

Tomi Rinne, Mikko Attila, Ari Ekroos, Anna-Kaisa
Kauppila, Kimmo Silvo, Jouko Tuomainen ja Matias
Warsta

Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen

Lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen

Kesäkuu 2017

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 53/2017

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 19.6.2017		
Tekijät	Tomi Rinne, Mikko Attila, Ari Ekroos, Anna-Kaisa Kauppila, Kimmo Silvo, Jouko Tuomainen ja Matias Warsta		
Julkaisun nimi	Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen – lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2017		
Asiasanat	Ympäristölupa, hallintomenettely		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Neuvontaosio		
Julkaisuaika	Kesäkuu 2017	Sivuja 95	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Hankkeen tarkoituksena on ollut esimerkkitapausten eli niin sanottujen pilottilupahankkeiden avulla kokeilla uudenlaista ympäristölupamenettelyä. Kokeilussa mallissa olemassa olevaa lupamenettelyä pyrittiin sujuvoittamaan tehostamalla luvanhakijalle annettua neuvontaa, lisäämällä viranomaisen ja toiminnanharjoittajan välistä yhteydenpitoa, eriyttämällä lausuntopyyntöjen pyytämisen vaihe kuulemismenettelystä ja liittämällä lupapäätösluonnos mukaan myöhemmin tapahtuvassa kuulemisessa käytäviin asiakirjoihin.

Raportissa tarkastellaan pilottilupahankkeista saatuja kokemuksia uudenlaisesta ympäristölupamenettelystä. Tarkastelun pohjalta raportissa esitetään kehittämis ehdotuksia ympäristölupamenettelyn, tehostetun neuvonnan ja lausuntomenettelyiden kehittämiseksi valtion organisaatiouudistukset ja digitalisaatio huomioon ottaen. Raportissa tunnistetaan ja esitetään ehdotuksia ohjeistus- ja säädösmuutostarpeista, joilla menettelyä voitaisiin edelleen kehittää.

Liite 1 Pilottihankkeiden seurantalomake

Liite 2 Kyselylomakkeet

Liite 3 Laaja ympäristölupahakemusmalli

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuosien 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 19.6.2017		
Författare	Tomi Rinne, Mikko Attila, Ari Ekroos, Anna-Kaisa Kauppila, Kimmo Silvo, Jouko Tuomainen och Matias Warsta		
Publikationens namn	Effektiviserande av miljötillståndsförfarandet – utvecklandet av tillståndsförfarandets faser och funktionsmodeller		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 53/2017		
Nyckelord	Miljötillstånd, förvaltningsförfarande		
Publikationens delar /andra producerade versioner	Rådgivningsavsnitt		
Utgivningsdatum	Juni 2017	Sidantal 95	Språk Finska

Sammandrag

Syftet med projektet har varit att med hjälp av exempelfall, alltså så kallade pilottillståndsprojekt, pröva ett nytt slags miljötillståndsförfarande. I den prövade modellen strävade man till att göra den nuvarande tillståndsprocessen smidigare genom att effektivera rådgivningen som ges till tillståndssökanden, öka kontakten mellan myndigheten och yrkesutövanden, lösgöra begärandet av utlåtanden från kungörelseprocessen samt att bifoga utkastet av tillståndsbeslutet till dokumenten som ingår i kungörelseprocessen som sker senare.

I rapporten behandlas utgående från pilottillståndsprojekten erfarenheter av en ny typ av tillståndsförfarande. På basen av undersökningen framför man utvecklingsförslag för miljötillståndsförfarandet, effektivare rådgivning samt utvecklande av utlåtandeförfaranden med beaktande av statens organisationsförändringar och digitaliseringen. I rapporten identifierar och framför man förslag angående instruktions- och stadgeförändringsbehov, med vilka man ytterligare skulle kunna utveckla förfarandet.

Bilaga 1 Uppföljningsblankett av pilottillståndsprojekt

Bilaga 2 Frågeformulär

Bilaga 3 Omfattande miljötillståndsansökningsmodell

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för år 2016 (tietokayttoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister´s Office, 19.6.2017		
Authors	Tomi Rinne, Mikko Attila, Ari Ekroos, Anna-Kaisa Kauppila, Kimmo Silvo, Jouko Tuomainen and Matias Warsta		
Title of publication	Streamlining the environmental permit procedure – Improving the phasing and the procedure models of the permit proceedings		
Name of series and number of publication	Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities 5/2017		
Keywords	Environmental permits, administrative procedure		
Other parts of publication/ other produced versions	Consulting report		
Release date	June 2017	Pages 95	Language Finnish

Abstract

The purpose of the project was to pilot a new type of environmental permit procedure by means of example cases or so called pilot cases. The aim of the piloted model was to streamline the existing permit procedure by means of enhancing the guidance given to the applicant, increasing the communication between the authority and the applicant, extracting the authority statement phase from the hearing phase and attaching a permit draft to the documentation that is used later in the hearing phase.

The experiences on the new type of permit procedure gained in the pilot cases are scrutinized in the report. On the basis of the scrutiny, proposals for improving the environmental permit procedures, the enhanced guidance and the statement phase are presented in the report. The state organisation reform and digitalisation has been taken into consideration in the scrutiny. Proposals regarding the need of amendments to guidance and regulation, that could further develop the process, is identified and presented in the report.

Appendix 1 Follow-up form of pilot projects

Appendix 2 Questionnaires

Appendix 3 Extensive permit application model

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokayttoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

Hankkeen tiedot	7
Yhteenveto.....	8
1. Johdanto	13
1.1 Työn tausta	13
1.2 Nykytilan haasteet	16
1.3 Aikaisemmat hankkeet, selvitykset ja ehdotukset	19
1.4 Selvityksen toteuttamisstrategia	20
1.5 Pilottihankkeet	21
1.6 Selvitystä varten tehdyt kyselyt ja haastattelut.....	23
1.7 Yhteenveto projektiryhmän toimenpiteistä	23
2. Ympäristölupamenettelyn alkuvaiheen muutokset – tehostettu neuvonta	25
2.1 Ennakollisen neuvonnan lisäämisen tavoitteet.....	25
2.2 Neuvonnan ulottuvuus.....	27
2.3 Neuvonnan järjestäminen.....	28
2.4 Ennakkotapaamisen merkitys.....	29
2.5 Hakemuksen vireilletulo.....	30
2.6 Lupahakemuksen sisältövaatimukset.....	31
3. Lausuntojen eriyttäminen kuulemismenettelystä	33
3.1 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset hakijan kannalta	33
3.2 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset kuultavien kannalta ...	34
3.3 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset lausuntoviranomaisten kannalta	35
3.4 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset lupaviranomaisen kannalta	35
3.5 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset yleisesti lupamenettelyn sujuvoittamisen ja lupakäsittelyn kannalta	36

4. Lupapäätösluonnos ja kuuleminen.....	38
4.1 Lupapäätösluonnos ja kuuleminen hakijan kannalta.....	38
4.2 Lupapäätösluonnos ja kuuleminen kuultavien kannalta.....	38
4.3 Lupapäätösluonnos ja kuuleminen lausuntoviranomaisten kannalta.....	40
4.4 Lupapäätösluonnos ja kuuleminen lupaviranomaisen kannalta.....	41
4.5 Lupapäätösluonnoksen ja kuulemisen vaikutukset valitusherkkyyteen.....	41
4.6 Muut vaikutukset lupapäätösluonnoksesta ja kuulemisesta.....	42
5. Analyysi pilottihankkeiden kokemuksista ja asiaan vaikuttavista muista tekijöistä .	43
5.1 Mahdollisuudet tehostaa ja organisoida neuvontaa nykyistä systemaattisemmin .	43
5.2 Uusien menettelytapojen ja vaiheiden vaikutuksia lupamenettelyn sujuvuuteen...	52
5.3 Uusien menettelytapojen vaikutus lupamenettelyn vaatimaan työmäärään ja käsittelyaikoihin	54
5.4 Keskeiset kokemukset ja huomiot pilottimenettelystä	56
6. Ympäristölupamenettelyn kehittämiseen muuten vaikuttavia tekijöitä	59
6.1 Valtion digitalisaatio ja lupamenettelyiden sähköistämismahdollisuudet	59
6.2 Yhden luukun hanke lupamenettelyiden yhdentämiseksi ja koordinoimiseksi	60
6.3 Uuden viranomaisrakenteen vaikutukset	61
7. Kehittämissuositukset	66
7.1 Ehdotus ympäristölupaprosessin kehittämiseksi.....	66
7.2 Ehdotus tehostetun neuvonnan kehittämiseksi	67
7.3 Ehdotus lausuntomenettelyiden kehittämiseksi.....	68
7.4 Säännösmuutosehdotukset.....	69
7.5 Lisäselvitystarpeet	73
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA.....	74

Liite 1 Pilottihankkeiden seurantalomake
Liite 2 Kyselylomakkeet eri tahoille
Liite 3 Ympäristölupahakemusrunko

HANKKEEN TIEDOT

Hankkeen tarkoituksena oli esimerkkitapausten eli niin sanottujen pilottilupahankkeiden avulla kokeilla uudenlaista ympäristölupamenettelyä. Kokeilussa mallissa olemassa olevaa lupamenettelyä pyrittiin sujuvoittamaan tehostamalla luvanhakijalle annettua neuvontaa, lisäämällä viranomaisen ja toiminnanharjoittajan välistä yhteydenpitoa, eriyttämällä lausuntopyyntöjen pyytämisen vaihe kuulemismenettelystä ja liittämällä lupapäätösluonnos mukaan myöhemmin tapahtuvassa kuulemisessa käytettäviin asiakirjoihin. Selvityksellä ja siihen kytketyillä ympäristölupahakemusten käsittelyprosessien pilotoinnilla haettiin käytännön kokemuksia uudenlaisen lupamenettelyn toimivuudesta. Lupaviranomainen järjesti lupamenettelyn valituille pilottihankkeille selvityksen kohteena olevan uuden mallin mukaisesti.

Hankkeen taustalla olevan ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen (YM038:00/2011) kolmannen vaiheen työ päättyi tammikuussa 2016. Hankkeessa tunnistettiin tarve kehittää ympäristölupamenettelyä prosessina sekä valmisteltiin ehdotukset, jotka voidaan toteuttaa joko lainsäädännön muutoksin tai muuttamalla käytössä olevia toimintamalleja valtion ympäristölupaviranomaisessa. Ehdotukset koskivat tehostettua neuvontaa, lausuntopyyntöjen pyytämisen vaiheen eriyttämistä kuulemismenettelystä ja lupapäätösluonnoksen liittämistä mukaan myöhemmin tapahtuvassa kuulemisessa käytettäviin asiakirjoihin.

Uudistamishankkeen ehdotukset on otettu huomioon myös hallituksen tavoitteissa.¹ Valtioneuvosto päätti selvittää erillisessä hankkeessa (VNK/257/48/2016), voidaanko ympäristölupamenettelyä sujuvoittaa muuttamalla lupamenettelyn vaiheistusta ja onko tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia muuttamalla säännöksiä vai lupaviranomaisten käytössä olevia toimintamalleja.

Tehty selvitys liittyy hallitusohjelman aihealueeseen ”Työllisyys ja kilpailukyky; kärkihanke 1 kilpailukyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla; toimenpide 4 kasvun voimistaminen ja kilpailun lisääminen; 3 sujuvoitetaan merkittävien investointihankkeiden ympäristömenettelyjä.” Hallitusohjelmaan perustuvassa hallituksen toimintasuunnitelmassa selvitys kuuluu kärkihankkeiden painopistealueeseen 5. Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen sekä teemaan 5.3.5 ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen ja vaiheistus, säännösten vai toimintamallien muutos.

Selvityksellä tuetaan myös ympäristöllisten menettelyjen yhden luokun palvelujen toteuttamista. Yhden luokun palvelujen toteuttamista koskeva hanke kattaa lukuisten, monen eri hallinnonalan säädöksiin perustuvien lupa- ja arviointimenettelyjen yhdentämisen. Yhden luokun palvelujen selvitys² valmistui kesällä 2016 ja sen sisältö on otettu huomioon tässä selvityksessä.

¹ Hallitusohjelman s. 26 ja hallituksen toimintasuunnitelman s. 79.

² Belinskij ym. 2016.

YHTEENVETO

Pilotoitavat hankkeet

Pilottihankkeeseen osallistui 11 valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvaa lupahanketta, joista viittä käsitteli Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESAVI) ja kuutta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (LSSAVI). Yksi pilotiksi suunniteltu hanke ei tullut vireille selvityksen aikana. Kuudessa hankkeessa oli 28.4.2017 mennessä annettu päätös ja kaikissa valitusaika oli päättynyt. Kahdessa hankkeessa toiminnanharjoittaja on hakenut muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta. Muut tahot eivät ole valittaneet. Kolme viidestä muusta hankkeesta oli edennyt kuuluttamisvaiheeseen. Pilottihankkeen alkuvaiheessa tehdyssä kyselyssä valvontaviranomaiset ja toiminnanharjoittajien etujärjestöt ennakoivat muutetun prosessijärjestyksen pääosin sujuvoittavan hankkeita. Aluehallintovirastot käsittelevät kaikki pilotoitavat hankkeet nopeutetussa menettelyssä pilottihankkeen aikataulusta johtuen.

Ennakkoneuvonta

Pilottihankkeessa tehtyjen haastattelujen ja kyselyjen perusteella kokemukset ennakkoneuvonnan lisäämisestä olivat myönteisiä. Hakijan ja eri viranomaisten välisen yhteydenpidon lisäämisen lupaprosessin käynnistymisvaiheessa katsottiin parantavan osapuolten tietoisuutta hankkeen ominaisuuksista, parantavan hakemuksen laatua sekä selkiyttävän menettelyn ajallisia vaiheita. Neuvonta koettiin myös vähintään kahdensuuntaiseksi tiedonkuluksi. Viranomaiset yleensä välttävät sen tyyppistä neuvontaa, jonka ne katsovat kuuluvan hakijan konsultille, mutta tämä käytäntö vaihtelee. Eroja ei kuitenkaan selkeästi hahmotettu, sillä neuvontavollisuus tulkittiin päällekkäiseksi hakijan asiantuntemusvaatimuksen kanssa. Viranomaiset katsovat erityisen vältettäväksi sellaista konsultin rooliin kuuluvaa neuvontaa, joka voidaan tulkita ainoastaan hankkeen edistämiseksi. Laajan neuvontakäsityksen katsottiin jo lähtökohtaisesti olevan ristiriidassa sen kanssa, että hankkeen toteuttajan tulee hankkia tarvittava asiantuntemus.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (jatkossa ELY-keskusten) 14 lausunnonantajasta viisi osallistui ennakkotapaamisiin. Lausunnonantajaviranomaiset pitivät ennakkotapaamiskäytäntöä pääosin hyödyllisenä. Yhdessä hankkeessa kaksi vastaajaa piti menettelyä epätyytyttävänä sen vuoksi, että lausuvan viranomaisen kantaa ei kuunneltu tapaamisessa eikä otettu lupapäätöksessä huomioon.

Osa viranomaisista katsoi, että tapaaminen ei vähennä lupaprosessin työllistävyyttä tai menettelyn tosiasiallista kestoa. Osan mielestä se paransi hakemusten laatua, vähensi täydennyspyyntötarvetta ja mahdollisti asian tehokkaamman käsittelyn heti hakemuksen tultua vireille, kun hakemusta käsiteltiin tapaamiseen osallistunut henkilö. Ennakkotapaaminen voi tehostaa menettelyä asian vireilläoloaikana erityisesti vähentyneinä hakemuksen täydentämistarpeina. Neuvonta ennen vireilletuloa kohdentuu viranomaisen yleisiin kustannuksiin, kun taas neuvonta vireilläoloaikana sisältyy lupa-asian käsittelymaksuun.

Neuvonta käsitteenä oli monissa haastatteluissa ja kyselyissä epäselvä. Hakijan hallintoasian hoitamisen neuvonta muuttui joissakin tapauksissa hakijan ja muiden asianosaisten välistä puolueettomuutta korostavaksi pidättyväisyydeksi, joka on saattanut vähentää lain mukaiseen toimintaan tähtäävän hallintoasian hoitamisessa olennaisten seikkojen kertomista. Yksi tällainen seikka on juuri hankkeen menestymisen kannalta olennaisista lupakynnyksistä ker-

tominen, koska se on usein koettu hankkeen edistämiseksi. Neuvonnan tulisi kuitenkin käsitellä luvanvaraisuus-, vireilletulo-, kuuluttamis- ja luvanmyöntämiskynnykset.

Lähtökohtana voisi olla tapaamisen järjestäminen aina luvanhakijan sitä pyytäessä. Lisäksi olisi tarpeen harkita, tulisiko tapaamisen olla pakollista isoissa ja monimutkaisissa hankkeissa (direktiivilaitokset, ympäristövaikutusten arvioinnin kytkeytyminen), joissa luvanvaraisuus täyttyy useammalla perusteella tai luvittava toimintakokonaisuus ei ole selvä. Pakollisuuden suhde kilpailuoikeuteen olisi kuitenkin otettava huomioon, koska ympäristönsuojelulain mukaan muiden asianosaisten kutsuminen tapaamiseen on mahdollista. Monesti koko hanke on siinä vaiheessa luottamuksellinen ja tapaamisessa käsitellään usein muutenkin luottamuksellisia tietoja.

