

Asia: YM008:00/2015, YM029:00/2016

Luonnos hallituksen esitykseksi (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

1. Hallituksen esityksen yleisperustelut

Yleiset kommentit lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Kuntaliitto on yhtä mieltä yhden luukun lainsäädäntöhankkeen ja hankkeessa tuotettujen lakiluonnosten tavoitteista sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä lisäämällä viranomaisten keskinäistä ja asiakkaan välistä vuorovaikutusta ja edistämällä sähköisten menettelyjen käyttöön ottoa. Kuntaliiton käsityksen mukaan kuntatason päätöksenteossa kuitenkin viranomaisten keskinäinen ja asiakkaan välinen vuoropuhelu on keskimäärin normaalia käytäntöä, lupien käsittelyajat kohtuullisia (ympäristölupa ka. 4,2 kk, rakennuslupa ka. n. 3 vkoa) ja sähköisten järjestelmien käyttöönotto etenee kiitettävästi kunnan muuta kehittämiskokonaisuutta hyödyttäen. Kuntaliiton arvion mukaan hankkeella pyritään ennen kaikkea korjaamaan valtion ympäristölupaviranomaisen pitkiä käsittelyaikoja (ympäristölupa ka. 11,6 kk) ja puutteelliseksi koettua vuorovaikutusta. Menettelyä tulisi soveltaa myös kuntien vastuulle kuuluviin lupaprosesseihin.

Kuntaliitto suhtautuu kriittisesti eräisiin hankkeessa esitettyihin lainsäädäntöehdotuksiin, jotka voivat haitata perusteettomasti kuntien toimintaa, taloutta ja itsehallintoa ja kuntien ympäristö- ja rakennusvalvontaviranomaisen toimintaedellytyksiä. Tätä kokonaisuutta haittaavat lakiesityksen kirjaukset, joissa

- valtion viranomainen asettaa kunnan viranomaiselle määräaikoja lupahakemusten käsittelyssä (rakennuslupien käsittelyjärjestys), jolloin kunnan vapautta suunnitella ja toteuttaa toimintaansa tarkoituksen mukaisesti rajoitetaan (kunnan itsehallinto)
- kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle annetaan uusia tehtäviä (yhteensovittaminen) ilman niiden täysimääräistä rahoittamista (rahoitusperiaate)
- toiminnanharjoittajalta siirretään hankkeen koordinoitavaksi tehtävä viranomaiselle ilman, että viranomainen voi kattaa lisääntyvät tehtävät asiakasmaksuilla (esitetyt lainkirjaukset jättävät epäselväksi, miltä kaikilta osin yhteensovittava viranominen voi periä asiakkaalta maksun ja miltä osin kyse ilmaisesta neuvonnasta)

- luvanhakijalle annetaan oikeus käyttää sähköistä asiointikanavaa, jota viranomaisella ei ole velvollisuutta rakentaa ja ylläpitää, eivätkä velvoitteen taloudelliset vaikutukset näin ollen tule arvoiduksi

Kuntaliiton näkemyksen mukaan yhdenmennyttävä menettely on tarpeeton hankkeisiin, jota edellyttävät vain kuntien lupia (kunnan toimivaltaan kuuluva ympäristölupa, maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lupa, maa-aineslain mukainen lupa). Uusi ylimääräinen viranomaisuus ja menettely ovat omiaan haittaamaan kuntien tehokkaiksi, joustaviksi ja vuorovaikutteiseksi hiottuja lupaprosesseja.

Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että esitettyä yhdenmennyttävää lupamenettelyä tulisi ennen lakiluonnosten jatkokäsittelyä pilotoida eri tyyppisiin hankekokonaisuuksiin erityisesti hakemusten täydentämis- kuulemis- ja tiedoksiantoprosessien osalta, jotta voidaan varmistua, ettei uudistus tosiasiallisesti heikennä tai hidasta lupaprosesseja nykyisestä. Em. menettelyt vaikuttaisivat muodostuvan epäselviksi kun samanaikaisesti sovelletaan lukuisten erityislakien erilaisia menettelysääntöjä ja uutta yhdenmennyttävää menettelyä.

Yleiset kommentit YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena kehityssuuntana sitä, että YVA-menettelyssä syntyvää aineistoa pystytään nykyistä paremmin hyödyntämään ympäristölupaprosessissa. Yhden luokan menettelylakiluonnoksessa esitetään YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista sellaisissa YVA-prosessissa edellyttävissä hankkeissa, joille ei ole hankkeen sijainnin, laajuuden tai teknisten ominaisuuksien kannalta muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitys on ristiriidassa YVA-prosessia säätelevän direktiivin kanssa, joka nimenomaan velvoittaa vaihtoehtotarkasteluun. Muotoilua tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan tarkistaa.

