

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti 29.11.2005 hankkeen ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamiseksi sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin ympäristölupahallinnon ja ympäristölupien käsittelyn tehostuminen ja yksinkertaistuminen. Tehtäväksi annettiin lupakäsittelyn korvaaminen hallinnollisesti keveämmillä menettelyillä ja lupavelvollisten määrän vähentäminen sekä lupien keskittäminen yhteen valtion lupaviranomaiseen ja kuntiin. Lisäksi lupien sähköistä käsittelyä tuli tehostaa.

Hanke organisoitiin kolmeksi projektiksi, joiden linjausten ja työn yhteensovittamisesta vastaamaan asetettiin **koordinaatioryhmä**.

Hankkeen toimikausi oli 1.12.2005- 31.12.2007. Hankkeen projektit valmistelivat työnsä linjauksia koskevat väliraportit 31.1.2007 mennessä. Väliraporteista pyydettiin lausunnot. Lausuntopalaute otettiin mahdollisuuksien mukaan huomioon väliraporttien ehdotuksien jatkovalmistelussa.

Ympäristölupamenettely

Projektin I (ympäristölupamenettelyn keventäminen) tehtävänä oli selvittää, miten lupavelvollisten määrää voidaan supistaa ja ympäristölupia korvata muilla hallinnollisesti keveämmillä menettelyillä laskematta ympäristönsuojelun tasoa ja turvaten kansalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet. Lisäksi oli selvitettävä tarkoituksenmukaisin toimivaltajako valtion ja kuntien lupaviranomaisten välillä ja valmisteltava tarvittavat toimivaltamuutokset. Tehtävänä oli myös aloittaa tarvittavat toimialakohtaiset kehittämishankkeet.

Projektin lähtökohtana on ollut, että nykyistä lupakäsittelyä voidaan tehostaa ja yksinkertaistaa siten, että ympäristönsuojelun taso paranee. Lupakäsittelyn tehostamisella ei heikennetä osallistumisoikeuksia eikä oikeusturvaa.

Projektin esityksissä painottuu normiohjauksen merkitys. Normiohjaus luo edellytykset lupamenettelyä kevyempien menettelyjen käyttöönotolle sekä yhtenäistää ja tehostaa ennakko- ja jälkivalvontaa. Normiohjaus on erityisen tärkeää pienille kunnille. Toimialakohtaisten normien vaatimustaso edustaisi hyvää ympäristönsuojelun tasoa. Näin ollen toiminnanharjoittajat sekä kansalaiset pystyvät normien avulla selvästi arvioimaan toimialalle asetettuja vaatimuksia. Normissa määriteltäisiin pääosin sama ympäristönsuojelun taso koko toimialalle, riippumatta siitä, missä menettelyssä toimintaa käsiteltäisiin.

Normit antavat mahdollisuuden käyttää lupamenettelyä yksinkertaisempia menettelyjä. Projekti esittääkin, että nykyisten lupa- ja rekisteröintimenettelyjen (tietojärjestelmään merkitseminen) lisäksi selvitetäisiin mahdollisuus ottaa käyttöön uusi hyväksymismenettely, joka olisi lupamenettelyä yksinkertaisempi, mutta sisältäisi kuitenkin osallistumis- ja kuulemisjärjestelmän sekä asiassa tehtävän hallintopäätöksen. Tätä menettelyä voitaisiin soveltaa sellaisiin jäte- ja muihin toimintoihin, joissa EU:n lainsäädäntö edellyttää etukäteistä hyväksyntää, mutta ei täysimääräistä niin sanottua IPPC-lupaa.

Hyväksymismenettelyn käyttöönotto edellyttää ympäristösuojelulain muuttamista. Samalla ympäristösuojelulakiin ehdotetaan tehtäväksi myös ne muutokset, jotka poistaisivat tällä hetkellä rekisteröintimenettelyyn liittyvät menettelytapongelmat.

