdotukset ja niiden perustelut ovat allekirjoittaneiden aluehallintoviraston edustajien hyväksyttävissä lukuun ottamatta ehdotusta hakijan kuulemissäännösten täydentämisestä siten, että hakijaa on aina kuultava, jos päätöksessä poiketaan oleellisesti hakemuksessa esitetystä.

Projektiryhmä esittää monia nykyistä parempia tapoja lisätä hakijan ja muiden osapuolten mahdollisuuksia vaikuttaa ja tulla kuulluksi lupakäsittelyssä. Tällaisia ovat tehostettu neuvonta, viranomaisten lausuntojen aikaistaminen ja lupaluonnoksesta kuuleminen, joiden toimivuutta esitetään kokeiltavaksi. Myös hakijan mahdollisuutta esittää hakemuksessa oma näkemyksensä lupamääräyksiksi korostetaan.

Projektiryhmä esittää, että uusia menettelyjä kokeillaan käytännössä, koska ne sellaisinaan toteutuessaan lisäävät ympäristölupien käsittelyaikaa. Käytännön kokemuksen mukaan jokainen erillinen lausunto- tai kuulemisvaihe lisää lupahakemuksen käsittelyaikaa 1-3 kk. Kuitenkin projektin ja myös projektiryhmän muistiossa esitetty keskeinen tavoite on käsittelyaikojen lyhentäminen. Siihen pyritään myös lupakäsittelyn sähköistämällä ja muilla hallinnossa jo käynnissä olevilla toimenpiteillä.

Projektiryhmän esityksen mukaan kokeillaan menettelyä, jossa hakijalla on mahdollisuus lausua lupaluonnoksesta samaan aikaan kuin viranomaisilla ja asianosaisilla. Hakijalta on pyydettävä sen jälkeen vielä vastinetta lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä, koska lainsäädäntö edellyttää hakijan kuulemista asian ratkaisuun vaikuttavasta aineistosta. Pakottava säännös hakijan kuulemisesta vielä lopullisen lupaharkinnan tuloksesta silloin, jos hakemuksesta oleellisesti poiketaan, ei siten ole tarpeen. Se voi helposti johtaa myös tilanteeseen, jossa hakemusta muutetaan vielä kuulemisen jälkeen, jolloin yleinen kuulemisprosessi on tehtävä uudelleen. Projektiryhmän muut esitykset tuovat riittävät ja paljon joustavammat mahdollisuudet hakijalle vaikuttaa käsittelyn eri vaiheissa, eikä käsittelyaikojen lyhentämistavoitteen saavuttamista tule vaarantaa ylimääräisillä ja tarpeettomilla käsittelyvaiheilla.


Raija Aaltonen


Riitta Riihimäki

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edustajan täydentävä lausuma

ELY-KESKUSTEN TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA YSL - PROJEKTI 1:n MUISTIOON YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN SUJUVOITTAMISESTA

Lupaluonnoksesta kuuleminen

YSL -projektiryhmä 1:n muistiossa on ympäristölupamenettelyssä esitetty kokeiltavaksi uusia käytänteitä hyvien lupapäätösten aikaansaamiseksi sekä lupamenettelyn sujuvoittamiseksi.

Projektin työssä lähtökohtana on ollut lupamenettelyn sujuvoittaminen koko lupaprosessin elinkaaren aikana eli lupahakemuksen vireille tulosta lupapäätöksen lainvoimaisuuteen saakka (poislukien muutoksenhakuprosessin vaiheet). Yleisimpiä lupamenettelyä pitkittäviä seikkoja ovat mm. hakemuksen puutteellisuus, kesken menettelyn ilmenneet lisäselvitysvaateet tai ennen ympäristölupaa tarvittavat muut lupapäätökset tai viranomaismenettelyt (mm. vesitalouslupa, kaavoitus) sekä kirjoitusasultaan liian pitkien ja massiivisten lupapäätösten runsaasti aikaa vaativa valmistelu sekä muutoksenhakuprosessit.