Viranomaislausunnot

Viranomaislausuntojen aikaistaminen eli eriyttäminen kuulemisesta koettiin pääosin myönteiseksi ja muutenkin ainakin neutraaliksi asiaksi. Lausuntoja annettiin samasta hakemuksesta myös toisen kerran ja joissakin tapauksissa niissä toistettiin ensimmäistä lausuntoa. Hyvänä menettelytapana pidettiin sellaista, jossa lausuntoja pyydetään yhden kerran, mutta päätösluonnos ja hakemus täydennyksineen annetaan tiedoksi lausuvalla viranomaiselle, jolloin se voi tarvittaessa antaa täydentävän lausunnon.

Ensimmäisellä lausuntokierroksella viranomaiset antavat lausunnon samalla tavalla kuin nykymentelyssä. Lausunnonantajat katsoivat tiedonkulun olleen puutteellista, kun osa lausunnonantajista oli siinä käsityksessä, että he voivat antaa lausunnon myös lupapäätösluonnoksesta. Viranomaisista kahdeksan antoi lausunnon kahdesti. Ohjeistus oli tältä osin selvästi puutteellista.

Haastattelu- ja kyselyvastausten perusteella lausunnot antavat lisätietoa asianosaisille ja vähentävät sekä asianosaisten että lausuvien viranomaisten sekä todennäköisesti myös järjestöjen muistutus- ja muutoksenhakutarvetta. Sähköisessä asiointissa olisi mahdollista, että lausunnot tulisivat hakijalle automaattisesti tiedoksi linkeineen myös reaaliaikaisesti, jolloin sillä olisi mahdollisuus reagoida niihin ennen kuulemista.

Lausuntojen toimittaminen hakijalle antaa sille mahdollisuuden tehdä tarkennuksia hakemukseen. Ympäristöhallinnon lupatietopalvelussa ei julkaistu pilottihankkeista annettuja lausuntoja ennen kuulemista. Tiedonvälitystä voitaisiin merkittävästi tehostaa ottamalla käyttöön nykyistä monipuolisempi sähköinen järjestelmä.

Päätösluonnos

Asianosaiset ja hakijat pitivät kyselyvastausten ja haastattelujen perusteella päätösluonnosta hyödyllisenä. Päätösluonnos antoi konkreettisen pohjan kuulemiseen. Vain yhdessä vastauksessa todettiin, että asia vaikutti etukäteen lukkoon lyödyltä. Lupaluonnoksen laatii asiantunteva viranomaislainen ja hakemuksesta ovat jo lausuneet yleistä etua valvovat viranomaiset. Lupaviranomaiset katsoivat päätösluonnoksen selventävän asiaa hakijalle, asianosaisille sekä valvontaviranomaiselle, jotka voivat myös korjata mahdollisia virheitä.

Myös lausuva viranomaislainen saa päätösluonnoksen tiedoksi, jolloin mahdollisia epätarkkuuksia on mahdollista korjata. Mahdollinen lisälausunto voi aiheuttaa muutoksia päätösluonnokseen, mutta toisaalta toisen kierroksen lausuntojen huomioiminen vähentänee muutoksenhakua. Lupaviranomaiset katsoivat pääosin, että päätösluonnoksesta kuuleminen lisää viranomaisen työtä ja pidentää lupamenettelyn kestoa, sillä päätösluonnosta ei voi kirjoittaa kuulutusajankana. Päätösluonnoksen viimeistely kuulemisen jälkeen on edellyttänyt ajallisesti melko

vähäistä lisäpanostusta. Työvaihe muuttuu merkittävästi sähköisen asiointijärjestelmän tullessa käyttöön.

Joissakin tapauksissa päätösluonnoksesta pyydettiin toista lausuntoa, joissakin tapauksissa se annettiin vain tiedoksi ja ainakin yhdessä tapauksessa päätösluonnosta ei annettu edes tiedoksi valvovalle viranomaiselle. Vain yhdessä tapauksessa asianosaisten kuulemisesta saatavista tiedoista olisi ollut hyötyä itse päätösluonnoksen muotoiluun. Toisaalta päätösluonnos miellettiin myös niin viimeistellyksi, ettei osa kokenut sen enää jättävän tilaa muistutukselle. Projektiryhmän mielestä olisi perusteltua, että lupaviranomainen päätösluonnoksen tiedoksi antaessaan varaisi lausunnonantajalle tilaisuuden lausua uudelleen siltä osin kuin lausujalla olisi päätösluonnoksen johdosta jotain uutta lausuttavaa.

Lupaluonnoksessa esitetyt määräykset toimitetaan hyvissä ajoin kaikkien osapuolien arvioitaviksi. Määräysluonnokset ehtivät näin kypsyä ennen lopullista ratkaisua. Nykymuotoisessa päätösharkinnassa tämä voi jäädä loppuvaiheeseen ja saattaa edellyttää useita päätöskokouksia.

Tiedottaminen

Hakemusasiakirjojen, viranomaislausuntojen ja muiden hakemuksiin liittyvien dokumenttien julkaisemiskäytännöt vaihtelivat eri aluehallintovirastoissa. Asiakirjat eivät olleet heti yleisesti saatavilla. Julkaisemiseen muuten kuin kuuluttamisen yhteydessä ei nykyään ole resursseja. Ongelma poistuu vasta ajantasaisen sähköisen järjestelmän tullessa käyttöön.

Menettely kokonaisuutena

Hakijat, valvontaviranomaiset ja asianosaiset katsoivat menettelyn pääsääntöisesti parantavan hakijan asemaa ja lähes yksimielisesti myös asianosaisten asemaa. Todennäköisesti se parantaa myös järjestöjen asemaa, jotka voivat kohdentaa mielipiteensä niihin seikkoihin, joita viranomaiset eivät ole tuoneet esille. Järjestöillä voi olla viranomaisia ja virallisia rekistereitä parempaa ajantasaista ja yksityiskohtaisempaa tietoa etenkin paikallisista luonnonolosuhteista ja ympäristön tilasta. Viranomaisille suunnattu lausuntopyyntö lähetettiin samoilla tiedoilla kuin nykyisessä menettelyssä, joten muutettu käsittelyjärjestys vaikutti laadunvarmistuksen tavoin vasta lausuntoviranomaisen tarkistaessa lupaluonnosta ja lausussa toisen kerran. Päätösluonnoksen näkeminen mahdollistaa kannanoton ennen muutoksenhakua. Muutettu käsittelyjärjestys näyttäisi parantavan yleistä etua valvovan viranomaisen asemaa.

Pilottihankkeiden esittelijät arvioivat omalta kannaltaan, että uudistetulla prosessilla ei olisi merkittävää lupamenettelyä sujuvoittavaa vaikutusta. Eräissä tapauksissa he kokivat käsittelyajan pidentyvän normaalimenettelyyn verrattuna pilottihankkeisiin sovelletusta nopeutetusta menettelystä huolimatta. Keskeisenä kriteerinä oli valmisteluprosessin työläys varsinkin alkuvaiheessa sekä viimeistelyä hidastava tauko kuulemisaikana. Kaikki esittelijät eivät olleet kriittisiä menettelyä kohtaan ja he pitivät sitä pääosin hyvänä.

Muutettu käsittelyjärjestys parantaa myös lupapäätöksen laatua sekä vähentää lupapäätöksen virheitä ja siten muutoksenhakutarvetta, millä saattaa olla lyhentävä vaikutus lupahakemuksen vireilletulosta valitustuomioistuimen päätökseen saakka laskettavaan lupamenettelyn kokonaiskesto. Muistutukset ja mielipiteet kohdentuvat aiempaa tarkemmin ja niiden kirjoittamistarve kertoelmaosaan vähenee. Seurannan ja esittelijöiden itse ilmoittamien vertailuhankkeiden perusteella lupamenettelyn kesto vireilletulosta lupapäätökseen oli muunnetussa prosessissa jokseenkin sama kuin normaaleissakin lupamenettelyissä. Aineiston niukkuus sekä ajankohdan säädösten, olosuhteiden ja vertailuhankkeiden erilaisuus estää mielekkään kvantitatiivisen vertailun.

Haastatteluista ja kyselyissä saaduista vastauksista ilmenee myös ristikkäisvaikutuksia. Lupaviranomaiselle työlämpiä ovat isot hankkeet, joissa ne joutuvat valmistelemaan asian päätöksen muotoon varhaisessa vaiheessa. Tätä aineellisen ratkaisun esiarviointia ei nähdä sujuvoittavana tekijänä, koska se on työlästä ja etupainotteista verrattuna nykyään käytössä olevaan aikaan. Valvontaviranomaisten, hakijoiden ja asianosaisten kyselyvastausten perusteella päätösluonnos kuitenkin selventää asiaa niin hakijalle kuin asianosaisillekin sekä myös lausunnonantajille, jos luonnos toimitetaan heille.

Pilottihaastatteluista vahvistui myös käsitys siitä, että vireilletulokynnys on suurin piirtein sama kuin hakemuksen perustietojen kirjaamiskynnys. Hakemuksen peruselementteihin kuuluvat tekniset, päästö-, vaikutus- ja tarkkailutiedot on voitu täydentämispyyntömahdollisuuden johdosta jättää pois, vaikka lain mukaan asiantuntevan henkilön tulisi kirjata ne hakemukseen. Neuvonnan ja neuvottelun raja on epäselvä, sillä suuri osa esittelijöistä katsoi kyse olevan neuvottelusta. Tapaaminen on neutraali ilmaus ja sitä käytettiin myös ympäristönsuojelulain muutoksessa. Neuvonnan ja yksityisten konsulttipalveluiden raja voi myös jossakin määrin hämärtyä hakemuksen laatijan asiantuntemusvaatimuksen ja vireilletulokynnyksen ollessa todellisuudessa matalammalla kuin mitä ympäristönsuojelulaissa ja -asetuksessa vaaditaan. Yksityisten neuvontapalvelujen ja viranomaisneuvonnan rajaa tulisi selkeyttää, koska neuvonta saattaa ulottua hakijan lakisäätöihin (YSL 39.3 §) asiantuntemusvaatimukseen, jos täydennyspyynnöllä paikataan vähimmäistietojen puuttuminen. Epäselvyyden voi arvioida nostavan viranomaisien toiminnan yleisiä kustannuksia.

Olisi perusteltua selventää neuvonnan roolia suhteessa luvanvaraisuus-, vireilletulo-, kuuluttamis- ja luvanmyöntämiskynnyksiin. Hakijan ja viranomaisen on varmistettava, että hakemuksen tiedot ovat riittäviä sen kuuluttamiseksi. Luvanmyöntämisen edellytysten kannalta keskeisten seikkojen selventäminen asian ratkaisua ennakoimatta ei olisi hankkeen edistämistä. Myös asianosaisilla sekä luonnon- ja ympäristönsuojelun etua toimialueillaan edistäville yhdistyksillä olisi oikeus saada tietoa näistä keskeisistä kysymyksistä.

Kyselyissä ja haastatteluissa viranomaiset toivat esille neuvonnan tason ja sisällön suuret erot eri aluehallintovirastojen välillä ja virastojen sisällä. Yleisesti ympäristölupa-asioissa on hallintolain 8 §:n ja ympäristönsuojelulain 39 a §:n mukaan oikeus neuvontaan. Hakijan tulisi saada ympäristölupa-asiansa hoitamiseksi asianmukaista, tarpeellista, yhdenvertaista ja oikein mitoitettua ohjeistusta siitä, millä edellytyksillä laillista toimintaa voidaan harjoittaa. Asianosaisilla sekä luonnon- ja ympäristönsuojelun etua valvovilla yhdistyksillä tulisi olla mahdollisuus saada ohjeistusta siitä, mitä toiminnan sijoittumiselta ja vaikutuksilta voi vaatia ja missä tapauksissa toimintaa ei voi harjoittaa. On perusteltua kehittää ympäristönsuojelulakiin otettua neuvontasäännöstä siten, että asiaosaiset sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun etua edistävät tahot voisivat saada neuvontaa viranomaisilta lupa-asioissa hakijan hallintoasian hoitamiseksi tarvittavan neuvonnan tarkoitusta heikentämättä.

Muutettu menettelyjärjestys voisi olla erityisen käyttökelpoinen lähinnä sellaisissa hankkeissa, joissa luvan myöntämisen edellytyksistä ja toiminnan sijoituspaikan hyväksyttävyydestä ei ole epäselvyyttä. Kiireellisissä ja monimutkaisissa hankkeissa osa esittelijöistä ei pitänyt pilotoidun kaltaista tarkemmin sääntelemätöntä muutettua käsittelyjärjestystä käyttökelpoisena. Muutetusta menettelyjärjestyksestä, erityisesti asian saattamisesta jo varhaisessa vaiheessa ymmärrettävään muotoon, olisi kuitenkin eniten apua luvanhakijalle, asianosaisille ja yleistä etua valvoville viranomaisille nimenomaan monimutkaisissa hankkeissa. Käsittelyjärjestyksellä on isoissa hankkeissa ristikkäisiä vaikutuksia, koska menettelyyn osalliset tahot kannattavat ja menettelyn järjestävä taho ei kannata sitä sen työläyden vuoksi. Myös kunnan lupakäsittelijä katsoi muutetun menettelyjärjestyksen sopivan isompiin hankkeisiin.

Vireille tulleiden asioiden käsittelyjärjestys sekä menettelyn eri vaiheiden käsittelyajat ovat pääosin esittelijän päätettävissä, vaikka ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö ovat asettaneet käsittelyaikavoitteet. Ohjeet menettelyn kiireelliseksi määrittämiselle ovat kunkin aluehallintoviraston itse päätettävissä. Esittelijöiden ja ratkaisijoiden käsittelymäärät poikkeavat toisistaan huomattavasti. Menettelyä voitaisiin yhdenvertaistaa ainakin menettelyitä yhdenmukaistavilla ympäristöhallinnon ohjeilla.

Haastattelujen perusteella prosessin ajankäytöstä ainakin 80 % kuluu päätöksen kertoelmaosan muotoiluun. Kertoelmaosan lukuisat yksityiskohdat viimeistellään mahdollisimman virheettömiksi, vaikka kyse on toisten (erityisesti hakijan) tuottaman tiedon muokkaamisesta. Vaikka kertoelmaosa lähetetään usein hakijan tarkastettavaksi, kertoelmaosa viranomaisen laatimana asiakirjana ei ole hakemuksen asemassa ja voi aiheuttaa tarpeettomiakin sitovuusongelmia, jos kertoelmaosa on ristiriidassa hakemuksen kanssa. Kertoelmaosan kirjoittaminen auttaa esittelijöitä perehtymään asiaan ja esittelijä tarkentaa luvittavan toiminnan, mutta kertoelmaosan virheettömyyden varmistaminen näyttäisi saaneen useissa tapauksissa ylikorostuneet mittasuhteet.

Säädökset ja ohjeistus

Tarkasteltavina oli neljä tasoa: nykytilanteen säilyttäminen, pilotoidun prosessin sisällyttäminen ilman säädöksiä, pilotoidun prosessin kehittäminen säädöstuella sekä muun kehittämispotentiaalin ottaminen mukaan. Haastatteluiden perusteella ja yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi tarvitaan asioiden käsittelyjärjestystä ja käsittelyn organisointia koskevia yhdenmukaistavia ohjeita tai säännöksiä. Kokonaiskäsittelyajan ja menettelyn eri vaiheiden käsittelyaikojen säätämistarpeesta tulisi tehdä erillinen selvitys.

Pilotoitu käsittelyprosessi ja päätöksenteko toimivat lähtökohtaisesti myös nykyisellä sääntelyllä. Menettelyn toteuttamiselle ei ole oikeudellista estettä. Jos menettelyä halutaan aidosti kehittää, myös säädöstason (laki ja asetus) muutokset olisivat hyödyllisiä ja tarpeellisia. Myös muita kuin nykyjärjestelmään kuuluvien elementtien sisällyttämistä olisi syytä harkita.

Nykyinen sekä aluehallintoviraston että ELY-keskuksen antama neuvonta saattaa toisinaan johtaa siihen, että lupaviranomainen voi tulkita esimerkiksi lupavelvollisuuden toisin kuin valvontaviranomainen. Myös Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamista silmälläpitäen neuvontaa voitaisiin myös täsmentää säädöstasolla koskemaan luvanhakukynnystä ja siihen liittyen toimintakokonaisuutta, vireilletulo- ja kuuluttamiskynnyksiä sekä luvan myöntämiskynnyksen kannalta keskeisiä asioita. Täsmittäminen edistäisi hallintolain yleisperustelujen mukaisesti hallinnon asiakkaan itsenäisiä mahdollisuuksia hoitaa hallintoasiansa. Ympäristönsuojelulakiin otettu uusi 39 a § sisältää perussäännöksen hakijan neuvonnasta.