2. Hallituksen esityksen vaikutukset

Pyydämme erityisesti arvioimaan esitettyjä taloudellisia vaikutuksia suhteessa lausunnonantajan omaan asemaan.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on ohjelmassaan (29.5.2015, s. 30) linjannut, että ”Hallitus ei anna kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitetta vaalikaudella 2015–2019. Hallitus sitoutuu pitämään voimassa 100 prosentin valtionosuudet turvaavan lain.”. Linjauksen mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden muuttuessa valtio vastaa täysimääräisesti lainsäädäntömuutosten aiheuttamista kuntien lisäkustannuksista kuntien valtionosuutta korottamalla.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan esityksen toteutuessa kunnille annettaisiin uusia tehtäviä ilman niiden täysimääräistä rahoittamista. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimisi tietyissä tapauksissa yhteensovittavana viranomaisena, mikä tarkoittaisi käytännössä lukuisia lisätehtäviä, kuten tapaamisten järjestämisiä, asiakirjojen kokoamista eri viranomaisilta, lausuntopyyntöjen laatimista, muistutusten kokoamista, tiedottamista, päätösprosessin eri vaiheiden aikataulujen yhteensovittamista ja projektin hallintaa. Esityksen vaikutusarvion mukaan uusi koordinoitavaksi tulisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväksi suhteellisen harvoin, mutta koska oikeus menettelyn soveltamiseen olisi hankkeeseen ryhtyvällä, tulisi kunnan viranomaisella olla valmius ja

osaaminen tehtävän hoitamiseen joka tapauksessa. Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että yhteensovittavan viranomaisen tehtävänlisäykset vähentäisivät vastaavasti toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä. Kuntien kokonaistaloudellisia vaikutuksia tämä ei vähennä, sillä mahdolliset vähennykset valtion viranomaisen tehtävissä eivät hyödytä kuntien taloutta.

Kunnille on koko noin 10 vuotisen ympäristönsuojelulain uudistamisen aikana siirretty säännöllisesti uusia tehtäviä ilman rahoitusperiaatteen noudattamista. Kuntaliitto pitää kuntien sujuvan ja vaikuttavan ympäristöhallinnon kannalta erittäin kriittisenä uusien tehtävien täysimääräistä rahoittamista.

Onko esityksessä jäänyt joitakin olennaisia vaikutuksia huomioimatta? Jos on, niin mitä?

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että yhteensovittavan viranomaisen tehtävänlisäykset vähentäisivät vastaavasti toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä. Kuntien kokonaistaloudellisia vaikutuksia tämä ei vähennä, sillä mahdolliset vähennykset valtion viranomaisen tehtävissä eivät hyödytä kuntien taloutta.

Yhdennetty menettely perustuu ja edellyttää viranomaisilta sähköisen asioinnin mahdollistavia järjestelmiä. Näiden järjestelmien lakiperusteita ei ole esityksessä yksilöity eikä viranomaiselle näistä koituvia kustannuksia arvioitu.

Minkälaisiin tilanteisiin arvioitte lupahakemusten tai YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamisen käytännössä soveltuvan?

-

3. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

- Yhteensovittavat lupamenettelyt (1-4 §)

Menettelyä ei tulisi tarpeettomana soveltaa silloin kun hanke edellyttää vain kunnan toimivaltaan kuuluvia lupia.

- Yhteensovittava viranomainen (5 §)

-

- Hakijan neuvonta (6 §)

Neuvonta ja maksullisuus

Neuvonta on maksutonta vain hallintolain 2-luvun 8 §:n edellyttämältä laajuudelta. Esimerkiksi yhden luukun lakiluonnoksen 6 §:n mukaisen tapaamisten järjestäminen, hakemusten, täydennyspyyntöjen, tiedottamisen jne. koordinointi ylittävät tämän laajuuden ja niistä olisi voitava

periä maksu. Vastaavaa koordinoitua on aiemmin pääsääntöisesti hoitanut hankkeeseen ryhtyvän kustantama konsultti. Tämän koordinointi- ja hankehallintotehtävän siirtyessä viranomaiselle, tulee riittävän resursoinnin ja sujuvan hallinnon mahdollistamiseksi kustannukset voida periä asiakkaalta.

Pykälästä on poistettu aikanaan koordinoivalle viranomaiselle annettu tehtävä laatia suunnitelma yhteen sovitettavien lupamenettelyjen etenemisestä. Epäselvyyksien välttämiseksi asiaa koskeva teksti on poistettava myös pykälän perusteluista. Hankkeeseen ryhtyvä saa toki ilman mainintaa lain perustelussa, laatia hankkeensa tueksi erilaisia suunnitelmia.