Nykyisten hallintolain ja ympäristönsuojelulain mukaisessa hallintokäytännössä on perusajatuksena, että päätös laaditaan vasta, kun asiaan on kaikki tarpeellinen selvitys saatu sekä asianosaisia kuultu (hallintolaki 31 § 1; asia on ensin riittävästi ja asianmukaisesti selvitettävä).

Projektissa ehdotettu lupaluonnoksen laatimisvelvoite pelkäästään lupahakemuksen ja viranomaislausuntojen perusteella ei ole omiaan sujuvoittamaan menettelyä. Lupaviranomaisella ei ole vielä lupamenettelyn alkuvaiheessa riittäviä "eväitä" päätösluonnoksen laadintaan, koska kaikkea selvitystä ei ole saatu eikä asianosaisia ja luvanhakijaa kuultu. Lisäksi liian varhainen lupaharkinta saattaa heikentää lupaviranomaisen objektiivisuutta sekä ohjata virheellisiin päätelmiin. Tällaista puutteellisin tiedoin laadittua lupaluonnosta voidaan alkaa pahimmillaan pitää "oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuna odotuksena", jota viranomaisen on toimillaan suojattava (ks. hallintolaki 6 §). Asiassa voidaan siten päätyä tilanteeseen, jossa viranomainen joutuu käyttämään paljon työtä sen perustelemiseen, miksi lupaluonnoksesta on lopullisessa päätöksessä poikettu.

Päätösluonnoksesta kuulemisen oikea-aikaisella ajoituksella on ratkaiseva merkitys lupamenettelyn sujuvoittamisen sekä asianosaisten tasapuolisen kohtelun kannalta. Muistiossa ehdotettu velvoite päätösluonnoksen laatimiseen jo varhaisessa vaiheessa lupamenettelyä saattaa enemmänkin hidastaa ja vaikeuttaa prosessin etenemistä, kun lupapäätöstä joudutaan miettimään kahteen kertaan ja ehkä myös eri lähtökohdista. Varsinaiset asianosaiset saattavat myös kokea, että heidän näkemyksiään ei pidetä yhtä tärkeinä kuin viranomaisten ja tämä voi lisätä muutoksenhakutarpeita. Lisäksi on otettava huomioon, että myös asianosaisten ja muiden lupamenettelyyn osallistuvien taholta voidaan esittää hakemuksen täydennys- ja lisäselvitysvaateita. Myös nämä seikat on tarpeen saattaa hakijan tietoon mahdollisimman varhain.

Selkeintä lupaluonnoksesta / lupamääräyksistä kuuleminen on vasta lupaprosessin loppuvaiheessa (ennen asian ratkaisua, jolloin lupaviranomainen on voinut harkita mm. kaikkia luvanmyöntämisedellytyksiin vaikuttavia seikkoja sekä asiassa saatua selvitystä riittävästi). Lupamenettelyä kehitettäessä tulee myös harkita miten laajasti lupaluonnoksesta on kuultava, riittääkö pelkäästään valvontaviranomaisen tai valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan kuuleminen vai kuullaanko kaikkia tahoja.

Ehdotus: Toteutetaan muiden kokeilujen lisäksi kuulemismenettely lupaluonnoksesta / lupamääräyksistä välittömästi ennen päätösratkaisua.