Ohjeistuksella olisi mahdollista yhdenmukaistaa koko lupamenettely ja sen tiedonkulku yhtenäiseksi kaikissa aluehallintovirastoissa ja tulevassa Valtion lupa- ja valvontavirastossa. Ohjeistuksessa voisi selventää esimerkiksi yhdenmukaista tietojen ylläpitoa ja asiakirjojen ajantasaista tallentamista yleisesti saataville. Yleiset ohjeet yhdenmukaisista projektinhallintakäytännöistä viranomaisen toiminnassa edistävät hallinnon asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Hakemuksen tultua vireille ja lupamenettelyn kuluessa muut kuin salassa pidettävät asiakirjat tallennettaisiin ajantasaisesti lupatietopalveluun ja jatkossa sähköiseen lupajärjestelmään. Yhdenmukainen menettely lisäisi kaikkien osapuolien yhdenvertaisuutta.

1. JOHDANTO

1.1 Työn tausta

Hankkeen tausta

Ympäristönsuojelulain mukaista ennakkovalvontaa on pyritty kehittämään hallinnollisesti kevyempään suuntaan jo yli vuosikymmenen ajan. Pääosa toimenpiteistä on koskenut hankkeiden luvanvaraisuutta kuten luvanvaraisuuskynnyksen nostoa sekä hankkeiden siirtämistä kevyempiin menettelyihin, kuten rekisteröintiin ja täydentävään suoraan normiohjaukseen. Mukana on ollut alusta asti myös varsinaisen ympäristölupamenettelyn tehostamiseen keskitettyjä hankkeita, kuten esimerkiksi sähköisen asiointin kehittäminen.

Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen (YM038:00/2011) kolmannen vaiheen työ päättyi tammikuussa 2016. Hankkeessa tunnistettiin tarve kehittää ympäristölupamenettelyä prosessina. Sen perusteella valmisteltiin ehdotukset, jotka voidaan toteuttaa joko lainsäädännön muutoksin tai muuttamalla käytössä olevia toimintamalleja valtion ympäristölupaviranomaisissa. Ehdotusten taustalla on myös Lauri Tarastin työryhmän ehdotus ”Ympäristölupamenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista”.

Uudistamishankkeen ehdotukset koskivat tehostettua neuvontaa, lausuntopyyntöjen pyytämismuutosten irtoyhteyksistä kuulemismenettelyistä sekä lupapäätösluonnoksen ja viranomaislausuntojen liittämistä mukaan myöhemmin tapahtuvassa kuulemisessa käytettäviin asiakirjoihin. Lupahakemuksesta ja päätösluonnoksesta poikettaessa lupaviranomaisen on tarvittaessa kuultava luvanhakijaa vielä uudelleen. Ehdotusten seurauksena valtioneuvosto päätti järjestää erillisessä hankkeessa (VNK/257/48/2016) muutettua vaiheistusta koskevien lupaprosessien pilotoinnin käytännön ympäristölupamenettelyissä.

Tämän hankkeen toimeksianto kuuluu hallituksen toimintasuunnitelman kärkihankkeiden painopistealueeseen 5. Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen sekä teemana 5.3.5 ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen ja vaiheistus, säännösten vai toimintamallien muutos. Jos ympäristölupaprosessien muutettu vaiheistus sujuvoittaa ympäristölupamenettelyä, arvioidaan sujuvoittamisen toteuttamiskeinoina toisaalta säännösten ja toisaalta lupaviranomaisten käytössä olevien toimintamallien muuttamista.

Selvityshankkeen toteuttajaksi valittiin 21.3.2016 Ramboll Finland Oy:n johtama konsortio (Ramboll Finland Oy, Suomen ympäristökeskus ja Enlawin Oy). Sopimus allekirjoitettiin 6.4.2016. Hankkeen ”SLUM – sujuva lupamenettely” aloituskokous pidettiin 2.5.2016. Ensimmäinen ohjausryhmän kokous pidettiin 11.5.2016.

Tavoitteet

Selvityksessä tuli toimeksiannon mukaan arvioida:

- a) uusien menettelytapojen ja uusien vaiheiden vaikutuksia lupamenettelyyn, sen vaatimaan työmäärään ja lupahakemusten käsittelyaikoihin;
- b) uusien menettelyiden hyötyjä ja haittoja viranomaisten, toiminnanharjoittajien, yleisön, järjestöjen ja asianosaisten kannalta;

- c) tehostetun neuvonnan osalta selvitetään sen vaikutusta lupien käsittelyaikoihin, lupien valmistelijoiden työtyytyväisyyteen ja asiakaspalautteeseen sekä arvioidaan, tarvitaanko uusia ohjeita ja malleja neuvontaan.

Keskeiset selvitettävät kysymykset olivat:

- a) Voidaanko ympäristölupiin liittyvää neuvontaa tehostaa ja organisoida nykyistä systemaatisemmin esimerkiksi hyödyntämällä erillisiä neuvontapalveluita tai -voimavaroja, jotka hoitavat rutiinineuvonnan? Vaikuttaako tämä sujuvoittavasti lupamenettelyyn kokonaisuudessaan?
- b) Voidaanko ympäristölupamenettelyä sujuvoittaa sijoittamalla pakollisten viranomaislausuntojen pyytäminen prosessin sellaiseen vaiheeseen, jossa hakemusasiakirjoja ei toimiteta samanaikaisesti kuulemismenettelyyn?
- c) Voidaanko ympäristölupahakemuksesta ja siihen liittyvistä asiakirjoista tapahtuva kuuleminen korvata kuulemisella, jossa lupaluonnos liitetään mukaan hakemusasiakirjoihin, joista kuullaan? Tällöin kuuleminen sijoittuu nykyistä myöhäisempään vaiheeseen menettelyä. Sujuvoituuko menettely kokonaisuudessaan näin toimimalla?

Nykyinen ja pilotoitu ympäristölupamenettely

Nykyinen ympäristölupamenettely:

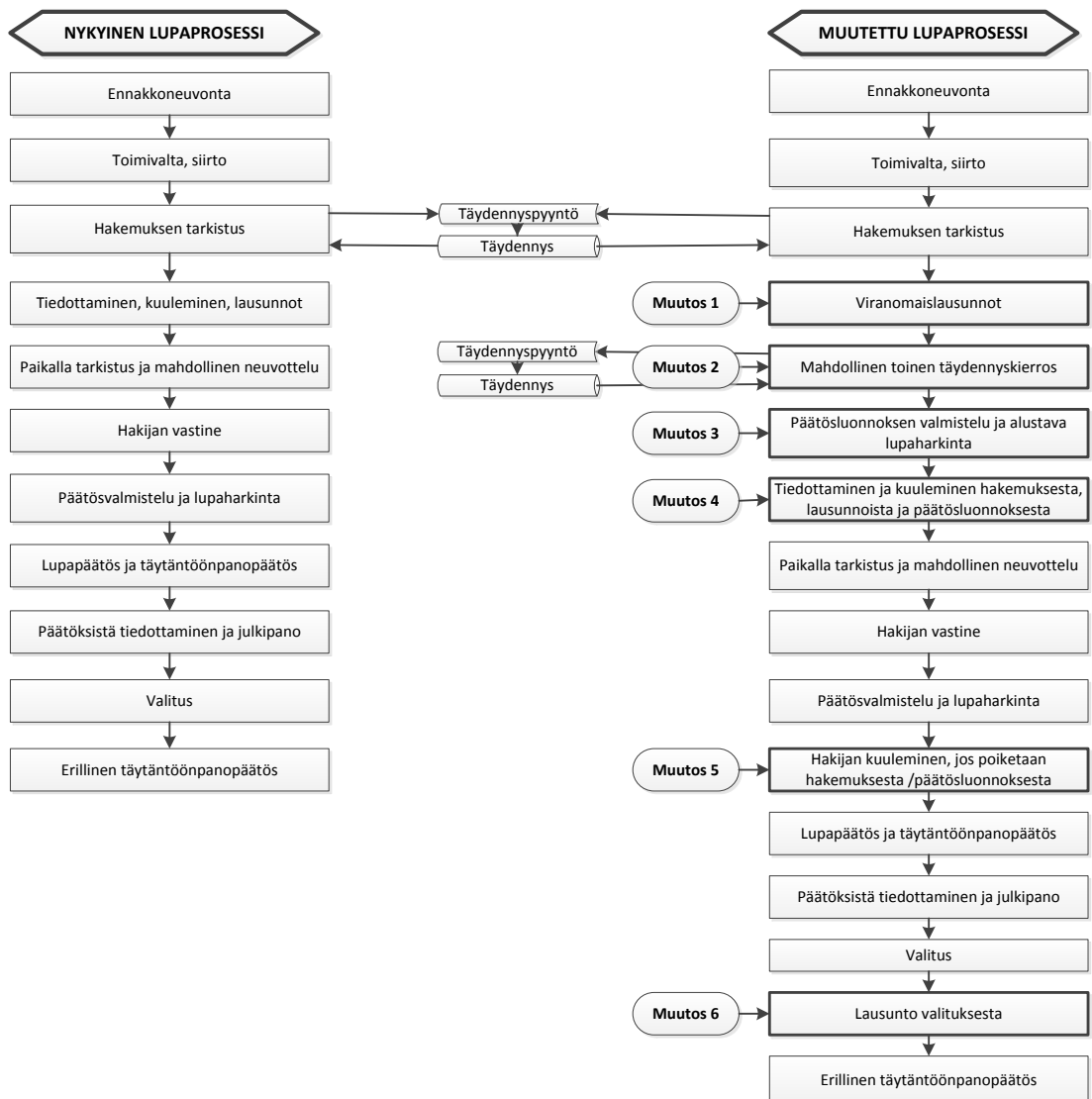
1. lupahakemuksen vireilletuloa edeltävä vaihe (mahdollinen vapaamuotoinen neuvonta)
2. lupaviranomaisen toimivallan selvittäminen, tarvittaessa siirto ja lupahakemuksen vireilletulo
3. hakemusasiakirjojen tarkistaminen ja tarvittaessa täydennyspyyntö ja täydennys
4. tiedottaminen ja kuuleminen lausuntoineen riittävät selvitykset sisältävästä hakemuksesta
5. paikalla tarkistus tai katselmus ja mahdollinen neuvottelu (voi olla myös ennen kuulemistä)
6. hakijan kuuleminen (vastine, voi olla myös ennen tarkistusta / katselmusta)
7. päätöksen valmistelu ja lupaharkinta
8. lupapäätös ja päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta
9. lupa- ja täytäntöönpanopäätöksistä tiedottaminen ja julkipano
10. valitus (30 vrk)
11. päätöksen erillinen täytäntöönpano (aloitamlupa) 14 vrk valitusmääräajan päättymisestä tehdystä hakemuksesta

Pilotoinnissa tarkasteltava ympäristölupaprosessi (muutokset tai lisäykset nykyiseen menettelyyn on lihavoitu):

1. lupahakemuksen vireilletuloa edeltävä vaihe (mahdollinen vapaamuotoinen neuvonta)
2. lupaviranomaisen toimivallan selvittäminen, tarvittaessa siirto ja lupahakemuksen vireilletulo
3. hakemusasiakirjojen tarkistaminen ja tarvittaessa täydennyspyyntö ja täydennys
4. **viranomaislausunnot**
5. **mahdollinen toinen täydennyskierros**

6. päätösluonnoksen valmistelu ja alustava lupaharkinta
7. tiedottaminen ja kuuleminen hakemuksesta, lausunnoista ja päätösluonnoksesta
8. paikalla tarkistus tai katselmuks ja mahdollinen neuvottelu
9. hakijan kuuleminen (vastine)
10. päätöksen lopullinen valmistelu ja lupaharkinta
11. **hakijan kuuleminen, jos poiketaan olennaisesti hakemuksesta**
12. lupapäätös ja päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta
13. lupa- ja täytäntöönpanopäätöksistä tiedottaminen ja julkipano
14. valitus (30 vrk)
15. **lausunto valituksesta**
16. päätöksen erillinen täytäntöönpano 14 vrk valitusmääräajan päättymisestä tehdystä hakemuksesta

Kuvassa 1 on esitetty nykyinen ja pilotoitu ympäristölupamenettely rinnakkain.



Kuva 1. Nykyinen ja pilotoitu lupamenettely

Selvitystyön alkuvaiheen haasteet

Pilottihankkeet valittiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (LSSAVI) toimesta yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. Pilottien järjestäjät halusivat pilotoitaviksi monipuolisen kirjon hankkeita yleistettävyyden haasteet huomioon ottaen. Hankkeet eivät olleet projektiryhmän tiedossa vielä huhtikuussa 2016 selvityksen käynnistyessä. ESAVI:n viisi hanketta sovittiin kesäkuussa 2016 ja LSSAVI:n kuusi hanketta elokuussa 2016. Hanke pääsi varsinaisesti käynnistymään juuri ennen kesälomia 2016. Projektiryhmä halusi pilottihankkeiden kuvaavan mahdollisimman hyvin vallitsevaa todellisuutta aluehallintovirastoissa vireille tulevien asioiden suhteen. Tästä huolimatta kolmen eristetehtaan lupahakemuksen valikoituminen pilottihankkeiksi ei kuvaa toimialan laajuutta vaan on selvityksen näkökulmasta puhdas sattuma.

Muutetun vaiheistuksen pilotoinnin yhtenä merkittävimpana haasteena oli, voidaanko selvityksen tulokset yleistää. Viranomaisten haasteena oli löytää eri toimialojen hankkeista sopivia pilottihankkeita, joiden perusteella voidaan arvioida muutetun prosessin merkitystä lupamenettelyn sujuvoittamiselle. Koska keskimääräistä hanketta ei ole, valittavista hankkeista piti muodostua jonkinlainen läpileikkaus keskimääräisestä lupaprosessista. Luvanhakijat osallistuivat kokeiluun vapaaehtoisesti. Lupaviranomaiset informoivat valvontaviranomaisia pilottimenettelystä. Vaikutusalueen asianosaisille tai järjestöille asiasta ei tiedotettu erikseen.

Pilotoitavat hankkeet olivat selvitystyön aikana eri käsittelyvaiheissa. Syksyllä 2016 vireille tulleet lupahakemukset eivät kaikki ehtineet lupapäätösvaiheeseen saakka selvityksen aikana. Niiden pilottihankkeiden, joiden lupamenettelyt olivat alkaneet ennen selvitystyön alkua, alkuvaiheet ennakkotapaamisineen ja lausuntopyyntöineen eivät olleet projektiryhmän ajantasaisessa seurannassa.

Joissakin hankkeissa viranomaislausuntoja oli pyydetty viranomaisilta kahdesti ja joissakin hankkeissa lupaluonnos oli toimitettu vain tiedoksi. Lupatietopalvelun tallennuskäytäntöjä ei oltu kytketty pilotoinnin vaiheisiin, joten esimerkiksi viranomaislausunnot eivät ilman uusia täydennyspyyntöjä välttämättä olleet luvanhakijan tiedossa siltä varalta, että tämä haluaisi lausuntojen perusteella muuttaa hakemustaan. Selvityksen tulokset muodostuivat pilottihankkeiden lupamenettelyjen eri vaiheissa kertyneistä tiedoista ja kokemuksista.

1.2 Nykytilan haasteet

Ympäristölupamenettelyyn kuluva aika

Aluehallintovirastoille on tulossopimuksissa sovittu vireille tulevien ympäristölupahakemusten yleiseksi käsittelyaikatavoitteeksi 12 kuukautta ja uusille toimintoille (investointihankkeille) 10 kuukautta. Taulukossa 1 on esitetty ympäristölupahakemusten käsittelyaikojen keskiarvot ja mediaaniarvot aluehallintovirastojen vuosina 2010–2016 antamissa lupapäätöksissä. Keskimääräinen käsittelyaika lyheni vuonna 2015 ensimmäistä kertaa aluehallintovirastojen toiminta-aikana ollen 17,2 kuukautta, mutta kasvoi jälleen seuraavana vuonna. Käsittelyaikojen mediaaniarvo laski tarkastelujaksolla tilapäisesti vuonna 2013 lähtien sen jälkeen nousuun.

Taulukko 1. Ympäristölupien keskimääräiset ja mediaanikäsitteleyajat aluehallintovirastoissa 2010–2016^{3,4}

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁵
Keskiarvo (kk)	13,0	14,8	16,8	17,5	17,7	17,2	18,4
Mediaani (kk)	9,4	10,1	13,4	12,9	13,2	13,8	14,0

Pisimmät keskimääräiset käsitteleyajat vuonna 2015 annetuissa päätöksissä olivat Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa (PSAVI) 19,8 kuukautta ja ESAVI:ssa 18,8 kuukautta. LSSAVI:ssa käsitteleyaika oli 15,0 kuukautta ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa (ISAVI) 11,5 kuukautta.