Toimialakohtaisesti menettelyn keventäminen ja normien jatkovalmistelu esitetään toteutettavaksi seuraavasti: Pienten energiantuotantoyksiköiden ja nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien normien valmistelua jatketaan ehdotusten pohjalta. Niiden mukaan suurin osa toiminnoista siirtyisi rekisteröintimenettelyyn. Lisäksi esitetään, että murskausasemia ja kivenlouhimoita sekä asfalttiasemia koskevat asetukset saatetaan valmiiksi ja selvitetään mahdollisuudet soveltaa normiohjausta myös eräisiin muihin pienehköihin toimintoihin.

Eläinsuojien normia valmistellut projektin alatyöryhmä katsoi, että eläinsuojat pitäisi säilyttää luvanvaraisina, koska erityisesti hajuhaitta vaatii paikallisten olosuhteiden huomioonottamista ja tarpeellisten lupamääräysten asettamista. Projekti yhtyy tähän näkemykseen. Toimialaa sääteleviä normeja ja ohjeita esitetään täydennettäväksi.

Lupakynnystä esitetään tarkistettavaksi niin tulkintavaikeuksien vähentämiseksi kuin lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Lupakynnyksen nostolla ei ole ympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia, koska kysymys on toiminnoista, joiden ympäristöhaitat ovat muutoinkin vähäisiä. Projekti esittää myös vähäisiä tarkistuksia valtion ja kuntien toimivaltajakoon.

Ympäristöhallinnon tilastojen mukaan tulevaisuudessa valtaosa lupaviranomaisissa viireille tulevista hakemuksista koskee olemassa olevien lupien ympäristösuojelulain mukaista tarkistamista (YSL 55 §) tai muuttamista (YSL 28.3 § ja YSL 58 §). Tämän takia on tärkeää, että tarkistaminen suoritetaan hallinnollisesti tehokkaasti ja tarvittaessa vain jatketaan luvan voimassaoloaikaa. Ympäristöministeriö on kirjeessään lupaviranomaisille (YM 7/401/2007/) kiinnittänyt tähän asiaan huomiota.

Lisäksi on tarpeen selvittää mahdollisuudet myös niissä tapauksissa, joissa ympäristölupahakemus koskee lupamääräysten muuttamista toiminnan olennaisen muutoksen johdosta, soveltaa samaa joustavampaa menettelyä kuin muissa lupien muuttamisessa ja tarkistamisessa.

Koska suurimmat vaikeudet lupien käsittelyssä ovat ilmenneet osassa pieniä kuntia, Suomen ympäristökeskuksessa on laadittu pienten ja keskisuurten yritysten lupakäsittelyä varten opas, joka helmikuun aikana jaetaan kuntien lupaviranomaisille. Projekti I on toiminut opashankkeen ohjausryhmänä.

Kun projektin esittämistä keventämistoimista on saatu käytännön kokemuksia, on tarpeen arvioida saatuja tuottavuussäästöjä. Ennen kaikkea on tarpeen arvioida, onko valvonnan tarve kasvanut ja jos on, niin minkälaisiin tilanteisiin tämä liittyy. Yrityksille lupajärjestelmästä koituvat kustannukset tulee myös selvittää ja luoda metodiikka niiden arvioimiseksi.

Projektin loppuraporttiin ja sen esityksiin liittyen on jätetty Suomen kuntaliiton ja Suomen luonnonsuojeluliiton edustajien eriävät mielipiteet ja oikeusministeriön edustajien täydentävä lausuma.

Ympäristölupahallinto

Projektin II (ympäristölupahallinnon uudistaminen) tehtävänä oli valmistella ympäristölupahallinnon uudistuksen toteuttamistapa sekä tarvittavat hallinnolliset toimenpiteet ja säädösmuutokset.