Kokeiltavaksi ehdotetun ympäristölupamenettelyn vaiheita:

1. Hakija laatii hakemuksen sähköiseen järjestelmään (hakijan huolellinen valmistelu)
 - a. järjestelmä ohjaa hakemuksen täyttäjää (eteneminen on mahdollista vain, jos tarvittavat tiedot annettu)
 - b. lisäksi lupaviranomainen antaa sähköisesti lisäneuvontaa tarvittaessa mm. tarvittavista selvityksistä sekä / tai
 - c. järjestää pyydettyä tai omasta aloitteestaan tapaamisen lupanhakijan kanssa, johon tulee kutsua valvontaviranomainen aina ja tarvittaessa myös muita viranomaisia
2. Oikein täytetty hakemus tulee vireille lupaviranomaisessa (hakemus kirjataan saapuneeksi sähköiseen asianhallintajärjestelmään ja sisällytetään liitteineen järjestelmän asiakirjaosioon).
3. Hakijan luvan tarpeen ja toiminnan laajuuden sekä lupaviranomaisen toimivallan selvittäminen
4. Hakemusasiakirjojen tarkastaminen ja täydennystarpeiden selvittäminen
5. Tarvittavat täydennykset
6. Hakemuksesta tiedottaminen, asianosaisten kuuleminen (yleisökuuleminen ja erilliskuuleminen) sekä lausuntojen hankkiminen.
7. Hakijan järjestämät yleisötilaisuudet ja sidosryhmätapaamiset (mukana viranomaiset ja muut tahot)
8. Viranomaiset antavat lausuntonsa hyödyntäen sähköistä järjestelmää omien tiedostojensa ja rekistereidensä osalta sekä myös tekstinkäsittelyssä. Asianosaiset antavat muistutukset ja mielipiteet.
9. Lupaviranomainen hankkii lausuntojen, muistutusten ja mielipiteiden perusteella tarvittavat täydennykset lupanhakijalta.
10. Katselmukset ja neuvottelut.
11. Lupanhakijan kuuleminen.
12. Lupaviranomainen laatii lupapäätösluonnoksen ja kuulee siitä / lupamääräyksistä valvovaa viranomaista / hakijaa ja valvovaa viranomaista / kaikkia lupamenettelyn osapuolia.
13. Lupaviranomainen ratkaisee lupa-asian eli antaa päätöksen (= päätösluonnoksen esittely ratkaisijalle eli useimmiten kollegiaalinen käsittely AVI:ssa / kunnan ympäristölupaviranomaisessa sekä päätöksen allekirjoitus), sisältää myös päätöksen toiminnan aloittamisesta mh:sta huolimatta.
14. Päätös annetaan tiedoksi internetissä (tiedottaminen ja julkipano)
15. Muutoksenhaku (tekstissä lyhennys mh)
16. Toiminnan aloittaminen muutoksenhausta huolimatta (erillispäätös + mh)

Lupavalmistelijoiden ammattitaito

Eräs keskeinen hyvän lupapäätöksen edellytyksistä on lupavalmistelijoiden ammattitaito. Lupapäätösten laatuun vaikuttaa oleellisesti myös lupavalmistelijoiden ammatillinen osaaminen ja erityisesti omakohtainen kokemus luvituksesta ja / tai lupien valvonnasta. Uusien lupavalmistelijoiden rekrytoinnissa ja koulutuksessa tähän seikkaan pitäisi kiinnittää erityisesti huomiota. Koulutusmahdollisuutena esim.virkamiesvaihto lupa- ja valvontaviranomaisissa.

Jyväskylässä 15.1.2016



Elina Linnove

Ympäristölakimies, VT

Keski-Suomen ELY-keskus

Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n edustajan täydentävä lausuma

EK:N TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA LOPPUMUISTIOON YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN SUJUVOITTAMISESTA

1. Säädösehdotusten eteenpäin vieminen

Työryhmä on valmistellut useampia säädösluonnoksia ympäristölupamenettelyn sujuvoittamiseksi. Niillä parannettaisiin mm. hakijan neuvontaa, aikaistettaisiin viranomaisten välistä yhteistyötä ja lisättäisiin eri osapuolten vaikuttamis- ja tiedonsaantimahdollisuuksia. Työryhmän luonnostelemat säädökset toteutuessaan sujuvoittavat ja selkeyttävät lupaprosessia luvanhakijan kannalta. Loppumuistioon ei kuitenkaan sisälly ehdotusta säädösten jatkovalmistelusta, aikataulusta tai ylipäätään niiden eteenpäin viemisestä.