Ympäristölupahakemusten ja -päätösten määrän kehittyminen

Vireille tulleiden ympäristölupahakemusten määrät ovat vähentyneet kaikissa aluehallintovirastoissa vuosina 2015 ja 2016. Ympäristönsuojelulain mukaisia lupa-asioita tuli vuonna 2015 vireille 565 kappaletta⁶, mikä oli noin 40 % vähemmän kuin edellisvuonna. Vireille tulleiden lupa-asioiden määrä väheni edelleen 20 % vuodesta 2015 vuoteen 2016, jolloin lupahakemuksia saapui yhteensä 452 kappaletta. Pääosa vähennyksestä johtuu ympäristönsuojelulain muutoksesta, jolla luovuttiin säännönmukaisesta lupamääräysten tarkistamismenettelystä. Kolmeen aluehallintovirastoon (ESAVI, LSSAVI ja PSAVI) oli palkattu lisähenkilöstöä hakemusruuhkien purkuun vuosina 2015 ja 2016. Tällöin käsiteltiin tehostetusti pitkään vireillä olleita hakemuksia, mikä vaikuttanee jonkin verran pidentävästi keskimääräisiin käsitteleyaikoihin.

Taulukossa 1 on esitetty esimerkinomaisesti aluehallintovirastojen vuonna 2015 antamien ympäristönsuojelulain mukaisten sekä YSL:n ja vesilain mukaisten niin sanottujen sekahankkeiden lupapäätösten määrät. Eniten päätöksiä annettiin eläinsuojille (160 päätöstä), jätteen käsitteleytoiminnoille (143 päätöstä), energian tuotantoon (138 päätöstä) sekä turvetuotantoon (120 päätöstä). Lukuihin sisältyvät niin myönteiset kuin kielteiset päätökset, perutut ja käsittelemättä jätetyt hakemukset ynnä muut vastaavat. Lukuihin eivät sisälly annetut ilmoitus-, korvaus- ja oikaisuvaatimuspäätökset.

Energiantuotannon päätösten määrän poikkeuksellinen korostuminen johtuu ympäristönsuojelulain 233 §:stä, jonka mukaan suurten polttolaitosten toiminnanharjoittajien tuli jättää hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi polttoainetehon yhteenlaskusäännön (98 §) soveltamiseksi viimeistään 31.10.2014.

³ Attila, M. 2015.

⁴ Suomen ympäristökeskuksen lupaseurantatilastot.

⁵ Luvut kattavat kaikki YSL:n mukaiset asiat toisin kuin vertailuvuodet. Lähde: ympäristöministeriö.

⁶ Kuurberg, M. 2017.

Taulukko 2. Aluehallintovirastojen antamien ympäristönsuojelulain mukaisten lupapäätösten määrät toimialoittain vuonna 2015⁷

Toimiala	Ympäristölupapäätösten määrä 2015
Metsäteollisuus	23
Metalliteollisuus	30
Energian tuotanto	138
Kemianteollisuus, kemikaalien käsittely	47
Malmien ja mineraalien kaivaminen ja tuotanto	33
Turvetuotanto	120
Nahan tai tekstiilien tuotanto tai käsittely	1
Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus	16
Eläinsuojat	160
Kalankasvatus	31
Liikenne	24
Jäte- ja raakavedenpuhdistus	70
Jätteiden käsittely	143
Pilaantuneet maat	1
Muu toiminta	16
Kaikki yhteensä	853

Tarkasteltaessa päätöksiä hakemustyypeittäin (hanketyypeittäin) eniten päätöksiä vuonna 2015 annettiin toiminnan olennaiseen muuttamiseen (206 päätöstä) sekä lupamääräysten tarkistamiseen (198 päätöstä). Uudelle toiminnalle (investointihankkeille) annettiin 68 päätöstä.

Ympäristölupapäätösten kustannukset

Aluehallintovirastojen tilinpäätöstietojen⁸ perusteella ympäristö- ja vesilupien käsittelyn kustannusvastaavuus oli vuonna 2016 42,5 % laskettuna samoin perustein kuin vuonna 2015, jolloin kustannusvastaavuus oli 42,8 %. Tavoitteena oli 50 %:n kustannusvastaavuus.

Ennakkotapaamiset vuonna 2016

Selvityksessä tarkastellut, ennen hakemuksen vireilletuloa tapahtuvat ennakkotapaamiset (aiemmin ennakkoneuvottelut) ovat olleet aluehallintovirastoissa vaihtelevassa määrin käytössä jo useamman vuoden. Tapaamisten määrästä on tilastotietoa kaikkien aluehallintovirastojen osalta käytettävissä vasta vuodelta 2016, jolloin tapaamisia järjestettiin ympäristönsuojelulain mukaisissa hankkeissa yhteensä 107 kappaletta. Tapaamisten määrät aluehallintovirastoittain olivat seuraavat: ESAVI 70, ISAVI 11, LSSAVI 16 ja PSAVI 10 tapaamista.

Tapaamisiin käytettyä aikaa ei vielä vuonna 2016 tilastoitu kaikissa aluehallintovirastoissa. Käytettävissä olevien tietojen ja tehtyjen arvioiden perusteella tapaamisiin kului yhteensä

⁷ Suomen ympäristökeskuksen lupaseurantatilastot.

⁸ Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2017, s. 57.

noin 359 tuntia. Henkilötyötuntien määrä oli kuitenkin vähintään kaksin- tai kolminkertainen, sillä tapaamisiin osallistui yleensä useampi lupaviranomaisen edustaja.

1.3 Aikaisemmat hankkeet, selvitykset ja ehdotukset

Ympäristölupajärjestelmän kehittämiseksi on laadittu useita selvityksiä ja tehtyä monia uudistuksia. Vuonna 2014 säädettiin uusittu ympäristönsuojelulaki, jonka avulla toimeenpantiin EU:n teollisuuspäästädirektiivi. Tätä ennen toteutettuja kehittämistoimenpiteitä ovat olleet muun muassa valtion ympäristölupahallinnon uudistaminen osana valtion aluehallinnon uudistamista, tiettyjen toimintojen siirtäminen rekisteröintimenettelyyn sekä vireillä oleva uudistus eräiden toimintojen siirtämisestä ilmoitusmenettelyyn.

Ympäristömenettelyjen sujuvoittamiseen on esitetty muun muassa seuraavia reunaehtoja:⁹

- a) ympäristönsuojelun tason säilyttäminen samalla kun viranomaisten henkilöresursseja supistetaan,
- b) tarve yhteensovittaa lupamenettelyt paremmin yhteiskunnan reaaliaikaisen toiminnan kanssa,
- c) kynnysten ja viivästysten madaltaminen uusien yrittäjien toiminnan aloittamiseen,
- d) lukuisista rinnakkaisista tai perättäisistä lupa- ja lausunntoimenettelyistä aiheutuvan kokonaisenmenettelyn hitauden poistaminen,
- e) menettelyjen lukuisuudesta ja puutteellisesta koordinoinnista aiheutuvan päällekkäisen viranomaistyön ja perättäisten osallistumismenettelyjen vähentäminen,
- f) investointien toteuttamiseen liittyvien oikeudellisten ja menettelyjen kestoon liittyvien epävarmuuksien vähentäminen,

Ympäristönsuojelulain uudistuksen 3. vaiheessa käsiteltiin ympäristölupamenettelyn sujuvoittamista. Erityisesti tarkasteltavina olivat asianosaisten kuuleminen ja osallistumisoikeuksien varaaminen, luvanvaraisuuskynnysten nostaminen, rekisteröintimenettelyn käytön laajentaminen sekä lupaviranomaisten toimivaltasäännökset. Eläinsuojien osalta tarkasteltiin edellytyksiä säätää lupamääräyksissä ratkaistavista asioista toimialakohtaisessa asetuksessa, siirtää toimintoja lupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn tai rajata muuten lupamenettelyssä ratkaistavien asioiden määrää.

Menettelyjä on kehitetty viime vuosina myös muuttamalla toimintatapoja. Tässä tarkoituksessa on esimerkiksi toteutettu entistä useammin luvanhakijan ja viranomaisten välisiä ennakkotapaamisia, joiden tarkoituksena on varmistaa hakemusasiakirjojen ja niihin liittyvien selvitysten riittävyys ennen hakemusasiakirjojen jättämistä.

Toimintatapojen kehittämiseksi on toteutettu myös erilaisia pilotti- ja yhteistyöhankkeita:

- Äänekosken biotuotetehtaan ympäristövaikutusten arviointi- ja lupamenettelyt. Ympäristöministeriön pilottihanke keväällä 2014, jossa biotuotetehtaan YVA- ja lupaprosessit vietiin läpi ennätysajassa. Tämä edellytti kuitenkin viranomaisten resurssien voimakasta kohdentamista biotuotetehtaan hakemuksen käsittelyyn.

⁹ Belinskij ym. 2016.

- Kestävän kaivostoiminnan verkosto. Kaivosteollisuuden ja sen tärkeiden sidosryhmien yhteistyöhanke vastuullisen kaivostoiminnan pelisäännöiksi.
- Yritysten ja ympäristöviranomaisten aluefoorumit. EK:n ja ympäristöministeriön keväällä 2014 käynnistämät aluefoorumit, joiden tarkoituksena on tarjota yhteistyöfoorumi ajan-kohtaisiin lupa-asioihin liittyen.
- IMPERIA-hanke. Suomen ympäristökeskuksen koordinoima hanke hyvien käytäntöjen ja menetelmien tunnistamiseksi ja kehittämiseksi ympäristövaikutusten arviointiin.

Ympäristömenettelyistä on viime vuosina valmistunut lukuisia selvityksiä, joita on lueteltu raportin lopussa kohdassa ”Lähteitä ja tausta-aineistoja”.

1.4 Selvityksen toteuttamisstrategia

Hankkeen tavoitteena oli selvittää, voidaanko ympäristölupamenettelyä sujuvoittaa muuttamalla lupamenettelyä ja mikä sen vaikutus oli menettelyn kokonaisuuteen sekä lupamenettelyn ja päätösten laatuun. Samalla selvitettiin muutoksen merkitystä lupanhakijalle, lupa- ja valvontaviranomaisille sekä asianosaisille. Lisäksi arvioitiin muutetun prosessin merkitystä asianosaisten ja viranomaisten muutoksenhakutarpeeseen. Tulosten perusteella arvioitiin, missä tilanteissa menettely kokonaisuudessaan sujuvoitui.

Vireilletuloa edeltävien ennakkotapaamisten tarkoitus on kertoa lupanhakijalle hakemukseen liitettävistä tarpeellisista selvityksistä ja antaa lupaviranomaiselle tietoa hakemuksen mukaisesta toiminnasta. Tiedottaminen vähentää hakemuksen täydentämistarpeita lupaprosessin myöhemmissä vaiheissa ja lyhentää puutteellisista hakemuksista johtuvia pitkiä käsittelyaikoja. Neuvonnan tarvetta lisää se, ettei ympäristölainsäädännössä ole tarkasti säädetty, millaisia selvityksiä eri tilanteissa tarvitaan lupahakemuksen liitteeksi. Tällaisia selvityksiä voivat olla muun muassa mallinnukset, toimintakokonaisuus, teollisuuspäästödirektiivin soveltaminen, liittyminen laitosalueen ja sen ympäristön muihin toimintoihin ja hakijan omiin muihin lupamenettelyihin sekä yksityistiet.

Ympäristölupahakemusasiakirjoista kuulemiseen yhdistettiin myös lupaluonnoksesta kuuleminen. Käytännössä samalla kuullaan myös yleistä etua valvovien viranomaisten lausunnoista, sillä ne on otettu huomioon lupaluonnosta laadittaessa. Kuuleminen ajoittui nykyistä myöhemmään menettelyn vaiheeseen tai viranomaislausunnot sijoituivat nykyistä aiempaan vaiheeseen.

Lupaluonnos tuli myös julkiseksi ja siinä tehtäviin ratkaisuihin liittyi oikeusvaikutuksia, sillä muutokset luonnokseen lopullista päätöstä annettaessa edellyttävät hakijan uutta kuulemistä. Lupaluonnos ei silti sido päätöksentekoa. Asianosaisten kannalta tämä muutti nykyistä tilannetta, jossa he vasta lopullisesta lupapäätöksestä saavat tietää, millä tavoin päästöjä on rajoitettu. Kokeilun johdosta heillä oli jo lupaprosessin aikana käytössään lupaluonnos määräyksineen, viranomaislausunnot ja viranomaisten lähtökohtaisesti sitova kanta hankkeeseen. Lisäksi lupaluonnos meni tiedoksi muille viranomaisille, jotka ottivat tarvittaessa kantaa muun muassa asia- ja kirjoitusvirheisiin, lupamääräyksistä mahdollisesti ilmenneisiin yllätyksiin sekä muihin uusiin seikkoihin, jotka heidän lausuntojensa perusteella olisi pitänyt ottaa huomioon päätöksessä.

Lupanhakijaa oli kuultava tarvittaessa uudelleen, jos päätösvalmistelussa ilmeni tarve poiketa lupaluonnoksesta tai ympäristölupahakemuksesta. Tällä ehkäistään lupapäätökseen sisälty-

viä yllätyksiä, joista seuraa tarpeettomia muutoksenhakuja. Uudelleen kuuleminen on rajattu tilanteisiin, joissa poiketaan luvanhakijan kannalta huonompaan suuntaan ja seikkoihin, joista luvanhakija ei ole voinut lausua lupaluonnoksesta, lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä antamassaan vastineessa.

Tämän selvityksen johtopäätöksiä tehtäessä hyödynnettiin kokemuseräistä tietoa, pilottihankkeiden empiirisiä kokemuksia, seurantalomakkeita sekä lupa- ja valvontaviranomaisten ja luvanhakijoiden edustajien haastatteluja. Kuulemisvaiheessa saadaan olennaista tietoa myös yksittäisten lupahankkeiden asianosaisilta. Selvityksen johtopäätöksissä arvioidaan sitä, tehdäänkö muutoksia muuttamalla säännöksiä vai lupaviranomaisten käytössä olevia toimintamalleja vai molempia.

1.5 Pilottihankkeet

Perustiedot

Selvitystyöhön kuuluivat taulukossa 3 luetellut 11 pilottihanketta, jotka edustivat viittä eri toimialaa: jätteiden hyödyntäminen ja käsittely (4 kpl), eristeiden valmistus (3 kpl), turvetuotanto (2 kpl), energian tuotanto (1 kpl) sekä eläinsuoja (1 kpl). Näistä kuusi on niin sanottuja direktiivilaitoksia (hankkeet 1, 3–5, 10 ja 11).

Taulukko 3. Pilottihankkeet aluehallintovirastoissa

Nro	Dnro	Hakija	Vireille	Hanke	Hankkeen tyyppi	Kunta	YSL liitteen 1 luvanvara- rauskohta
1	ESAVI/210/2016	Neste Oyj	12.1.2016	voimalaitos	toiminnan muutos + aloittamislupa	Porvoo	taulukko 1 kohta 3a
2	ESAVI/4822/2016	Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy	12.5.2016	jäteasema	toiminnan muutos + aloittamislupa	Sipoo	taulukko 2 kohta 13f
3	ESAVI/5000/2016	Kingspan Oy	16.5.2016	eristetehdas	uusi toiminta + aloittamislupa	Kankaanpää	taulukko 1 kohta 4b
4	ESAVI/7735/2016	Remeo Oy (ent. Suez Suomi Oy)	31.8.2016	jätteenkäsittely ja biokaasulaitos	toiminnan muutos + aloittamislupa	Vantaa	taulukko 1 kohta 13f, taulukko 2 kohdat 13f ja 12c
5	ESAVI/7991/2016	Bewi Styrochem Oy	9.9.2016	eristetehdas	toiminnan muutos + aloittamislupa	Porvoo	taulukko 1 kohta 4b
6	LSSAVI/6589/2015	Koneurakointi Pentinmäki Vesa	29.12.2015	turvetuotantoalue	uusi toiminta	Jalasjärvi	taulukko 2 kohta 7d
7	LSSAVI/765/2016	Prinkkilä Oy	12.2.2016	turvetuotantoalue	uusi toiminta	Alavus	taulukko 2 kohta 7d
8	LSSAVI/1661/2016	Sami Eerola	29.3.2016	lihasikala	toiminnan muutos	Seinäjoki	taulukko 2 kohta 11a
9	LSSAVI/3928/2016	ThermiSol Oy	15.8.2016	eristetehdas	toiminnan muutos + aloittamislupa	Sastamala	taulukko 2 kohta 6c
10	LSSAVI/5012/2016	Ekokem-Palvelu Oy*	25.10.2016	teollisuusjätekeskus	toiminnan muutos + aloittamislupa	Valkeakoski	taulukko 1 kohta 13g ja 13f sekä taulukko 2 kohta 13f
11	LSSAVI/4771/2016	EcoEnergy SF Oy	7.10.2016	biokaasulaitos	uusi toiminta + aloittamislupa	Äänekoski	taulukko 1 kohta 13f, taulukko 2 kohta 5b

* Fortun Environmental Construction Oy (aputoiminimi Ekokem-Palvelu), rekisteröity 10.5.2017 alkaen.

