



20.3.2018

Ympäristöministeriö

kirjaamo@ym.fi

Viite: Lausuntopyyntö 6.2.2018 dnro **YM008:00/2015**

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden  
ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi  
ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta  
sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi**

Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa lausuntonaan seuraavaa:

**Yleistä**

Luonnos hallituksen esitykseksi edistää ympäristöllisten lupien yhdenmättyä käsittelyä on perusajatukseltaan hyvä. Ympäristöllisten lupamenettelyjen määrä, monimutkaisuus ja osittainen päällekkäisyys on koettu erityisesti toiminnanharjoittajien kannalta työlääksi ja hankalaksi. Lausunnolla oleva hallituksen esitysluonnoksessa tämä on otettu hyvin huomioon ja näkyy voimakkaasti asiakaslähtöisenä näkökulmana. Toisaalta tätä voidaan pitää myös esitysluonnoksen heikkoutena, sillä yhdenmetyssä lupakäsittelyssä pidetään nykyisten lakien sisältövaatimukset kutakuinkin muuttumattomina ja keskitytään menettelyn hallintaan. Tavoitteeksi asetettu menettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen ilman, että ympäristönsuojelun taso tai kansalaisten osallistumismahdollisuudet heikkenisivät, on vaatimaton ja korostaa hakijan asemaa suhteessa muihin asianosaisiin liikaa. Yhdenmety käsittely kaipaisi myös muutoksia menettelyjen yhdenmätymisen piiriin kuuluvien lakien sisältöön ympäristönsuojelun tason edelleen parantamiseksi.

**Lupamenettelyjen yhteensovittaminen**

Yhteensovittaminen muistuttaa ennen ympäristönsuojelulakia voimassa ollutta menettelyä yhdistänyttä ympäristölupamenettelylakia, joka oli puhtaasti menettelyllinen laki. Tuolloin eri lakien erilaiset luvanmääräytymisperusteet aiheuttivat sekavuutta eivätkä lupapäätökset eri lakeihin perustuvine määräyksineen tuoneet merkittävää hyötyä toiminnanharjoittajille tai viranomaisille. Ympäristönsuojelulainsäädännön myöhemmät uudistukset ovat osittain yhdistäneet ja yhdenmukaistaneet ympäristöllisten lupien käsittelyä. Nyt ehdotetun sääntelyn toteuduttua seuraavan vaiheen tulisi olla materiaalisten ja menettelyllisten säännösten kokoaminen yhteen lakiin (ympäristökaari).

Ehdotusluonnoksen mukaan yhteensovittavana viranomaisena toimisi joko valtion tai kunnan viranomainen. Tämä viranomainen johtaisi lupaprosessia ja velvoittaisi

käsittelyyn kuuluvien lupien lupaviranomaisia toimimaan yhdenntyn luvan käsittelyaikataulussa. Toisaalta samat viranomaiset käsitteisivät itsenäisesti yhdenntyn lupamenettelyn soveltamisalaan kuuluvaa lupaa, jos luvan hakija niin haluaa jättämällä vain yhtä yhdenntyn lupaan kuuluvaa lupaa koskevan hakemuksen tai jos luvan hakija on jättänyt yhdenntyn lupahakemuksen ja haluaa keskeyttää yhdenntyn luvan käsittelyn. Hakijan mahdollisuudesta valita lupaprosessien käsittelyssä vaihtoehtoja seuraa, että lupaprosessi saattaa muodostua kokonaisuudessaan sekavaksi eri viranomaisten toimiessa samanaikaisesti tai eriaikaisesti. Tällöin viranomaisten työmäärän ei voida katsoa vähentyvän. Samasta syystä haitankärsijöiden oikeusturvan toteutuminen voi olla ongelmallista. Luvan hakijankin kannalta voi olla vaikeaa etukäteen arvioida, onko yhdenntyn menettely hänen kannaltaan edullinen, sillä menettelyyn sisällytettävien eri lupahakemusosioiden menestymisestä ei prosessin alkuvaiheessa ole mahdollista tehdä luotettavaa arvioita.