Projekti laati toimeksiannon mukaisesti suunnitelman ympäristölupahallinnon uudistamiseksi siten, että luvat keskitettäisiin yhteen valtion lupaviranomaiseen ja kuten nykyisinkin kunnille. Tällöin voitaisiin parantaa edellytyksiä valmistella ja ratkaista ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa-asiat mahdollisimman laadukkaasti ja tehokkaasti. Myös alueellisten ympäristökeskusten toimintaedellytyksiä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisina valvontaviranomaisina voitaisiin parantaa.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiseksi valtion lupaviranomaiseksi tulisi suunnitelma toteutettaessa Ympäristölupavirasto, jolle siirrettäisiin ympäristölupien käsittely alueellisista ympäristökeskuksista ja ympäristölupavirastojen nykyiset tehtävät. Tällöin alueellisten ympäristökeskusten nykyiset erilliset lupayksiköt lakkaisivat ja kolme nykyistä ympäristölupavirastoa lakkautettaisiin. Lähtökohtana on, että uuden viraston henkilöstö saadaan ympäristölupavirastoista ja alueellisista ympäristökeskuksista. Lupahallinnon uudistusta toteutettaessa noudatetaan hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita.

Uudessa Ympäristölupavirastossa asiat ratkaistaisiin joko yhden ratkaisijan kokoonpanossa tai laajemmassa kokoonpanossa sen mukaan kuin asian tai hankkeen laatu edellyttää. Asioiden valmistelussa ja niitä ratkaistaessa tulee olla asian laadun edellyttämä oikeudellinen, teknillinen ja luonnontieteellinen asiantuntemus.

Kesällä 2007 sisäasiainministeriö asetti laajan aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke), joka perustuu hallitusohjelmaan. Hankkeen väliraportin tulee valmistua 31.3.2008 mennessä. Sen tulee sisältää muun muassa ehdotukset ja mahdollisia vaihtoehtoja tehtäväkokonaisuuksiksi ja tehtävien muutoksiksi, viranomaisten määrän vähentämiseksi ja aluejakojen muutoksiksi sekä mahdollisiksi uusiksi valtion aluehallintoviranomaisiksi. Tavoitteena on uudistaa aluehallinto vuoteen 2010 mennessä. Selvitystyö koskee myös alueellisten ympäristökeskusten tehtäviä.

Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon kehittämishankkeen hallintoprojektin suunnitelma perustuu nykyiseen aluehallinnon organisaatioon ja tehtäväjakoon. Suunnitelma sisältää lisäksi sellaisia lupakäsittelyn tehostamisehdotuksia, jotka eivät ole hallintojärjestelmästä riippuvaisia. Uudistusten täsmentäminen on kuitenkin mahdollista vasta sen jälkeen, kun tiedetään ALKU-hankkeen ehdotukset, jotka saattavat vaikuttaa myös ympäristölupahallintoon.

Menettelyt ja niitä tukeva sähköinen järjestelmä

Projektin III (ympäristölupaprosessin sekä -päästöjen tietosisällön ja rakenteen kehittäminen) tehtävänä oli kehittää ympäristöluvan rakennetta ja sisältöä sekä määritellä vaatimukset tietojärjestelmille ja muille tietoteknisille ratkaisuille sekä niiden käytölle.

Luvan hakemista, käsittelyä ja päätöksen antamista koskevien menettelyjen kehittämisellä ja tätä tukevan uuden sähköisen järjestelmän käyttöönotolla voidaan saavuttaa merkittäviä parannuksia nykyiseen osin epäyhtenäiseen lupakäsittelykäytäntöön verrattuna. Parannusten seurauksena muun muassa ympäristölupapäätösten muoto yhtenäistyy, hakemusten käsittely nopeutuu, asianosaisten tiedonsaanti paranee ja lupaprosessin kokonaisvaltainen hallinta tehostuu. Järjestelmä mahdollistaa myös toimialakohtaisesti asetettujen ympäristönsuojelun tavoitteiden saattamisen kaikkien toimijoiden tietoon sekä lupaviranomaisen henkilöstöhallinnon kehittämisen.