Ennakkoneuvonta ja muu neuvonta

Projektiryhmä osallistui Bewi Styrochem Oy:n pilottihankkeen ennakkotapaamiseen 20.6.2016 Hämeenlinnassa ja Suez Suomi Oy:n (nykyisin Remeo Oy) hankkeen ennakkotapaamiseen 27.6. Helsingissä. Projektiryhmälle toimitettiin lisäksi tiedot 24.8.2016 pidetystä Bewi Styrochem Oy:n toisesta ennakkotapaamisesta. Projektiryhmä osallistui myös pilottihankkeeksi kaavailun Mäkelä Alu Oy:n ennakkotapaamiseen 18.8.2016 Vaasassa, mutta kyseinen ympäristölupahakemus ei tullut vireille selvitystyön aikana.

LSSAVI liitti pilottihankkeisiinsa niin sanotun tehostetun neuvonnan. Tehostetun neuvonnan määritelmää tai sisältöä ei täsmennetty. Tämän merkitystä selvityksen tulosten yleistettävyy-

teen oli vaikea arvioida eikä sen merkitys kyselyiden perusteella muodostunut suureksi. Neuvonta kokonaisuutena ulottuu hankkeen vireilletuloa edeltävästä ajasta lupapäätöksen antamisen jälkeiseen aikaan, jolloin neuvonta voi koskea esimerkiksi erillistä täytäntöönpanohakemusta tai muutoksenhakua.

Vireille tulleiden hankkeiden lupamenettelyjen seuranta

Projektiryhmä tutustui ESAVI:n toimintaan 15.6.2016 ja LSSAVI:n toimintaan 11.8.2016. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden prosessit esiteltiin projektiryhmälle yleispiirteisesti vaihe vaiheelta. Ohjausryhmän päätöksen mukaisesti projektiryhmä seurasi hankkeiden vaiheita ja etenemistä valtion aluehallinnon asianhallintajärjestelmästä (USPA), johon yhdellä projektiryhmän jäsenellä oli lukuvoikeudet. Projektiryhmä laati pilottihankkeiden seurantalomakkeet ja toimitti ne esittelijöille täytettäväksi hakemusta käsiteltäessä. Esittelijöitä haastateltiin seurantalomakkeiden tietojen perusteella. Näin saatiin jälkikäteen tietoja myös ennen selvitystyön alkua vireilletulleiden pilottihankkeiden alkuvaiheista.

Ohjausryhmä pyysi projektiryhmää seuraamaan hankkeita vaiheittain etukäteen määritettävien kiinnekohtien perusteella, koska syksyllä 2016 vireilletulleet pilottihankkeet eivät välttämättä ehtisi päätösvaiheeseen asti työn aikana. Neuvonta, sisältäen ennakkotapaamisen, käsiteltiin omana kokonaisuutenaan siltä osin kuin se oli mahdollista ilman pilottihankkeesta saatavia tuloksia. Varsinaisia kiinnekohtia olivat 1) kuulutusvaihe sisältäen lupapäätösluonnoksen ja muutetun prosessin vaiheet siihen mennessä sekä 2) lupapäätös. Väli raportissa tarkasteltiin kiinnekohdittain niitä hankkeita, jotka ovat raportin laatimisaikana edenneet kyseisiin kiinnekohtiin.

Loppuraportissa on tarkasteltu sekä kokonaisuuksia, jotka ovat edenneet lupapäätösten antamisen jälkeiseen aikaan että keskeneräisiä hankkeita.

Neuvontaosiossa tarkasteltiin pilottihankkeiden neuvonnasta saatuja tietoja ja analysoitiin neuvonnan merkitystä ja vaikutusta. Tarkastelun kohteena olivat erityisesti ne hankkeet, joiden osalta projektin kuluessa on toteutettu ennakkotapaaminen, muiden hankkeiden osalta tietoperustana olivat esittelijöiltä seurantalomakkeilla ja haastatteluissa saadut tiedot.

Projektin haasteena oli erottaa se, missä määrin lupamenettelyn mahdollinen sujuvoituminen tai hidastuminen johtuu juuri muutetusta menettelystä eikä normaalimenettelyn vaiheisiin liittyvistä tekijöistä.

Selvitystyön aloituksen myöhästyminen johti siihen, että kaikki pilottihankkeet käsiteltiin tehostetussa ja samalla nopeutetussa menettelyssä. Kuudelle hankkeelle annettiin 28.4.2017 mennessä lupapäätös, joista neljä ehti saada lainvoiman. Kahdesta päätöksestä valitettiin. Lisäksi kolme hanketta eteni kuulemisvaiheeseen asti. Kaikki keskeneräisetkin hankkeet sovittiin käsiteltäväksi loppuun asti pilottimenettelyssä.

Mahdolliset muutettuun vaiheistukseen liittymättömät muut nopeutukset tai hidasteet otettiin huomioon tulosten käsittelyssä, jotta voitiin arvioida muutetun käsittelyn vaikutuksia. Eräitä keskeisiä tällaisia tekijöitä olivat muun muassa kunkin lupaviranomaisen esiteltävänä ja ratkaistavana olevien asioiden määrä ja laatu.

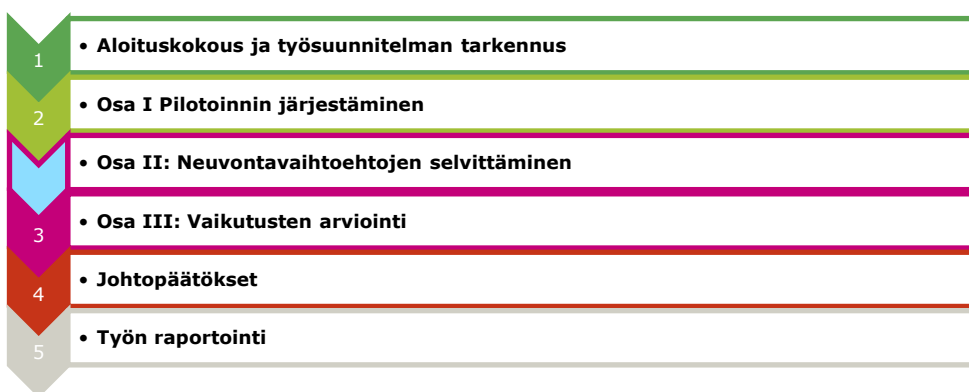
1.6 Selvitystä varten tehdyt kyselyt ja haastattelut

Projektiryhmä kuuli eri osapuolia hankkeen aikana haastatteluiden, webropol-kyselyn sekä sähköpostikyselyiden avulla. Haastatteluiden ja selvityksen liitteenä 2 olevien kyselyiden kohderyhmät ja ajankohdat olivat seuraavat:

- ELY-keskusten valvontaviranomaisista, konsulteista ja elinkeinonharjoittajien etujärjestöjen edustajista koottu konsultointiryhmä: webropol-kysely kesä-elokuussa 2016, vastauksia 25
- pilottihankkeiden esittelijät: haastatteluja joulukuussa ja maaliskuussa 2017
- pilottihakemuksista lausunnon antaneet viranomaiset: sähköpostikysely maaliskuussa 2017, vastauksia 16
- luvan hakijat sekä heidän mahdollisesti käyttämät konsultit: haastatteluja ja sähköpostikyselyjä maaliskuussa 2017, haastatteluja viisi, kyselyvastauksia yksi
- kahteen päätöksen saaneeseen pilottihankkeeseen muistutuksen jättäneet asianosaiset: sähköpostikysely maaliskuussa 2017, vastauksia neljä
- ISAVI:n esittelijä-ratkaisija ja entinen PSAVI:n esittelijä-ratkaisija: haastattelut maaliskuussa 2017.

1.7 Yhteenveto projektiryhmän toimenpiteistä

Selvityksen päävaiheet olivat pääpiirteittäin seuraavat:



Kokoukset

Projektiryhmä osallistui 19 kokoukseen:

- ympäristöministeriö 2.5., 13.6., 24.8. ja 21.11.2016
- ohjausryhmä 11.5., 5.9., 1.12.2016, 6.2., 9.3., 6.4. ja 2.5.2017 sekä sähköpostikokoukset 15.–16.12.2016 ja 19.5.2017
- projektiryhmän sisäinen kokous 27.5. ja 25.11.2016 sekä 10.2. ja 11.4.2017
- aluehallintovirastot 15.6. (ESAVI) ja 11.8.2016 (LSSAVI, videoyhteydellä)

Ennakkotapaamiset

Projektiryhmä on osallistunut kolmen pilottihankkeen ennakkotapaamiseen:

- 20.6.2016 Bewi Styrochem (tapaamispaikkana Hämeenlinna, osallistunut taho projektiryhmästä Ramboll)
- 27.6.2016 Suez (Helsinki, SYKE)
- 18.8.2016 Mäkelä Alu (Vaasa, Ramboll), hakemus ei tullut vireille selvitystyön aikana.

Lisäksi projektiryhmä on saanut tietoja yhdestä lisäennakkotapaamisesta sekä yhden käsitteilyaikana pidetyn tapaamisen muistion.

Seurantalomakkeet

Projektiryhmä toimitti pilottihankkeiden esittelijöiden täytettäväksi 52-kohtaisen seurantalomakkeen, jota esittelijät täyttivät hankkeiden edetessä. Lomakkeella kysyttiin sellaisia pilottihankkeisiin liittyviä menettely- ja ajankäyttöseikkoja, jotka eivät selvinneet asianhallintajärjestelmästä. Seurantalomakepohja on liitteenä 1.

Haastattelut ja kyselyt

Eri osapuolia kuultiin haastatteluina ja kyselyinä luvussa 1.6 mainitun mukaisesti. Kyselylomakkeet ovat tämän selvityksen liitteenä 2.

Tiedotus ja työpaja

Projektiryhmä perusti hankesivun ympäristöhallinnon ymparisto.fi -palvelussa huhtikuussa 2016. Projektiryhmä kirjoitti selvitystä koskevan blogin, joka julkaistiin lokakuussa 2016 VNK:n internet-sivuilla ja Twitterissä.

Hankkeesta järjestettiin työpaja 1.3.2017 ympäristöministeriössä. Työpajaan osallistui 27 lupa- ja valvontaviranomaisten sekä järjestöjen, konsulttien ja edunvalvontajärjestöjen edustajaa sekä kuusi projektiryhmän jäsentä.

Projektiryhmä kirjoitti myös Policy Brief-artikkelin, joka julkaistiin VNK:n internet-sivuilla ja Twitterissä kesäkuussa 2017.

Projektiryhmä esitteli hanketta myös lupamenettelyjen sujuvoittamista koskevilla luennoilla, kuten kansallisilla YVA-päivillä 30.3.2017.

Muu kirjallinen materiaali

Projektiryhmä valmisteli kokousten ja ennakkotapaamisten pöytäkirjojen ja muistioiden sekä seurantalomakkeiden lisäksi ympäristölupahakemusrungon ja muun muassa tiivistelmän hankesuunnitelmasta, kyselylomakkeet konsultointiryhmälle, lausunnonantajille, hakijoille ja asianosaisille, yhteenvedon webropol-kyselyistä, erillisselvityksen neuvontavaihtoehtoista, haastattelumuistiot ja sähköpostikyselyjen yhteenvedot, työpajan kyselyt, muistiot ja yhteenvedon, väliraportin sekä loppuraportin.

2. YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN ALKUVAIHEEN MUUTOKSET – TEHOSTETTU NEUVONTA

Tämän selvityksen yhtenä tarkastelukohteena oli, miten lupaprosessia on mahdollista helpottaa parantamalla viranomaisen ja toiminnanharjoittajan vuorovaikutusta menettelyn alkuvaiheessa. Toisaalta arvioitiin sitä, mitä erityisvaatimuksia lupaprosessin muuttaminen sellaiseksi, että kuulutus toteutetaan vasta lupaluonnosvaiheessa, asettaa viranomaisneuvonnalle Lupamenettelyn vaiheistuksen vaikutuksia neuvontaan tarkastellaan tarkemmin selvityksen luvussa 5.

Ympäristölupamenettelyn alkuvaiheen neuvonnan osalta tämän hankkeen tavoitteena on arvioida ja selvittää tehostetun neuvonnan vaikutusta lupien käsittelyaikoihin, lupien valmistelijoiden työtyytyväisyyteen ja asiakaspalautteeseen sekä arvioida tarvitaanko neuvontaan uusia ohjeita tai malleja. Tavoite on tarkoitus saavuttaa vastaamalla seuraaviin kysymyksiin:

1. Voidaanko ympäristölupiin liittyvää neuvontaa tehostaa ja organisoida nykyistä systemaattisemmin?
2. Voidaanko neuvontaa tehostaa ohjein tai sähköisen asioinnin keinoin?
3. Vaikuttavatko nämä sujuvoittavasti tai resurssien käyttöä tehostavasti lupamenettelyyn kokonaisuudessaan?

Selvityksessä tarkastellaan muun muassa mahdollisuuksia hyödyntää erillisiä neuvonnasta huolehtivia neuvontapalveluita tai neuvontavoimavaroja. Lisäksi selvitetään nk. rutiininomaista neuvontaa (usein kysytyjä kysymyksiä), joihin voitaisiin mahdollisesti vastata nykyistä paremmalla ohjeistuksella ja hakemuslomakkeilla, sekä mahdollisuuksia hyödyntää neuvonnassa sähköistä asiointia entistä tehokkaammin.

Keskustelu viranomaisten ja toiminnanharjoittajan välillä voi kokemusten mukaan selvittää varsin tehokkaasti ja lyhyessä ajassa eri osapuolten tarpeita ja odotuksia prosessia kohtaan. Ympäristönormien joustavuus tarkoittaa sitä, että esimerkiksi hakemuksen sisältövaatimukset poikkeavat toisistaan hankkeiden erilaisten ominaispiirteiden (esimerkiksi teknologia ja paikalliset ympäristöolot) vuoksi. Neuvonnalla voidaan ohjata hakemuksen painopisteitä, laajuutta ja laatua oikeaan suuntaan heti prosessin alkuvaiheista lähtien. Kyse ei ole ainoastaan yksipuolisesta neuvonnallisesta viestinnästä viranomaiselta toiminnanharjoittajalle. Toiminnanharjoittajan antama kuva hankkeen tavoitteista ja sisällöstä mahdollistaa sen, että viranomaisen voi tarkentaa hakemukseen ja prosessiin liittyviä tarpeita ja yksityiskohtia. Tietoisuuden lisääntyminen parantaa mahdollisuuksia aikatauluttaa prosesseja järkevästi suhteessa hankekokonaisuuteen. Neuvonnan tehostamisessa tarkastellaan myös mahdollisuuksia hyödyntää ja kehittää yksityisten konsulttien antamaa neuvontaa.

2.1 Ennakollisen neuvonnan lisäämisen tavoitteet

Ennakollisen neuvonnan lisäämisen tavoitteena on saattaa osapuolet tietoisiksi hankkeen suunnitelmista ja aikatauluista, sopia prosessin kulun vaiheistuksesta ja keskustella lupahakemuksen sisällöstä ja tarvittavista lisäselvityksistä. Lisäämällä tiedonvaihtoa prosessin alkuvaiheessa pyritään siihen, että hakemuksen tullessa vireille viranomaiseen, hakemus on niin laadukas ja täydellinen, että lupaprosessi pääsee etenemään sujuvasti ilman tarpeettomia

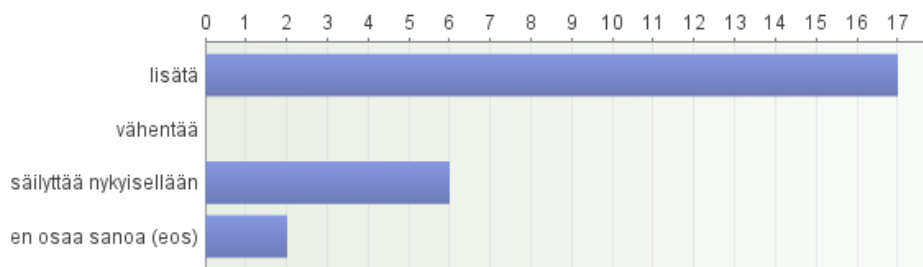
viiveitä sellaisista täydennyksistä, jotka olisivat olleet helposti vältettävissä paremmalla kommunikaatiolla osapuolten välillä.