Lupamenettelyjen yhteensovittavan viranomaisen rooli korostuu sekä prosessin johdossa että hakijan ja muiden tahojen neuvonnassa. Neuvonnan osalta kaikkien yhdenntyn luvan käsittelyyn osallistuvien viranomaisten neuvontavelvollisuuden tulee olla yhtäläinen sekä yhteensovittavalla että käsittelyyn osallistuvalla viranomaisella, tosin prosessia koskeva neuvonta tapahtunee luontevimmin yhteensovittavan viranomaisen toimesta.

#### Sähköinen asiointi

Yhden luukun periaatteen tehokas toteuttaminen ympäristöllisissä menettelyissä edellyttää, että asiointi eri viranomaisissa voi tapahtua sähköisesti. Tämä on valmisteilla hallitusohjelmaan perustuvassa Luvat ja valvonta –kärkihankkeessa. Sähköinen asiointi- lakimuutos on tulossa voimaan jo 1.1.2019, mikä mahdollistaa sähköiseen asiointiin siirtymistä jo ennen suunnitellun yhdenntyn käsittelyn voimaan tuloa 1.1.2020. Yhden luukun periaatteen uudistuksessa on ehdottoman tärkeää saada uudistukseen liittyvät sähköiset järjestelmät sellaisiksi, että ne mahdollisimman hyvin palvelevat sekä hakijaa että viranomaisia. Huomioon tulee ottaa myös muiden asianosaisten tiedonsaantioikeuden toteutuminen jo siinä vaiheessa, kun hakemus saapuu viranomaiselle. Huomiota tulisi kiinnittää tietojen pyytämässä selkeyteen, mm. hakemuslomake- ja liiteosiot pitäisi valmistella siten, että niissä ei pyydetäisi samaa tietoa moneen otteeseen.

Vaikka sähköisestä asiointista on tähän mennessä saatu positiivisia kokemuksia, sen toimivuuden varmistaminen 1.1.2020 aloittavan valtion lupa- ja valvontaviraston ja muiden viranomaisten työssä on tärkeää. Erillisissä menettelyissä ja yhdenntyn menettelyissä sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönotolla syntyneet asiakirjat ja selvitykset ovat nykyistä helpommin hyödynnettävissä - olettaen, että olemassa olevat tietojärjestelmät toimivat saumattomasti ja että näiden järjestelmien käyttöön sekä asiakkaille että asiaa käsitteleville viranomaisille on riittävä ohjaus ja neuvontapalvelu. Neuvontaan sähköisen järjestelmän käytössä tulisi varata tarpeeksi resursseja sekä sopia selkeästi myös neuvova taho. Sähköisten asiakirjojen käytössä tulee myös huomioida prosessin eri vaiheissa syntyneiden ja kertyneiden asiakirjojen helppo tarkastelumahdollisuus sähköisessä arkistossa.

#### Lakiehdotus eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta

Lakiehdotus on menettelyä koskeva säädös. Tähän lähtökohtaan liittyen kunkin käsittelyyn osallistuvan lupaviranomaisen itsenäisyys omassa lupa-asiassaan on pyritty säilyttämään varsin pitkälle. Luonnonsuojelulakiin ehdotetun 72 a §:n sekä ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin sisältyvien vastaavien muutosten mukaan pääsääntönä on yhdenntyn käsittely, mikäli luvanhaun kohteena oleva toiminta edellyttää luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa. Yhdenntyn käsittelyä

voitaisiin pitää tarpeettomana mm. tilanteissa, joissa etukäteen vaikuttaa epävarmalta, voidaanko luonnonsuojelulain mukainen poikkeamislupa myöntää. Päätöksen tästä tekisi lupaviranomainen. Lupaviranomaisella tässä tarkoitettaneen yhteensovittavaa viranomaista. Epäselväksi jää, milloin päätös tehdään ja onko yhteensovittavan viranomaisen oma asiantuntemus tähän riittävä vai perustuuko se lausuntoihin, joiden pyytäminen on yhteensovittavan viranomaisen tehtävä. Tämän asian merkitys korostuu, sillä yhteensovittamistarvetta koskeva päätös ei ole valituskelpoinen.