6 § ja sen perustelut antavat ymmärtää, että valta osa yhteensovittamisen aiheuttamasta viranomaistyöstä luetaan hallintolain mukaiseksi ilmaiseksi neuvonnaksi. Samalla kuitenkin esityksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, että yhteensovittamisesta aiheutuvat kustannukset voidaan periä asiakkaalta. Pykälä ja vaiktusarviot ovat tältä osin ristiriitaisia.

- Yhteensovittamisen aloittaminen ja keskeyttäminen (7 ja 13 §)

-

- Määräajat käsittelyvaiheille (8, 12 §)

Viranomaisen määräysvalta

Kuntaliitto katsoo, ettei valtion viranomaisen tule asettaa itsehallinnollisen kunnan viranomaisen prosesseille määräaikoja. Määräaikojen asettaminen haittaa kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua ja toteutusta. Esityksestä voisi seurata esim. se, että kunnan kiireellisenä pitämän muun kuin yhdennettyyn menettelyyn kuuluvan rakennusluvan käsittely viivästyisi.

Suomen ympäristökeskuksen laatimassa vaikutusten arviointia koskevassa raportissa todetaan, ettei määräaika voi tosiasiallisesti olla sitova, vaan se voi olla vain tavoitteellinen. Kukaan viranomainen tekee päätöksensä itsenäisesti oman työryhtymyksensä mukaisesti. Viranomaisia sitoo luonnollisesti hyvän hallinnon vaatimus asioiden joutuisasta käsittelystä.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan nimenomaisesti, että ”Lainsäädännössä omaksuttavan ratkaisun tulisikin perustua ennemminkin viranomaisten väliseen yhteistyöhön kuin sen kaltaiseen ratkaisuun pyrkimiseen, jossa yksi viranomainen määrää sitovasti muiden viranomaisten päätösten käsittelyaikataulun.”

Edellä mainittu huomioiden, lakiluonnoksessa esitetyt sanamuodot eivät Kuntaliiton näkemyksen mukaan vastaa sitä, mitä lailla on tarkoitettu säätää ja puuttuvat kunnan oikeuteen järjestää oma toimintansa tavoitteidensa ja priorisointiensä mukaisesti.

Kuntaliitto esittää, että käsittelyaikaa koskeva säännös muutetaan alla olevaan muotoon. Samalla poistetaan määräajan asettaminen toiselle viranomaiselle 8 §:stä, 9 §:n 1 momentista ja 14 §:n 1 momentista.

8 § Käsittelyaika

Yhteensovittava viranomainen selvittää yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa arvioidun tavoitteellisen käsittelyajan yhteen sovitettaville lupahakemuksille ja esittää sen perusteella arvion lupa-asioissa annettavien päätösten antamisajankohdasta.

9 § Hakemusten täydentäminen (1 mom)

Toimivaltainen lupaviranomainen ilmoittaa yhteensovittavalle miltä osin lupahakemusta on täydennettävä. Hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemuksia yhteensovittavan viranomaisen asettamassa määräajassa.

14 § Lupa-asioissa annettavat päätökset (1 mom)

(POIS: Kun lupa-asioissa on saatu riittävät selvitykset, yhteensovittava viranomainen asettaa yhteistyössä muiden toimivaltaisten lupaviranomaisten kanssa määräajan päätösten antamiselle.) Toimivaltaiset lupaviranomaiset antavat päätöksensä samanaikaisesti. Viranomaisten on tarpeen mukaan tehtävä yhteistyötä lupamääräysten yhteensopivuuden varmistamiseksi.

Mikäli katsotaan, ettei em. muutoksia voida tehdä 9 ja 14 §:iin, on kyseisiin lainkohtiin tehtävä ainakin seuraavat muutokset.

9 § Hakemusten täydentäminen (1 mom)

Toimivaltainen lupaviranomainen ilmoittaa hakijalle/yhteensovittavalle viranomaiselle yhteensovittavan viranomaisen asettamassa, yhteisesti sovitussa määräajassa, miltä osin lupahakemusta on täydennettävä. Hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemuksia yhteensovittavan viranomaisen asettamassa määräajassa.

14 § Lupa-asioissa annettavat päätökset (1 mom)

Kun lupa-asioissa on saatu riittävät selvitykset, yhteensovittava viranomainen ja muut toimi-valtaiset lupaviranomaiset sopivat tavoitteellisen määräajan päätösten antamiselle. Toimivaltaiset lupaviranomaiset antavat päätöksensä samanaikaisesti. Viranomaisten on tarpeen mukaan tehtävä yhteistyötä lupamääräysten yhteensopivuuden varmistamiseksi.