Ympäristönsuojelulaki ja sen nojalla annettu alemmanasteinen sääntely sekä ympäristölupajärjestelmä perustuvat suurelta osin tapauskohtaiseen harkintaan. Tapauskohtaisen harkintaan liittyy ympäristöoikeudelle tyypillinen normien joustavuus, mikä ympäristölupamenettelyn osalta merkitsee sitä, että sääntelyllä on pyritty määrittämään hyväksyttävien immissioiden eli ympäristöön ja ympäröivään yhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kehys. Yksittäiset hankkeet voivat olla laadultaan ja laajuudeltaan hyvin erilaisia ja koskea hyvin erityyppisiä toimialoja. Suomessa ei ole lähdetty laajasti säätämään eri luvanvaraisten toimialojen lupahakemuksen sisältöä koskevista vaatimuksista, vaan muodolliset vaatimukset ovat pääosin samat toimialasta riippumatta. Käytännössä hakemuksen riittävyttä arvioidaan siis näissä joustavissa puitteissa toimialan ominaisuudet ja hankkeen laatu huomioiden. Yksittäisille toimialoille hakemuksen käytännön sisältövaatimukset ovat saattaneet melko laajalti vakiintua ja tähän on myös systemaattisesti pyritty kehittämällä toimialaohjeita sekä lisäämällä alueellisten viranomaisten toimialayhteistyötä. Edellä kuvatusta järjestelmän joustavuudesta johtuen on ymmärrettävää, että hakijan ja viranomaisen välisillä keskusteluilla luodaan edellytyksiä selventää yksittäisen hankkeen lupahakemukselta vaadittavaa selvitysten laajuutta ja sisältöä. Hakemuksen alustavankin sisällön neuvomiseksi viranomaisen tarvitsee varsin kattavan perehdytyksen suunnitellun hankkeen ominaisuuksista, joten neuvonta on aina nähtävä kaksisuuntaiseksi prosessiksi.

Neuvonnan onnistumisen kannalta on keskeistä, että sekä hakija että myös viranomaiset ovat valmistautuneet tapaamisiin riittävän huolellisesti. Erilaiset hakemuksen laatimista tukevat ohjeet voivat auttaa hakijaa tässä. Projektiryhmä katsoo, että aiemmin julkaistuihin ohjeisiin olisi päivittämisen yhteydessä hyödyllistä lisätä ohjeistus ennakkoneuvontaan varautumisesta. Ennakkoneuvonnan onnistumista voidaan tukea myös sähköisiä lupahakemuksia kehittämällä, koska sähköisessä järjestelmässä voidaan paperihakemusta paremmin varmistaa, että tietyt selvitykset on edes pääpiirteissään laadittu ja hakemuksen rakenne on muodostunut asian kannalta oikeanlaiseksi.

Konsultointiryhmän kysely

Konsultointiryhmän kyselyssä 68 % vastaajista halusi lisätä ennakkoneuvontaa. Neuvonnan vähentämistä ei kannatettu. Vapaamuotoisessa palautteessa tuotiin mielipiteenä esille, että lainsäädäntö ja ohjeet ovat puutteellisia ja harkintavaltaa on paljon. Keskusteluun nousi resurssien riittävyys ja mahdolliset neuvonnan eri muodot (tapaamiset, sähköinen neuvonta, yhteistyö tms.)



Kuva 2 Viranomaisen antaman ennakkoneuvonnan tarve

2.2 Neuvonnan ulottuvuus

Neuvonnan ulottuvuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, minkälaisia elementtejä neuvontaan kuuluu ja kuinka pitkälle menevä toiminnanharjoittajan sisällöllinen ohjaus voi kuulua viranomaisen tehtävään.

Konsultointiryhmä

Konsultointiryhmän kyselyssä yli 90 % (ELY 94 %) vastaajista katsoi, että neuvontapalveluihin kuuluvat lupahakemuksen sisältö sekä etenkin lupahakemukseen liitettävät selvitykset, joista ei ole tarkasti säädetty (muun muassa mallinnukset, toimintakokonaisuus), ja ennen hakemuksen vireilletuloa ilmoitettavat käsittelyajat vastaavissa tapauksissa ja vireille tulevassa/tulleessa tapauksessa. Vastaajat siis katsoivat, että neuvonta ei rajoitu vain lainsäädännön vaatimusten toistamiseen, vaan viranomaisen tulisi neuvonnalla selvittää, miten joustavia normeja hakemuksen sisältövaatimuksista tullaan kyseessä olevassa tapauksessa tulkitsemaan.

84 % vastaajista oli sitä mieltä, että neuvontaan kuuluu luvanmyöntämisedellytysten ja lupamääräysten kannalta keskeiset asiat ottamatta kantaa ratkaisuun yksittäistapauksessa. Edellä esitettyä voi tulkita siten, että vastaajat katsovat, että neuvonnassa tulisi pyrkiä kirkastamaan asiakkaalle, mitkä tekijät ovat kaavaillussa hankkeessa lupaharkinnan keskiössä ja nostaa esille seikat, joihin erityisesti tulisi kiinnittää huomiota hakemusta laadittaessa.

Taulukko 4. Lupa- ja valvontaviranomaisen neuvontaan kuuluvat asiat

	Kyllä	Ei	EOS	Yhteensä
lupahakemuksen sisältö	23	1 (ELY)	1 (eke)	25
lupahakemukseen liitettävät selvitykset, joista ei ole tarkasti säädetty (mm. mallinnukset, toimintakokonaisuus)	24	1 (ELY)	0	25
ennen hakemuksen vireilletuloa ilmoitettavat käsittelyajat vastaavissa tapauksissa ja vireille tulevassa/tulleessa tapauksessa	24	1 (ELY)	0	25
luvanmyöntämisedellytysten ja lupamääräysten kannalta keskeiset asiat ottamatta kantaa ratkaisuun yksittäistapauksessa	21	2 (ELY)	2 (ELY)	25

Kyselyn vastaajista lähes puolet (48 %) katsoi neuvontapalveluiden käsitteen olevan edellä kuvattua laajempi. Neuvonnan laajempaan käsitteeseen voisi kuulua tulkinnasta riippuen muun muassa tiedon antaminen kaavoitustilanteesta, YVA-harkinnasta ja YVA:n riittävydestä, lupa-asian liittyminen muihin ympäristöprosesseihin (YVA, kaava, luonnonsuojelulaki), katsaus tulevaisuuteen (lait, BAT), pitkälle viety sähköinen neuvonta ml. ulkomaisten investoijien tarpeet, sähköinen neuvonta + palvelu, tiedon saanti ympäristöä kuormittavista muista toiminnoista, prosessin eri vaiheet sekä luvan ja valvonnan maksullisuus.

Työpaja

Työpajan keskusteluissa oltiin valtaosin sitä mieltä, ettei neuvontaan kuulu konsultointi eikä päätöksentekoa sitova neuvonta. Viranomaisen on neuvottava lainsäädännön vaatimuksista ja eri menettelyjen yhteensovittamisesta. Mahdollisimman monen eri viranomaisen tulisi osallistua ennakkotapaamiseen.

Toiminnan vaikutusalueen laajuuden arvioinnin katsottiin kuuluvan neuvontaan asianosaisten kuulemisen kannalta mutta alueen tarkka määrittäminen kuuluu hakijalle osana velvollisuutta olla selvillä hankkeen vaikutuksista.

Kyselyt

Kyselyvastausten ja haastattelujen perusteella neuvonnan sisältö riippuu aluehallintovirastosta ja henkilöstä. Samanlainen ympäristölupa-asia voi siten tulla kilpailevilla yrityksillä ohjeistetuksi eri tavoilla sijaintipaikasta, virkamiehistä tai muista vastaavista seikoista riippuen, mikä on ongelmallista erityisesti hallintolain ja perustuslain yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

2.3 Neuvonnan järjestäminen

Neuvonnan järjestämisellä tarkoitetaan sitä, miten neuvontavastuu on jaettu esimerkiksi ympäristölupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välillä sekä miten neuvonta on organisoitu viranomaisen sisällä.

Konsultointiryhmä

Laaditun kyselyn perusteella tarjotuista vaihtoehdoista eniten kannatusta sai malli, jossa lupa- ja valvontaviranomaiset koordinoisivat yhdessä neuvontaa asiantuntijaryhmissään. Konsultointiryhmän kyselyssä 45 % kannatti neuvonnan keskittämistä lupaviranomaisen asiantuntijaryhmille toimialoitain, 21 % neuvonnan keskittämistä valvontaviranomaisen asiantuntijaryhmille vaikutusten perusteella, 70 % neuvonnan keskittämistä lupa- ja valvontaviranomaisten yhteisille asiantuntijaryhmille ja 6 % neuvonnan keskittämistä muille viranomaisille.

Koordinoitua lupa- ja valvontaviranomaisen yhteistä toteuttamistapaa kannatettiin muun muassa siksi, lupa- ja valvontaviranomaisten toimintaa olisi ylipäätään tarve sovittaa yhteen. Aluehallintouudistus ja erityisesti sen osaksi kaavailtu yksi valtion lupa- ja valvontavirasto, tarjoaisi mahdollisuuden toteuttaa neuvonta esitetyllä tavalla. Vastaajat pitivät neuvonnan monialaisuutta tärkeänä. Usein tarvitaan varsinaisen lupa-asian tuntemuksen lisäksi myös muuta ympäristöasiantuntemusta (YVA, kaava, luonnonsuojelu, vesiasiat). Ainakin harvinaisemmilla toimialoilla ongelmaksi voi muodostua se, ettei varsinaisia toimialakohtaisia asiantuntijoita ole käytettävissä. Yleisempää neuvontaa voisi olla tarpeen antaa esimerkiksi sähköiseen asiointiin liittyen muun muassa Y-ASPA-palvelussa. Hankekohtainen yksityiskohtainen neuvonta esitettiin järjestettäväksi vastuuvälvojan kautta, joka voi tarvittaessa hakea lisätietoa muilta asiantuntijoilta.

Yksittäisinä näkemyksinä nousi esille muun muassa mielipide, jonka mukaan substanssineuvontaa ei tulisi eriyttää luvan valmistelusta. Samoin nykyisessä järjestelmässä, jossa lupa- ja valvontaviranomaiset ovat erillisiä toimijoita, lupa- ja valvontaviranomaisen yhteisneuvontaa ei välttämättä pidetty tarkoituksenmukaisena, koska hajauttaminen voisi häivyttää osapuolien vastuita.

Taulukko 5. Lupa- ja valvontaviranomaisen antaman neuvonnan laatua parantavat seikat

	Kyllä	Ei	EOS	Yhteensä
neuvonnan keskittäminen lupaviranomaisen asiantuntijaryhmille toimialoitain	9 (7 ELY)	8 (7 ELY)	3	20
neuvonnan keskittäminen valvontaviranomaisen asiantuntijaryhmille vaikutusten perusteella	4 (3 ELY)	13 (11 ELY)	2 (1 ELY)	19
neuvonnan keskittäminen lupa- ja valvontaviranomaisten yhteisille asiantuntijaryhmille	16 (11 ELY)	5 (4 ELY)	2 (1 ELY)	23
neuvonnan keskittäminen muille viranomaisille	1 (ELY)	13	4	18

Kyselyssä esitettiin tehostamistoimenpiteenä ja asiantuntemusta lisäävänä ehdotuksena mahdollisuus kehittää kuntien antamaa neuvontaa esimerkiksi maakunnallisena yhteistyönä.

Tällöin kunnat voisivat sopia esimerkiksi tiettyjen kuntien erikoistumisesta joihinkin toimialoihin.

Luvan hakijan neuvonnan lisäksi kyselyyn vastanneet nostivat esille tarpeen ottaa huomioon myös asianosaisten sekä luonnon ja ympäristönsuojelun etua edistävien järjestöjen neuvonta niin valtion kuin kuntienkin ympäristöllisten viranomaistoimintojen suunnittelussa.

Vastaajat pitivät tärkeänä myös sitä, että sähköistä neuvontaa vietäisiin mahdollisimman pitkälle. Sähköinen palvelu voisi mahdollistaa muun muassa tiedon saannin ympäristöä kuormittavista muista toiminnoista, prosessin eri vaiheista sekä luvan ja valvonnan maksullisuudesta. Tällainen neuvonta palvelisi myös sellaisia tahoja, jotka suunnittelevat investointeja ulkomailta Suomeen.

Työpaja

Työpajan keskusteluissa painottui mahdollisuus järjestää perusneuvontaa sähköisenä, mutta sen lisäksi tarvitaan myös tapauskohtaista neuvontaa. Tietokantajärjestelmien avulla voitaisiin tarjota varsin syvälistäkin neuvontaa. Pysyvien ohjeiden ja kirjallisen neuvontamateriaalin ongelmana on tarpeiden kehittyminen ajan kanssa. Ympäristöhallinnolla tulisi olla prosessit neuvonnan ajan tasalla pitämiseksi. Itse materiaalin ylläpidon lisäksi on tärkeää varmistaa myös portaalien linkityksien ajantasaisuus ja helppokäyttöisyys, jotta olemassa oleva ohjeistus on tehokkaasti saatavilla. Tulevaisuuden sähköisen asiointijärjestelmän tulisi olla sellainen, että hakemuksen täytön yhteydessä olisi mahdollisuus saada informaatiota sähköisesti ja järjestelmä voisi tukea hakemusprosessia antamalla valitulle toimialalle tarkennettua ohjeistusta hakemuksen laatimisen askelten mukaisesti.

Eri viranomaisten hallussa olevat aineistot tulisi saattaa käytettäväksi yhden asiointirajapinnan tai portaalin kautta. Muun muassa eri viranomaisille toimitetut tai viranomaisella muuten käytössään olevat paikkatiedot ja aiemmat lupa-asiaan liittyvät tiedot tulisi olla helposti saatavilla, eikä niitä tulisi vaatia toimittamaan uudelleen eri viranomaisprosesseissa. Työpajassa esitettiin näkemyksenä, että asiantuntijaneuvontaa ei voisi sisällyttää chat-palveluun. Sen sijaan yleinen asiakaspalvelu ja prosessineuvonta voisivat toimia myös chat-palveluissa.

Työpajassa useat katsoivat, että neuvonnasta säättäminen voisi rajoittaa ja jäykistää neuvonnan järjestämistä liikaa. Ohjeistuksilla ja oppailla voidaan pärjätä pitkälle. Viranomaisneuvonnassa on jo pitkä kokemus ja vakiintuneet toimintatavat, joten joidenkin työpajan henkilöiden mukaan säännökset eivät ole tarpeellisia. Hallintolaki asettaa viranomaiselle jo huomattavan laajan neuvontavelvoitteen. Säännöksillä voitaisiin rajata neuvontaa, jolloin erot maksuttoman viranomaisneuvonnan ja maksullisen konsultoinnin välillä olisivat nykyistä selkeämmät. Etenkin neuvonnan järjestäjät vastustivat neuvonnasta säättämistä, jota koskeva ympäristönsuojelulakia muuttava säädösehdotus oli jo sillä hetkellä valmisteilla.

2.4 Ennakkotapaamisen merkitys

Ennen lupahakemuksen vireilletuloa järjestettävässä ennakkotapaamisessa täsmennetään lupahankkeen projektin ja sitä koskevan ympäristölupamenettelyn aikajänne ja eri osapuolien roolit. Ennakkotapaamista pidettiin pilotointimenettelyn kokemusten mukaan lähes poikkeuksetta hyödyllisenä. Osallistumisen tulisi olla tarpeen mukaisesti mahdollisimman laajaa niin, että tapaamisen osallistuisivat hakijan lisäksi konsultti sekä ne viranomaiset, joiden toimialaan lupamenettely liittyy (esimerkiksi rakennusvalvontaviranomainen, kaavoittaja, Tukes).

Työpajassa ennakkotapaaminen nähtiin oivana keinona keventää ja helpottaa lausuntonnettelyä samoin kuin poistaa mahdollisia väärintymmärryksiä viranomaislausunnoista.

Ennakkotapaamisessa käydään konsultointiryhmän näkemysten perusteella läpi lupahakemuksen sisältö, lupahakemukseen liitettävät selvitykset, joista ei ole tarkasti säädetty (muun muassa mallinnukset, toimintakokonaisuus), ennen hakemuksen vireilletuloa ilmoitettavat käsittelyajat vastaavissa tapauksissa ja vireille tulevassa/tulleessa tapauksessa sekä luvanmyöntämisedellytysten ja lupamääräysten kannalta keskeiset asiat ottamatta kantaa ratkaisuun yksittäistapauksessa. Lähes puolet kävisi läpi kaavoitustilannetta, ympäristövaikutusten arviointia, lupa-asian liittymistä muihin ympäristöprosesseihin (YVA, kaava, LSL) ja katsausta tulevaisuuteen lakien ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittämisen näkökulmasta.

Suomen luonnonsuojeluliitto esitti, että ennakkotapaamisessa voisi olla mukana nykyisin käytettyä laajempi edustus. Tämän selvityksen laatijoiden mukaan ennakkotapaaminen liittyy kuitenkin korostetusti tulevan luvanhakijan hallinto-asian hoitamisen neuvontaan, jossa ei voida katsoa olevan tästä näkökulmasta muita asianosaisia. Tapaamisissa voidaan käsitellä myös luottamuksellisia tietoja. On mahdollista, että lupa-asia, josta neuvotellaan, ei tule koskaan edes vireille. Jo hyväksytty YSL 39 a § 2 momentti sisältää kohdan, että tapaamiseen voidaan kutsua myös muita asianosaisia (ks. HE 8/2017 vp). Se voisi rajoittaa hakijan esittämiä tapaamispyyntöjä ja tapaamisia, jos asianosaiset pitäisi jo siinä vaiheessa selvittää. Usein jo hakemuksen mahdollinen vireilletulo on tässä vaiheessa kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta luottamuksellinen. Se voi johtaa myös kilpailevaan hakemukseen ja hakemusten prioriteettijärjestyksen muuttumiseen.