- **EK:n täydennys: Säädösluonnoksia koskeva jatkovalmistelu ja hallituksen esityksen muotoon laatiminen tulisi aloittaa pikaisesti.** Sädökset voisivat myös tulla voimaan mahdollisimman pian. **Tämä koskee kaikkia muita säädösluonnoksia, paitsi kuulemista lupaluonnoksesta nykyisen lupahakemusvaiheen sijaan.** Tältä osin kannatetaan kokeiluhanketta työryhmän esittämän mukaisesti.

2. Käsittelyajat

Työryhmä ehdottaa, että lupamenettelyitä seurataan ja analysoidaan hallinnossa, ja selvitetään samalla eri vaiheisiin kuluva aikaa. Saadun tiedon perusteella lupamenettelyä kehitetään asiakaslähtöisesti siten, että tavoitteelliset käsittelyajat voidaan saavuttaa ja niitä voidaan lyhentää. Lisäksi tarkoituksena on huomioida hallituksen palvelulupauksen tuleva sisältö.

- **EK:n täydennys: Loppumuistioon olisi tullut sisällyttää vaihtoehtona myös käsittelyajoista säättäminen ja mahdollisuuksien mukaan siten, että prosessin eri vaiheissa olisi omat määräaikansa.**

Luvansaannin kesto ja ennakoitavuus ovat investointien toteuttamisen kannalta erittäin tärkeitä tekijöitä. Tästä johtuen työryhmän olisi tullut ottaa kunnianhimoisempi tavoite lupaprosessin keston liittyen. Määräaikojen toimeenpanoon käytännössä on paremmat edellytykset nyt, kun lupamenettelyistä ollaan siirtämässä osaa toiminnoista lupaa yksinkertaisempiin menettelyihin, automaattisesta lupaehtojen tarkistamisenmenettelystä on jo luovuttu ja sähköinen järjestelmä otetaan käyttöön.

EK:n tilaama kansainvälinen vertailu (Ympäristölupajärjestelmän keventämishankkeista eräissä maissa, 2014 <http://ek.fi/wp-content/uploads/Ymparistolupajarjestelman-keventamishankkeita-eraissa-maissa.pdf>) osoitti, että useassa EU-verrokkimaassa on jo käytössä lailla säädetyt käsittelyajat. Varsin monessa maassa säädetyt käsittelyajat ovat Suomen tavoitteellisia käsittelyaikoja huomattavasti lyhyempiä.

3. Päätökseen mahdollisesti jäävien virheiden 'ennakko-oikaisu'

Yksi ongelma ympäristölupaprosessissa on, ettei selviä virheitä lupamääräyksissä aina kyetä ennalta ehkäisemään. Virheet voivat olla luonteeltaan erityyppisiä ja syy niihin voi olla esimerkiksi tietojen puutteellisuus, väärinymmärrykset, epäselvyydet tai inhimilliset erehdykset. Tilanteet ovat lupakäytännössä suhteellisen yleisiä. Hallintolain 8 luvun mukainen virheen korjaus voi olla raskasta ja hidasta, ja se joka tapauksessa kohdistuvat aikaan, jolloin virheellinen päätös on jo olemassa. Käytännössä virheitä on jouduttu korjaamaan uusia lupahakemuksia laatimalla tai valittamalla tuomioistuimeen.

Virheiden ehkäisemiseksi lupaviranomaisen ja luvanhakijan välinen tietojenvaihto välittömästi ennen päätöksen tekemistä on välttämätöntä ja siksi se tulisikin turvata lainsäädännöllä.