Keskeisenä tekijänä järjestelmässä on erityisesti luvan hakijalle ja valmistelijalle suunnattu niin sanottu ratkaisupankki-tietokanta, joka sisältää muun muassa toimialakohtaisia lupamääräyksiä, niiden perusteluja, lainsäädäntöä sekä muutoksenhakutuo- mioistuinten päätöksiä. Ratkaisupankin avulla myös lupaviranomaisen johto voi seurata lupien sisältöä ja asettaa niille tavoitteita.

Projektin III raportissa esitetään lupamenettelyn ja sitä tukevan sähköisen järjestelmän kehittämistä. Järjestelmän avulla suunniteltaisiin ja seurattaisiin lupa- ja valmistelun voimavarojen käyttöä ja ympäristölupien sisältöä. Järjestelmä toimisi myös lupa-asioita ratkaisevien sekä päätösten yhdenmukaisuutta seuraavien henkilöiden työkaluna, joka helpottaa ratkaisuosan riittävyyden ja päätösten yhdenmukaisuuden seurantaa.

Jatkotoimet

Projektien esittämät toimet on syytä toteuttaa mahdollisimman nopealla aikataululla. Ne muodostavat myös pohjan pitemmälle meneville kehittämistoimenpiteille ja tuottavuuden jatkuvalle parantamiselle. Valmistelua jatketaan ympäristöministeriössä.

Ympäristölupahallinnon kehittäminen jatkossa on sidoksissa koko valtion aluehallinnon uudelleenjärjestämistä koskeviin ratkaisuihin. Lupa- ja järjestelmän toiminnan tehokkuuden takia on kuitenkin tärkeää, että valtion lupahallintoa voidaan jatkossa johtaa koordinoitusti ja kohdentaa voimavaroja joustavasti tarpeen mukaan.

Ratkaisupankin ja sähköisen käsittelyjärjestelmän kehittämistä jatketaan projektin III raportin pohjalta. Työhön vaikuttavat myös ympäristölupahallinnosta tehtävät ratkaisut. Järjestelmää kehitetään niin, että ratkaisupankki kattaa kaikki ympäristönsuojelun kannalta merkittävät toimialat. Tavoitteena on kehittää valtion ja kuntien ympäristölupaviranomaisille yksi yhteinen järjestelmä, jota ylläpidetään ja josta haetaan tietoa valtion ja kuntien omilla operatiivisilla järjestelmillä.

Koordinaatioryhmän arvion mukaan hankkeen osaprojektien I ja III ehdotusten toteuttaminen voisi tuoda suuruusluokaltaan 25 henkilötyövuoden vähennyksen valtion ympäristöhallinnossa. Ympäristölupahankkeelle asetettujen tuottavuustavoitteiden saavuttamiseen vaaditaan kuitenkin aikaa, koska ehdotuksista useiden toteuttaminen edellyttää muutoksia nykyiseen ympäristönsuojelulainsäädäntöön ja toimintatapoihin. Koordinaatioryhmä katsoo lisäksi, että myös vesilakia on tarpeen uudistaa menettelyjen keventämiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi.

Koordinaatioryhmä luovuttaa projektien raportit ympäristöministeriölle ja ehdottaa, että ministeriö pyytää niistä lausunnot ottaen myös huomioon ALKU-hankkeen etenemisen. Projektien raportit ja niissä esitetyt toimet muodostavat pohjan, jota käyttämällä voidaan saatavat lausunnot ja kannanotot huomioon ottaen edelleen jatkaa lupa- ja järjestelmän yksinkertaistamista ja keventämistä sekä nostaa toiminnan tuottavuutta.

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2008

Kari Kourilehto
koordinaatioryhmän puheenjohtaja

Taru Hallberg
jäsen

Antero Honkasalo
jäsen

Markku Hietamäki
jäsen

Pekka Jalkanen
jäsen

Oili Rahnasto
sihteeri