2.5 Hakemuksen vireilletulo

Hallintolain 19 §:n nojalla hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. YSL 39 §:n nojalla hakemuksen on oltava kirjallinen ja siihen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Jos hakemus on kirjallinen ja siitä käy ilmi, kuka hakee ja mitä lupaa eli perustiedot, se tulee vireille ilman tarpeellista selvitystä merkityksellisistä seikoista. Hakemus saa olla puutteellinen. Hakijalle on varattava tilaisuus puutteellisen hakemuksen täydentämiselle ja vasta vireilletullut täydentämätön hakemus voidaan jättää tutkimatta. Vireilletulo- ja kuuluttamiskynnykset on kuitenkin erotettava toisistaan.

Hakemuksen laatijalla on oltava riittävä asiantuntemus. Aiemmin vaatimus oli asetustasolla. Ympäristönsuojelulaissa ja -asetuksessa (2 luku, sisältö sekä liitettävät ja lisätiedot) on määriteltäviä hakemuksen vähimmäisvaatimukset. Asiantuntijuus voidaan lisäksi määrittellä vaikutussektoreiden (ilma, pinta- ja pohjavesi, maaperä), päästöjen ja niiden rajoittamistekniikoiden sekä toimialojen kautta. Vireilletulokynnys on silti ollut sama kuin hakemuksen perustietojen kirjaamiskynnys, sillä mitään asiantuntemusta ei ole vaadittu.

Voisiko hakemus tulla vireille, jos hakemuksen laatijalla ei selvästi ole laissa vaadittua asiantuntemusta? Hakemuksen peruselementteihin kuuluvat tekniset, päästö-, vaikutus- ja tarkkailutiedot. Voitaisiinko ne jättää pois, vaikka lain mukaan asiantuntevan henkilön tulisi kirjata ne hakemukseen? Hakemuksen ei tarvitse olla täydellinen ja hakijalle on varattava oikeus täydentää hakemusta, mutta se ei poista asiantuntemusvaatimusta ja lakisääteistä velvollisuutta kirjata hakemukseen laissa säädettyjä vähimmäistietoja edes puutteellisesti.

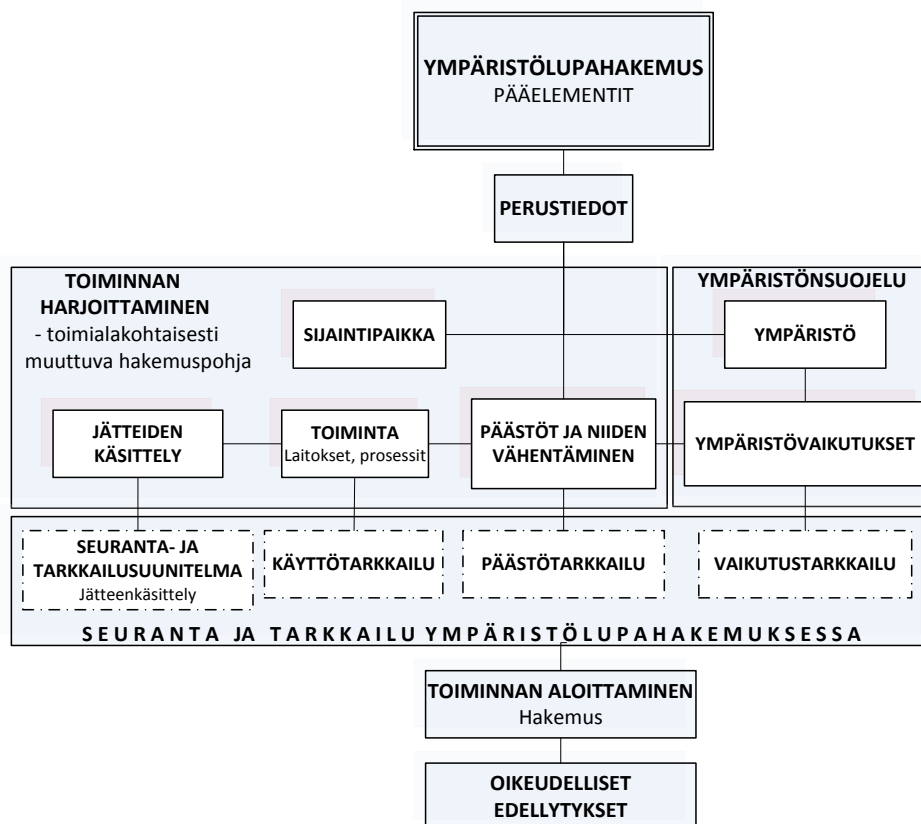
2.6 Lupahakemuksen sisältövaatimukset

Nykyiset hakemuksen sisältövaatimukset

Ympäristölupahakemuksen sisällöstä on säädetty YSL 39 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksessa. Tarvittaessa hakemukseen on liitettävä myös YVA-selostus ja yhteysviranomaisen lausunto (tulevassa uudessa YVA-laissa: perusteltu päätelmä) sekä Natura-arviointi. Hakemuksesta on käytävä tarvittaessa ilmi, mihin aineistoon ja laskenta-, tutkimus- tai arviointimenetelmään annetut tiedot perustuvat.

Hakemuksen sisällöstä ja sen sähköisestä tekemisestä sekä hakemukseen liitettävistä lupaharkinnan kannalta tarpeellisista selvityksistä annetaan tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksella. Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 luvussa on säännökset lupahakemuksen sisällöstä, hakemukseen liitettävistä tiedoista sekä vesistöön kohdistuvien päästöjen, jätteiden ja pohjavesialueen lisätiedoista. Lisäksi on määritelty toiminnan muuttamista ja tarkistamista sekä direktiivilaitoksen tarkistamista koskevan hakemuksen sisältö. Erikseen on annettu toimialakohtaisia asetuksia.

Hakemusta kehitetään sähköisen hakemuksen yhteydessä. Sen tulisi sisältää aluksi perustiedot ja tämän jälkeen alivalinnan toimialakohtaiseen hakemukseen. Kukin alivalikko sisältäisi vähintään säädöksissä edellytetyt tiedot. Älykkään sähköisen hakemuksen peruselementtejä ovat perustietojen lisäksi toiminnan harjoittamista, ympäristönsuojelua sekä seuranta- ja tarkkailu koskevat osiot aktivoituvine riippuvuussuhteineen.



Kuva 3. Hakemuksen peruselementit

Mahdollisuus kehittää sisältövaatimuksia toimialakohtaisesti

Ympäristölupahakemuksen sisältövaatimuksista olisi mahdollista säätää myös nykyistä tarkemmin esimerkiksi toimialakohtaisesti tai päästölähteen taikka ympäristövaikutusten perusteella. Nykyisin hakemuksen laatimisen alkuvaiheessa on tyypillisesti epäselvyyttä esimerkiksi siitä, onko jokin olemassa olevan toiminnon muutos niin merkittävä, että se edellyttää luvan muuttamista. Silloin kun luvan tarve on selvä, voi olla epäselvyyttä esimerkiksi siitä, millaisia selvityksiä tai mallinnuksia on tarpeen laatia tai edellytetäänkö vaikkapa erillisen riskinarvion laatimista. Hakemuksen sisältövaatimusten täsmentymistä voidaan edistää toimialakohtaisilla ohjeilla, mutta ohjeissa joudutaan tällöin ottamaan kantaa tiettyjen joustavien normien tulkintaan tietyillä toimialoilla. Selvityksen laatijoiden kokemusten mukaan viranomaiset yleensä pyrkivät pysymään ohjeiden laadinnassa varsin yleisellä tasolla ja ohjeissa on harvoin otettu kovin täsmällisesti kantaa esimerkiksi tiettyjen selvitysten tarpeellisuuteen.

Ympäristölupajärjestelmän vahvuus on mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan. Sisältövaatimusten yhtenäistäminen edistäisi lupamenettelyn sujuvuutta, mutta kaventaa samalla harkinnan joustavuutta. Esimerkkinä voidaan todeta, että monilla aloilla tietyt sisältövaatimukset (vaikkapa meluselvityksen edellyttäminen) ovat varsin vakiintuneita, mutta vähäisiltä toiminnoilta saatettaisiin hyväksyä alhaisemman tarkkuustason selvityksiä. Tällöin sisältövaatimusten yhtenäistäminen ja niistä tarkemmin säätäminen helpottaisi valtaosaa alan toimijoita, mutta voisi lisätä hallinnollista toimintaa tietyissä pienissä hankkeissa tai vähäisissä muutoksissa taikka laajennuksissa. Projektiryhmä kuitenkin katsoi, että hakemusten sisällöstä tarkemmin säätämistä ei tulisi harkita yhtenä keinona selkeyttää hakemusten laatimista.

Sähköisen asiointin kehittäminen antaa jatkossa selvästi nykyistä paremmat mahdollisuudet räätälöidä hakemuksen sisältövaatimusten tulkintaa koskevaa ohjeistusta toimialakohtaisesti ja jopa toiminnan laajuus huomioon ottaen. Sähköisessä neuvonnassa on mahdollista automatisoida osa lupaviranomaisen nykyisin tekemää vaikutusten arviointia esimerkiksi hankkeen laajuuden ja selvitettyjen vaikutusten perusteella. Esimerkiksi maaperää koskevien selvitysvaatimuksien mitoittamisessa voitaisiin hyödyntää paikkatietoaineistoja sijoituspaikan pohjavesiolosuhteista ja siten toiminnan vedenhankinnalle aiheuttamasta vaarasta. Toiminnanharjoittajan ilmoitettua hakemuksessa laitoksen tarkan sijainnin koordinaatit, järjestelmä tunnistaisi automaattisesti mahdolliset sijoittumisen herkkiin pohjavesiolosuhteisiin ja neuvoisi hakijaa selvittämään hakemuksessa suojausrakenteet ja vaikkapa hulevesien hallinnan ratkaisut pohjavesialueilla edellytetyn vaatimustason mukaisesti.

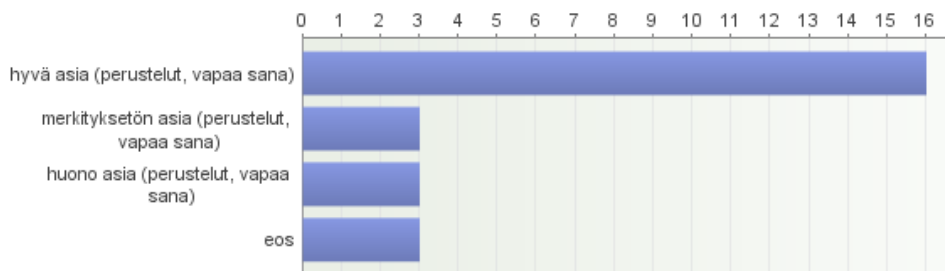
3. LAUSUNTOJEN ERIYTTÄMINEN KUULEMISMENETTELYSTÄ

3.1 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset hakijan kannalta

Näkemykset konsultointiryhmän kyselyssä

Hankkeen alkuvaiheessa tehdyn webropol-kyselyn vastausten perusteella 64 % vastaajista piti viranomaislausuntojen pyytämistä ennen päätösluonnosta ja kuulemista hakijan kannalta hyvänä asiana (kuva 4). Lausuntojen päätösluonnoksen sisältöä ja laatua parantavan vaikutuksen katsottiin olevan myös hakijan etujen mukaista vähentämällä muun muassa lupakäsittelyn loppuvaiheen täydennystarpeita. Toiminnanharjoittaja voi vastineessaan ottaa kantaa lausunnoissa esiin tulleisiin seikkoihin, mikä on käytäntö normaalimenettelyssäkin.

Menettelyjen eriyttäminen nähtiin yhdessä vastauksessa turhaksi, sillä lupapäätöksestä voi valittaa. Toinen vastaaja piti eräitä sellaisia pilotoitavia käytäntöjä huonoina, jotka kuitenkin kuuluvat myös nykyiseen lupamenettelyyn.



Kuva 4. Lausuntojen eriyttäminen kuulemisesta hakijan kannalta (konsultointiryhmä).

Näkemykset loppuvaiheen kyselyissä ja haastatteluissa

Hankkeen loppuvaiheen kyselyjen ja haastattelujen perusteella ainakin yhdessä hankkeessa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen lausunnon perusteella täydennyksenä toimitettu leviämismallilaskelma johti uuteen lausuntokierrokseen. Hakija antoi kyseisessä tapauksessa kuitenkin vain yhden vastineen, joka kattoi molemmat lausuntokierrokset. Muissa hankkeissa hakijat eivät sinänsä kiinnittäneet erityistä huomiota lausuntoajankohtaan, vaan jättivät niistä vastineen totuttuun tapaan. Kaksi vastinetta nähtiin hyväksyttävänä, jos ne eivät pidennä kokonaiskäsittelyaikaa merkittävästi. Eräs hakijan edustaja piti tärkeänä, että viranomaiset keskittyvät ilmaisemaan kannanottonsa vain yhdessä lausunnossa eli tässä menettelyssä ensimmäisessä lausunnossa. Myös lupaviranomaiset katsoivat viranomaislausuntojen parantavan hakijan asemaa, kunhan viranomaislausunnot annetaan tiedoksi hakijalle ennen kuulemista niin, että hakemusta voi tarvittaessa lausuntojen perusteella vielä muuttaa ennen kuulemista.

Kokonaisuutena muutettu menettelyjärjestys päätösluonnoksineen koettiin hakijahaastatteluissa myönteisenä asiana. Valvontaviranomaiset pitivät muutettua menettelyjärjestystä hakijan kannalta myönteisenä asiana. Lupaviranomaiset olivat valvontaviranomaisia kriittisempiä

ja arvelivat, ettei muutettu käsittelyjärjestys sovellu kiireelliseen hankkeeseen. Asianosaisten kaksi asiaan liittyntä näkemystä olivat keskenään täysin päinvastaiset.

3.2 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset kuultavien kannalta

Näkemykset konsultointiryhmän kyselyssä

Alkuvaiheen konsultointiryhmän kyselyssä 71 % vastaajista piti viranomaislausuntojen pyytämistä ennen päätösluonnosta ja kuulemista kuultavien kannalta hyvänä asiana (kuva 5). Lausunnot vaikuttavat päätösluonnokseen ja lausunnot ovat jo kuulemisvaiheessa nähtävillä. Kuultavat tahot saavat lausunto- ja kuulemismenettelyjen eriyttämisellä lisätietoa hankkeesta ja sen vaikutuksista, mikä helpottaa kokonais käsityksen luomista. Tiedon puutteesta johtuvat valitukset saattavat jäädä pois tai vaihtoehtoisesti ne vähenevät. Uudessa menettelyssä jäsenneiltyä tietoa välittyy pelkkää hakemustietoa enemmän.



Kuva 5. Lausuntojen eriyttäminen kuulemisesta kuultavien kannalta (konsultointiryhmä).

Näkemykset loppuvaiheen kyselyissä ja haastatteluissa

Muistutuksen jättäneille asianosaisille suunnatun kyselyn perusteella viranomaislausuntojen pyytäminen ennen kuulemista koettiin myönteiseksi asiaksi. Kuulemisessa myös tukeuduttiin viranomaislausuntoihin omien kantojen perusteluna. Osa kuultavista ei katsonut asialla olevan suurta merkitystä. Kuultavien kannalta viranomaislausuntojen ajankohta on kokonaisuudessaan joko neutraali tai myönteinen asia. Esille ei tullut seikkoja, joiden vuoksi aikaisempi lausuntoajankohta olisi kuultavan kannalta kielteinen asia. Asianosaisten näkemyksiä ei silti voi yleistää, sillä vastauksia kyselyyn tuli vain neljä.

Viranomaiset olettivat vastauksissaan melko yleisesti, että lausunnon antaneiden viranomaisten kannan näkyminen päätösluonnoksessa saattaa vähentää hakemuksesta jätettäviä muistutuksia ja mielipiteitä. Näin oletettiin käyvän erityisesti silloin, kun viranomainen on lausunnoissa nostanut esille asianosaisiin liittyviä kysymyksiä ja hakemusta on niiden perusteella mahdollisesti myös täydennetty.

Myös lausunnoista ja luonnoksesta ylipäätään kootusti saatava tieto kyseessä olevasta hankkeesta saattaa vähentää muistutusten ja mielipiteiden määriä sekä hillitä aiheettomia pelkoja hanketta kohtaan. Myönteisenä seikkana nähtiin myös se, että lausunnoissa mahdollisesti vaadittavat lisäselvitykset hakijalta eivät aiheuta kaksinkertaista kuulemistarvetta.