Lakiluonnoksen 6 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi hallintolain mukaisen neuvonnan järjestämisestä hakijalle. Neuvonta tapaamisen järjestämisellä on varsin kankea menettely ja sitoo paljon resursseja. Neuvonnan koordinointi yhteensovittavan viranomaisen toimesta on sinänsä perusteltua prosessin hallittavuuden kannalta. Neuvontaan tulisi velvoittaa kaikki prosessiin osallistuvat viranomaiset yhtäläisesti niiden käsiteltäväksi tulevan yhdenmetyksen luvan osuudessa kuten yllä lupamenettelyn yhteensovittamista koskevassa osassa on todettu.

Lakiluonnoksen 12 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi hakijalta pyydettävästä selityksestä. Yhteensovittava viranomainen varaisi hakijalle tilaisuuden antaa sähköisesti kerralla selityksensä kaikkien hakemusten johdosta annetuista lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä. Siinä yhteydessä laajoissa asioissa olisi mielekästä ja ehkä menettelyn sujuvuutta edistävääkin, että ennen selityspyyntöä asianomaiset viranomaiset käyvät lausunnot, muistutukset ja mielipiteet yhdessä läpi sekä tarvittaessa antavat tarkentavia evästyksiä yhteensovittavalle viranomaiselle selityspyynnön laadintaan.

Lakiluonnoksen 13 §:ssä on mahdollistettu yhdenmetyksen lupamenettelyn keskeyttäminen. Yhteensovittavan viranomaisen on velvollinen keskeyttämään hakijan pyynnöstä menettelyn. Tällöin lupa-asioiden käsittely jatkuu ao. lupalain puitteissa. Lakiesityksessä tulisi vielä tarkemmin määritellä, miten aloitettu lupaprosessi jatkuu. On todettava, että yhdistetyn lupamenettelyn keskeyttämisen tulisi olla mahdollista vain perustellusta syystä, jotta menettely pysyisi jäsentyneenä ja selkeänä eikä lisäisi viranomaisten työtä tai vaarantaisi haitankärsijöiden oikeusturvaa.

#### YVA-menettelyn integroiminen lupien käsittelyyn

YVA-menettely koskee hankkeita, jotka on lueteltu 17.5.2017 voimaan tulleen YVA-lain liitteessä 1 tai jotka on ko. hankkeessa toimivaltaisen ELY-keskuksen yksittäistapauksessa tekemällä päätöksellä katsottu edellyttävän YVA-menettelyä. Tarkoituksena on, että menettely toteutetaan hankkeen suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kun hankkeen toteutusvaihtoehdot ovat vielä avoinna. YVA-menettelyä koskevassa uudistamistyössä tehtiin välttämättömät muutokset lakiin. YVA-menettelyn sekä keskeisten ympäristöllisten menettelyjen yhdistämistä ja yhteensovittamista koskevat säännökset valmistellaan ympäristöllisten menettelyjen yhden luokun hankkeessa eli sisältyvät lausunnolla olevaan ehdotusluonnokseen.

Voimassa olevan YVA-lain 15 §:n mukaan hankkeen ympäristövaikutukset on selvitettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Arvioinnin on kuitenkin oltava käytettävissä lupa-asiaa ratkaistaessa. Säännökset ohjaavat toteuttamaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn ajallisesti peräkkäin. Ehdotettu YVA-lain 22 a §:n muotoilu yhdessä voimassa olevan lain 15 §:n 1 mom kanssa ohjaavat pitämään YVA- ja lupamenettelyt pääsääntöisesti ajallisesti eriyettyinä. YVA-lakiin ehdotusluonnoksen mukaan suunnitellut muutokset mahdollistavat kuitenkin tarvittaessa sen, että sekä arviointiselostuksesta että lupahakemuksesta järjestetään kuuleminen samanaikaisesti. Ehdotusluonnoksen 22 a § asettaa samanaikaiselle kuulemiselle edellytyksen

hankkeen vaihtoehtomuudesta sijainnin, laajuuden ja teknisten ominaisuuksien suhteen sekä edellytyksen, että aloite samanaikaiseen kuulemiseen tulee hankkeesta vastaavalta ja että yhteysviranomaisen ja lupaviranomaisen sopimalla samanaikaisesta kuulemisesta hyväksyvät menettelyn. Tuolloin tilanne lienee myös se, että arviointiselostus ja lupahakemus on pantu viranomaisissa vireille, jolloin yhteisen kuulemisen toteuttamisesta sopimisen yhteydessä viranomaisten velvollisuus on selvittää edellytykset yhteiselle kuulemiselle. Näin ollen säännös rajaa riittävällä tavalla samanaikaisen kuulemisen piiriin soveltuvat hankkeet. Huomattava on myös, että samanaikainen kuuleminen ja siitä sopiminen on osa lupamenettelyä, josta voidaan valittaa mm. menettelyvirheen perusteella.