- **EK:n täydennys: Lupapäätösten laadun parantamiseksi ja lainvoimaisten lupapäätösten nopeuttamiseksi tarvitaan sääntelyä, jonka nojalla päätösten mahdolliset virheet voidaan oikaista ennakolta nopeasti ja hallinnollista taakkaa lisäämättä. Esimerkki säädösluonnokseksi:**

"Ennen lupapäätöksen antamista lupaviranomaisen on kuultava luvanhakijaa lupapäätösluonnoksesta, jotta mahdolliset virheet lupapäätöksen määräyksissä voidaan ennakolta oikaista."

Tietojenvaihto voitaisiin toteuttaa esimerkiksi sähköisesti tai muistioon sisältyvässä 39 a §:ssä tarkoitettussa tapaamisessa tai muulla vastaavalla tavalla lupaluonnos hakijalle toimittamalla. Luvanhakija voisi toimittaa oikaisuun tarvittavat tiedot vastaavalla tavalla. Tietojenvaihto voisi käytännössä olla hyvin nopeaa (esim. 7-14 vrk), joten käsittelyaika ei oikaisun vuoksi olennaisesti pitki. Mahdollisen virheen oikaiseminen ennakolta sen sijaan lyhentää parhaimmillaan vuosilla lainvoimaisen päätöksen saamista.

Joskus ennalta odottamattoman lupamääräyksen syy voi olla myös muu kuin virhe, esim. viranomaisella oleva eri näkemys lupamääräyksen sisällöstä. Viimeisen kysymyksen ratkaisemiseksi työryhmä esittää uutta 43 §:n 3 momenttia: *Jos lupa-asiaa ratkaistaessa poiketaan olennaisesti lupahakemuksesta, hakijalle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.* Säännösehdotusta kannatetaan laajasti elinkeinoelämän piirissä.

4. Lupa-asian ratkaisemiseksi tarpeellisten selvitysten hankkiminen

Työryhmä on luonnostellut ympäristönsuojelulain 40 §:ään uuden 3 momentin, siitä, että prosessin myöhäisemmissä vaiheissa esitettäviä lisäselvityspyyntöjä tulisi perustella erityisesti. Tavoitteena on ollut hillitä prosessin kuluessa esitettäviä lisäselvityspyyntöjä sekä ohjata viranomaista perustelevaan ja pohtimaan paremmin uuden selvityksen tarvetta ja sopivuutta käsiteltävässä asiassa. EK kannattaa ehdotusta.

- **EK:n täydennys: Selvitysten hankkimista koskevaa menettelytapaa tulisi lupaprosessin nopeuttamiseksi kehittää edelleen seuraavilla tavoilla:**
- täydennyspyynnöt (lisäselvitykset) tulisi lähtökohtaisesti pyytää kerralla,
- täydennyspyyntö tulisi tehdä nopeasti hakemuksen tultua vireille, optimitilanteessa ennalta-asetetussa määräajassa,
- lupaviranomaisen tulisi nopeasti perehtyä hakemuksiin niiden tultua vireille ja aikaisessa vaiheessa (ml. luvanhakijan tapaaminen/neuvottelu) tapaamisin/neuvotteluin (tai lausunnoin) selvittää muiden toimivaltaisten viranomaisten näkemykset selvitystarpeista,
- myöhäisemmässä prosessin vaiheessa lisäselvityksiä tulisi voida pyytää vain painavasta syystä ja jos se on lupa-asian ratkaisemiseksi välttämätöntä. Samat edellytykset tulisi koskea kuulemisesta johtuvia uusia lisäselvityksiä. Painavat syyt voitaisiin määrittää lakiesityksen perusteluissa tai asetustasolla,
- selvityspyynnöt tulisi kaikissa tilanteissa yksilöidä hallintolain 32 §:n mukaisesti. Lisäedellytyksenä ympäristölupaprosessissa voisi olla erityinen perusteluvollisuus, kuten säädöspöytäkirjan osoittaminen; miksi juuri vaadittu selvitys on tarpeen ja miten se vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Tällaisen perustelun esittäminen ei liene viranomaisen työtaakkaa erityisesti lisäävä, sillä mainitut seikat ovat juuri selvityksen pyytämisen syitä, ja ne kirjattaisiin selvityspyyntöön.
- Menettelytapojen tehokkaan toimeenpanon turvaamiseksi lainsäädännön muutokset voivat olla tarpeellisia.
- Lauri Tarastin arviointiryhmän ehdotukset selvitysten osalta ovat samansuuntaisia: Ympäristölupamenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, s. 41
<http://www.ym.fi/download/noname/%7B3958E753-B749-440E-8777-D71DD405BE87%7D/107681>).