- Hakemusten täydentäminen (9 §)

Ks. ed. kohta.

- Lupahakemuksista kuuleminen (10-11 §)

Muuta menettelyistä

11 § Lupahakemuksesta tiedottaminen

Pykälän sanamuotoa tulee vielä kehittää. Nykyinen sanamuoto on epäselvä, kun siinä viitataan kuulutuslakiin ja kuntalakiin yhtä aikaa.

- Lupapäätösten antaminen (14-15 §)

Ks. Kohta: Määräajat käsittelyvaiheille

lisäksi:

15 § Lupapäätöksistä tiedottaminen

Esitetty sääntely tiedottamisesta ei ole tarpeen. Kussakin erityislaissa säädetään siitä, mille tahoille ja miten päätöksistä tiedotetaan. Maankäyttö- ja rakennuslain päätösten osalta nykyisellään ei säädetä tiedottamisesta tietoverkossa.

- Lupamaksut (16 §)

Viranomaisen kustannusten kattaminen

16 §, 6 § Yhteensovittavan viranomaisen oikeus periä maksua

Kun yhteensovittava viranomainen on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, viranomaisen oikeus periä maksua tulee varmistaa esitettyä selkeämmin lain tasolla.

Yhteensovittaminen aiheuttaa yhteensovittavalle viranomaiselle todennäköisesti sellaista työtä, joka ei kuulu yhtäältä ilmaisen neuvonnan piiriin, muttei myöskään ole yksittäisen lupa-asian käsittelyäkään. Esitetty 16 § mahdollista maksun perimisen yhteensovittamisesta, mutta hakijan neuvonnaksi otsikoitu 6 § ja sen perustelut antavat ymmärtää, että valta osa yhteensovittamisen aiheuttamasta viranomaistyöstä luetaan hallintolain mukaiseksi ilmaiseksi neuvonnaksi.

- Voimaantulo (17 §)

Sähköinen asiointijärjestelmä

Laki ei voi tulla voimaan, ennen kuin sähköinen asiointikanava ja järjestelmät ovat olemassa ja määritelty. Muutoin voi syntyä tilanne, että hakija on oikeutettu käyttämään sähköistä asiointikanavaa, jota viranomainen ei ole ollut veloitettu rakentamaan ja ylläpitämään. Kuntien osalta kanavien ja järjestelmien määrittelyssä periaatteena tulee olla, että kuntien tulee halutessaan voida käyttää olemassa olevia järjestelmiään. Edelläkävijäkuntien kehitystyötä, investointeja ja

kunnan eri toimialojen yhteistyötä sähköisessä asiointissa ei tule mitätöidä tai vaikeuttaa. Sähköinen tiedonkulku tulee perustua järjestelmien välisiin rajapintaratkaisuihin. Rajapintaratkaisujen rakentaminen tulee tapahtua kustannustehokkaasti kuntasektorin ja valtion yhteistyönä.

- Ympäristönsuojelulain 47 c §, vesilain 11:1, luonnonsuojelulain 72 a §, maa-aineslain 4 c §, maankäyttö- ja rakennuslain muutokset, kaivoslain 40 a § ja kemikaaliturvallisuuslain 104 e §

-

- Ympäristönsuojelulain 47 b §, vesilain 12 a § sekä luonnonsuojelulain 72 b ja 61.5 §

Luonnonsuojelulain 72 b §:stä epäselväksi jää sovelletaanko yhteiskäsittelyä vain silloin kuin kyseessä on valtion toimivaltaan kuuluva ympäristölupa vai myös kun kyseessä kunnan toimivaltaan kuuluva ympäristölupa.

Huomioida tulisi myös, että maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maisematyölupa voi olla kunnassa säädetty ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Tällöin sekä ympäristölupa että maisematyölupa voivat olla saman viranomaisen toimivallassa. Tällöin ei tulisi soveltaa yhdennettyä menettelyä.

4. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen)

- YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen (YVA-laki 5 §, 22 a.1 ja 25 §)

-

- Ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemisen yhdistäminen (YVA-laki 22 a.2 ja 27 §, ympäristönsuojelulain 44 a §, vesilain 11 a §)

-

5. Muut kommentit

Voitte kirjoittaa tähän mahdolliset muut kommentit esityksestä

-

Riipinen Miira
Suomen Kuntaliitto ry - ympäristöpäällikkö, Alueet ja yhdyskunnat