Samanaikainen kuuleminen näyttäisi olevan mahdollista myös muutettavan YVA-lain 27 §:n perusteella tilanteessa, jossa aiemmin erillisessä YVA-menettelyssä annettua perusteltua päätelmää ja arviointiselostusta on ajantasaistettava ja täydennettävä. Tällöin täydennyksen jälkeen hankkeesta vastaava voisi liittää arviointiselostuksen lupahakemukseen, jolloin siitä kuuleminen voitaisiin toteuttaa samassa yhteydessä lupahakemuksen kanssa.

Käytännössä YVA:n ja lupamenettelyjen ajallinen yhteensovittaminen ja kuulemisten yhdistäminen selostusvaiheessa voivat jäädä lähinnä ympäristölupavelvollisia muutoshankkeita koskevaksi.

#### Luonnonsuojelulain ym. muutokset

Luonnonsuojelulakiin ehdotetussa 72 b §:ssä todetaan, että poikkeamista koskeva hakemus voidaan ratkaista samalla päätöksellä ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen hakemuksen kanssa. Käytännössä tärkeää olisi etukäteen pohtia, miten suunnitellussa Luova -virastossa asiantunteva päätöksenteko tällaisessa asiassa järjestetään. Luonnonsuojelulaista poikkeamisen ei tule olla tässä prosessissa painoarvoltaan millään tavalla alisteisessa asemassa ympäristönsuojelu- tai vesilain mukaisen asian kanssa, vaikka menettelyssä em. lakeja sovelletaankin. Päätöksenteossa tulee kaikilta osin olla mukana luonnonsuojelun ja luonnonsuojelulain asiantuntemusta. Päätöksessä olisi myös selkeästi perusteltava, millä perusteella lupa hylätään, jos lupaa ei voitaisi myöntää kuin osittain, jotta mahdollinen valtion korvausvelvollisuus voisi olla selkeästi todettavissa.

#### Muutoksenhaku

Koska lupamenettelyjen yhteensovittaminen tapahtuu menettelyllisellä lailla, on seurauksena se, että muutoksenhaku (valitusoikeus ja valitustiet) voivat olla yhdenmukaisesti ja erikseen käsitellyissä lupa-asioissa erilaisia. Tämä asettaa lisävaatimuksia hallinto-oikeuksien osaamiselle ja voi myös johtaa ratkaisukäytäntöjen kirjavuuteen. Yhdennetyssä lupamenettelyssä tulisi pyrkiä yhdenmukaistamaan muutoksenhakua koskevat säännökset mahdollisimman pitkälle. Valituslupajärjestelmä yhdenmukaistaa muutoksenhakua. Ehdotusluonnoksesta käy esille, että valitusviranomaisen osalta on merkitystä sillä, mistä luvista yhdennetty käsittely koostuu. Myös asianosaisuuden määrittely prosesseissa valitusoikeuden perusteena poikkeavat toisistaan. Ympäristölakien muutoksenhakua tarkistaminen eräiden lakien osalta on meneillään, joskaan ao. muutosten käsittely ei ota suunnitellun muutoksen sisältämiä muutoksenhakuongelmia kokonaisuudessaan huomioon. Yhdennetyt lupamenettelyt muutoksenhakusäännökset tulee käydä läpi ja yhdenmukaistaa niitä niin pitkälle kuin mahdollista.

Johtaja

Risto Timonen

Ylitarkastaja

Seija Savo

Tämä asiakirja KEHA/918/2018 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/918/2018 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Savo Seija 20.03.2018 10:56

Ratkaisija Timonen Risto 20.03.2018 11:21