Satu Räsänen

Satu Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto ry



14.1.2016

Eriävä mielipide ympäristönsuojelulain 1 -ryhmän loppuraporttiin

Työryhmän loppuraportissa on yksi epäonnistunut esitys. Se on ehdotus toiminnanharjoittajalle järjestettävästä yleisen kuulemisen jälkeisestä ylimääräisestä lupaluonnoskuulemisesta, jos lupa ei ole hakemuksen mukainen.

Työryhmän tämän menettelyn vaihtoehtona esittämä kaikkien tasapuolinen kuuleminen lupaluonnoksesta on parempi ja tasapuolisempi menettely. Se parantaa toiminnanharjoittajankin lausumismahdollisuutta nykyisestä, koska siinä on jo luvan luonnos nähtävillä. Tämä täyttää myös hallintolain 34 §:n vaatimuksen. Siksi vain hakijalle suunnattu ylimääräinen toinen lausuntokierros kuulemisen jälkeisestä lopullisesta lupaluonnoksesta on täysin turha ja tarpeeton.

Tällainen uusi menettely aiheuttaisi ylimääräistä lisätyötä lupaviranomaiselle. Se tarkoittaisi viranomaisen kannalta kaksinkertaista lupaharkintaa. Tämä on erityisen ongelmallista tilanteessa, jossa hallinnon voimavaroja muutenkin vähennetään. Hakijalle järjestettävä lisälausuntokierros pidentäisi prosessia eikä nopeuttaisi tai sujuvoittaisi sitä.

Lisäkuuleminen voisi aiheuttaa vielä lisää ylimääräisiä vaiheita. Pitäisikö hakijaa kuulla vielä jos lupaehtoja lisäkuulemisen jälkeen muutettaisiin mutta muulla tavalla kuin hakija on esittänyt?

Tällaista menettelyä ei ole muualla ympäristöoikeudessa kuin ympäristönsuojelulain direktiivilaitosten (75 §) BAT-päätelmien kohdalla. Tällaista menettelyä ei ole muualla ympäristönsuojelulaissa eikä esimerkiksi vesilaissa, luonnonsuojelulaissa tai muussa ympäristöoikeudessa. Tällaista ylimääräistä hakijan kuulemista ei kannata eikä tule laajentaa muualla YSL:iin eikä muihin säädöksiin.

Vain hakijalle suunnattu lausuntokierros olisi myös epäreilu ja epätasa-arvoinen menettely verrattuna muihin lausunnonantajiin. Jos tällainen ylimääräinen lausuntokierros järjestettäisiin, se pitäisi järjestää tasapuolisuuden nimissä myös ainakin muistuttajille, valvojalle ja asiaankuuluville viranomaisille.

Yhteenveto

Vain hakijalle suunnattava ylimääräinen kuulemisen jälkeinen lausuntokierros on huono ja tarpeeton esitys. Luvan myöntäjä saa kaiken tarpeellisen tiedon jo kaikille tasapuolisesti järjestettävällä lausuntokierroksella – ilman hakijan kaksinkertaista kuulemista ja kaksinkertaista lupaharkintaa.

Lisätietoja: erityisasiantuntija Tapani Veistola, puhelin 0400 615 530, tapani.veistola@sll.fi

Tapani Veistola
erityisasiantuntija