Yksi valvontaviranomainen piti viranomaislausuntojen vaikutusta kuulemisessa mahdollisesti johdattelevana, minkä seuraukset voivat olla sekä myönteisiä että kielteisiä. Viranomaisten

oikeus lausua ennen asianosaisten kuulemista saattaa myös aiheuttaa hämmennystä siitä, miksi asianosaisille ei ole tiedotettu hankkeesta samanaikaisesti. Myös lupaviranomaiset pitivät lausuntojen tiedoksisaamista ennen kuulemista asianosaisten kannalta pääosin myönteisenä asiana.

3.3 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset lausuntoviranomaisten kannalta

Näkemykset loppuvaiheen kyselyissä ja haastatteluissa

Lausuntopyynnön eriyttämistä kuulemisesta ei kysytty erikseen konsultointiryhmälle suunnatussa kyselyssä. Hankkeen loppuvaiheen kyselyn perusteella pilottihankkeista lausunnon antaneet viranomaiset katsoivat aikaistetun lausuntomenettelyn hyväksi puoliksi muun muassa sen, että valvontaviranomainen voi tuoda ajoissa ennen kuulemista esille seikat, joiden perusteella hakemusta on täydennettävä tai selvennettävä. Monissa tapauksissa lausunnon antamisen ajankohdalla ei ollut varsinaista merkitystä lausunnon laatimisen kannalta varsinkin, jos hankkeesta oli järjestetty ennakkotapaaminen ennen vireilletuloa ja lausuva viranomainen oli saanut perustiedot hankkeesta jo tapaamisessa.

Lausunnonantajat pitivät tärkeänä sitä, että lupaviranomainen pyytää lausunnot vasta ”valmiista” – mieluiten lopullisesta – hakemuksesta. Muussa tapauksessa todennäköisenä seurauksena on se, että lausunnonantaja antaa kuulemista edeltävässä lausuntovaiheessa puutteellisiin hakemustietoihin perustuvan lausunnon ja varsinaisen, ensimmäisestä lausunnosta paljonkin poikkeavan lausunnon vasta päätösluonnoksesta. Tämä puolestaan saattaa johtaa lisätäydennyspyyntöihin ja/tai päätösluonnoksen mahdollisesti olennaiseen muuttamiseen.

Joillekin valvontaviranomaisille oli epäselvää, oletetaanko heidän antavan lausunto myös päätösluonnoksesta. Kun lausuntoviranomainen arveli voivansa antaa toisenkin lausunnon, hakemukseen ei ollut tarpeen puuttua ensimmäisessä lausunnossa riittävällä tarkkuudella. Yhdessä tällaisessa hankkeessa valvontaviranomainen ei jostakin syystä saanut päätösluonnosta tiedoksi, jolloin siinä olleet epäkohdat jäivät myös lopulliseen päätökseen.

Yksi valvontaviranomainen kritisoi muutettua lausuntomenettelyä siitä, että hakemus saattaa muuttua lausuntojen antamisen jälkeen, jolloin asiaan pitää palata päätösluonnoksen kuuluttamisen yhteydessä.

Yleistä etua valvovat viranomaiset totesivat yleisesti lausuntoajankohdasta, että lausuntojen pyytäminen ennen kuulemismenettelyä palvelee lupamenettelyä parhaiten. Lausunnoista ilmenevä tieto ja viranomaisten näkemykset karsivat hyvin todennäköisesti turhia muistutuksia. Viranomaislausuntojen perusteella toimitettavat täydennykset ja lisäselvitykset eivät yleensä johda uuteen kuulemiseen.

3.4 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset lupaviranomaisen kannalta

Loppuvaiheen haastatteluissa lupaviranomaiset totesivat jo lupamenettelyn alkupuolella saatavien lausuntojen helpottavan täydennystarpeiden pohtimista. He toivat myös esiin muun muassa sen, että jos viranomaiset eivät ota varsinaisessa lausunnossaan riittävästi kantaa vaan vasta päätösluonnoksesta, myös lupaviranomaisen ja hakijan työmäärä kasvaa vastinekierrosten lisääntyessä ja samalla käsittelyaika pitenee. Tästä huolimatta vastauksissa

pidettiin tärkeänä, että erityisesti valvovalla viranomaisella olisi tarvittaessa mahdollisuus lausua myös päätösluonnoksesta, jotta turhat virheet karsiutuvat ja lopullisesta päätöksestä tulisi helpommin valvottava. Eräässä vastauksessa todettiin muista poiketen, ettei lausunnoista saada olennaista tietoa ja niiden pyytämisen voisi yhdistää päätösluonnoksesta kuulemiseen.

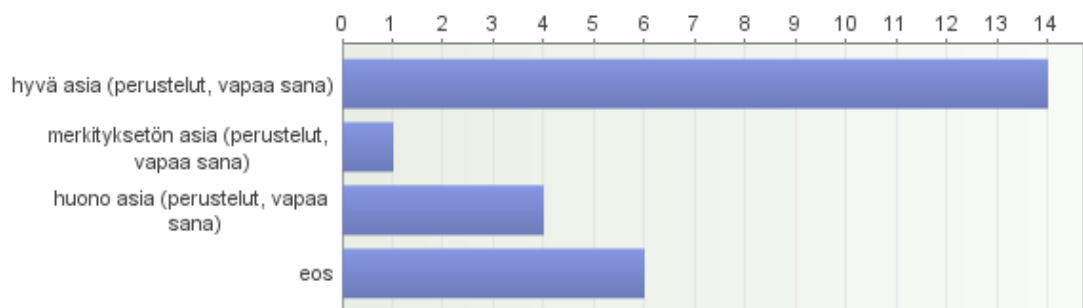
Kahden lausuntokierroksen katsottiin pidentävän hakemuksen käsittelyaikaa, mutta kokonaisvaikutus saattaa monessa tapauksessa silti olla positiivinen, jos lausunnot myös päätösluonnoksesta parantavat päätöksen laatua valvontaviranomaisen kannalta ja siten vähentävät valvontaviranomaisen valituksia. Osa haastatelluista ei osannut arvioida muutetun lausuntomenettelyn vaikutuksia viranomaisten valituserkkyyteen.

3.5 Kuulemisen ja lausuntopyyntöjen eriyttämisen vaikutukset yleisesti lupamenettelyn sujuvoittamisen ja lupakäsittelyn kannalta

Näkemykset konsultointiryhmän kyselyssä

Kyselyyn vastanneista hieman yli puolet (56 %) piti lausuntojen pyytämistä ennen kuulemista hyvänä asiana lupamenettelyn sujuvoittamisen ja lupakäsittelyn kannalta yleisesti (kuva 6). Hyvinä puolina nähtiin hakemukseen liittyvien olennaisten asioiden hahmottaminen sekä mahdollisten lisäselvitystarpeiden selviäminen normaalia aikaisemmassa vaiheessa. Lausunnoilla on myös myönteinen vaikutus päätösluonnoksen sisältöön ja sen laatuun.

Vastanneista neljäsosa (24 %) piti lausuntojen eriyttämistä kuulemisesta huonona asiana ja viidesosa (20 %) mielestä asia oli merkityksetön tai he eivät osanneet ottaa kantaa. Osa vastaajista piti lausuntojen pyytämistä turhana välivaiheena pienissä ja selkeissä hankkeissa, mikä saattaa pidentää lupamenettelyä päivittäisistä pyrkimyksistä huolimatta. Käsittely pitenee erityisesti niissä tapauksissa, joissa valvontaviranomainen lausuu sekä hakemuksesta että päätösluonnoksesta. Eräässä vastauksessa tuotiin esiin näkemys, jonka mukaan valvojan voi olla vaikea valvoa yleistä ympäristönsuojelun etua ja valittaa päätöksestä, jos valvojaa kuullaan myös päätösluonnoksesta. Muutamassa vastauksessa tuotiin esiin mahdollisuus korvata sinänsä kankeat lausunnot viranomaiskeskusteluilla.



Kuva 6. Lausuntojen eriyttäminen kuulemisesta yleisesti (konsultointiryhmä).

Näkemykset loppuvaiheen kyselyissä ja haastatteluissa

Hankkeessa saatujen kokemusten perusteella hakemusasiakirjojen täydentäminen puutteellisilta osiltaan ja lausuntojen pyytämistä mahdollisimman täydellisestä hakemuksesta pidettiin erityisen tärkeänä menettelyä hidastavan ja resursseja sitovan kaksinkertaisen kuulemiskierroksen välttämiseksi. Toisaalta valvontaviranomaisen mahdollisuutta antaa tarvittaessa lausunto myös päätösluonnoksesta pidettiin tärkeänä. Lausuntojen pyytäminen normaalimenettelyä aikaisemmassa vaiheessa saattaa nopeuttaa menettelyä ainakin niissä tapauksissa, joissa lausuntojen perusteella hakijalta vaaditaan lisäselvityksiä. Hakija voi tällöin aloittaa niiden laatimisen jo käsittelyn alkuvaiheessa.

Saadut lausunnot pitää toimittaa tiedoksi hakijalle, jotta viranomaisten näkemykset olisivat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa hakijan tiedossa. Viranomaispalautteessa todettiin myös, että lupa- ja valvontaviranomaisen yhteistyön tulisi olla ainakin tässä hankkeessa koetua yksittäistä pilottihanketta tiiviimpää ja keskustelevampaa, jotta lausunnot olisivat sujuvampi eikä perustuisi perinteisesti ainoastaan kirjalliseen materiaaliin.

Lupaviranomaiset suhtautuivat hieman muita kriittisemmin lausuntojen pyytämiseen ennen kuulemista.

Lausuntoviranomaiset katsoivat, että asianosaisten kannalta lausuntojen sisällyttäminen lupapäätösluonnokseen parantaa tiedonsaantia ja todennäköisesti vähentää muistutusten, mielipiteiden ja valitusten määriä. Konsultointiryhmän kyselyssä sen ennakoitiin vähentävän järjestöjen mielipiteiden esittämistä.

4. LUPAPÄÄTÖSLUONNOS JA KUULEMINEN

4.1 Lupapäätösluonnos ja kuuleminen hakijan kannalta

Hankkeen alkuvaiheen konsultointiryhmän kyselyssä puolet vastaajista (52 %) katsoi, että päätösluonnoksen ja lausuntojen liittäminen kuulutusasiakirjoihin ja hakijan mahdollisuus lausua niistä lisäävät ympäristölupamenettelyn sujuvuutta. Hakijan mahdollisuutta antaa vastine lausunnoista ja kommentoida päätösluonnosta mahdollisten virheiden korjaamiseksi pidettiin tärkeänä. Tämän seurauksena myös päätöksestä jätettävien valitusten määrä todennäköisesti vähenee. Tilanteissa, joissa viranomaisen muuttaa päätösluonnosta olennaisesti kuulemisen perusteella, hakijan tulisi saada muutettu luonnos lyhyesti kommentoitavaksi.

Kuudesosan (16 %) mielestä menettely vähentää sujuvuutta ja runsas neljännes (28 %) ei osannut ottaa asiaan kantaa. Vastauksissa tuotiin esiin myös näkemys, jonka mukaan uusi menettely monimutkaistaa lupakäsittelyä ja lisää byrokratiaa.

Loppuvaiheen kyselyissä ja haastattelussa päätösluonnoksen toimittamista myös hakijalle pidettiin sekä viranomaisten että ainoan toiminnanharjoittajaedustajan keskuudessa yleisesti hyödyllisenä menettelynä virheiden ja väärinkäsitysten korjaamisen näkökulmasta, mikä todennäköisesti vähentää ”turhia” virheistä johtuvia valituksia. Päätösluonnoksen perusteella hakijalla on ollut hyvä käsitys tulevan luvan luonteesta ja luonnoksen perusteella hakijan oli helppo miettiä, mitä asioita viranomaisen piti kriittisinä.

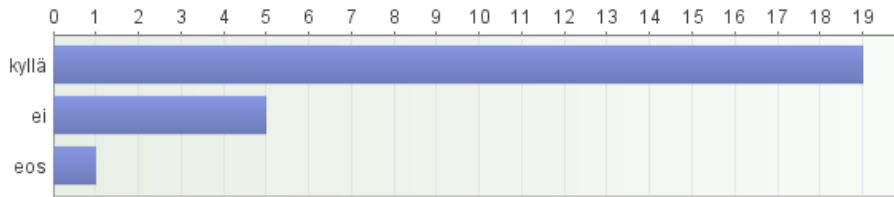
4.2 Lupapäätösluonnos ja kuuleminen kuultavien kannalta

Nykyisessä menettelyssä asianosaisia kuullaan lupahakemuksesta, jolloin asianosaisilla tai haitankärsijöillä ei ole käytettävissään viranomaisten lausuntoja tai luonnosta ympäristölupapäätöksestä. Asianosainen joutuu siten laatimaan muistutuksensa tai mielipiteensä ainoastaan hakemusasiakirjoista saatavien tietojen perusteella.

Haitankärsijöiden lähtötiedot ympäristölupamenettelystä ja lupapäätöksen luonteesta ja sisällöstä vaihtelevat voimakkaasti ja voivat yksittäisten kansalaisten kohdalla olla hyvin puutteellisia. Sen vuoksi muistutukset ja mielipiteet voivat olla lupaprosessin kannalta osin epäoleellisia.

Näkemykset konsultointiryhmän kyselyssä

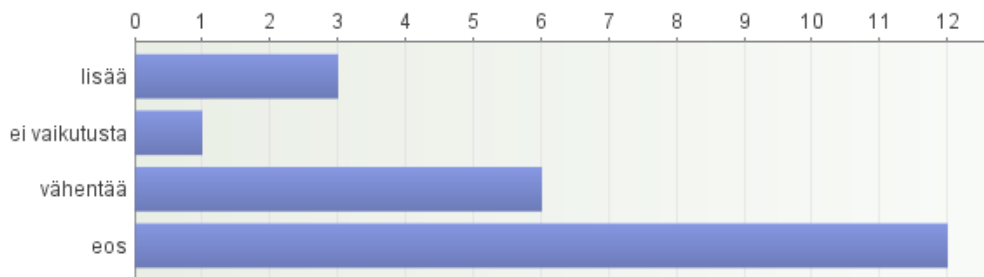
Konsultointiryhmältä kysyttiin, auttaako päätösluonnoksen ja viranomaislausuntojen liittäminen kuulutusasiakirjoihin asianosaisten kokonaiskuvan muodostamista hankkeesta ja sen vaikutuksista. Vastaajista 76 % katsoi, että päätösluonnoksen ja viranomaislausuntojen liittäminen kuulutusasiakirjoihin auttaa asianosaisia muodostamaan kokonaiskuvan hankkeesta ja sen vaikutuksista (kuva 7). Asianosaiset eivät välttämättä tunne lupakäsittelyn vaiheita kovin hyvin ja heille voi lupapäätösluonnoksesta kuuluttamisesta syntyä väärä kuva tulevista lupamääräyksistä, jolloin valitusten määrä voi lisääntyä.



Kuva 7. Päätösluonnoksen ja viranomaislausuntojen antama apu asianosaisille

Konsultointiryhmältä pyydettiin myös näkemystä, miten päätösluonnoksen ja lausuntojen liittäminen kuulutusasiakirjoihin vaikuttaa muistutusten ja mielipiteiden määrään. Noin puolet vastanneista (55 %) ei osannut sanoa, miten päätösluonnoksen ja lausuntojen liittäminen kuulutusasiakirjoihin vaikuttaa muistutusten ja mielipiteiden määrään: neljäsosa (27 %) katsoi niiden vähenevän ja 14 % lisääntyvän (kuva 8).

Muistutusten ja mielipiteiden vähenemisen kannalla olleet katsoivat, että asianosaiset saavat tarvittaessa päätösluonnoksesta tiedon, onko heidän tärkeinä pitämänsä seikat jo otettu huomioon riittävästi eikä kannanotto ole siksi tarpeen. Eräässä näkemyksessä katsottiin, että menettely voi myös lisätä muistutuksia, jos muistuttaja saa lisäpontta näkemykselleen asiantuntijaviranomaisen lausunnosta. Pääosa vastanneista katsoi, että päätösluonnoksen ja lausuntojen liittäminen kuulutusasiakirjoihin kohdentaa muistutuksia ja mielipiteitä keskeisiin asioihin.



Kuva 8. Päätösluonnoksen ja lausuntojen vaikutus muistutusten ja mielipiteiden määrään

Näkemykset loppuvaiheen kyselyissä ja haastatteluissa

Asianosaiset katsoivat, että päätösluonnos konkretisoi asiaa ja kokoaa laajan hakemusaineiston muotoon, johon on helpompi ottaa kantaa. Kielteiseksi koettiin toisaalta se, että asia vaikutti jo päätetyltä. Luonnoksen ei myöskään katsottu tarjoavan maallikolle minkäänlaista käsitystä liikkumavarasta luonnoksessa esitetyistä asioista niihin puuttumiseksi. Myös osa viranomaisista oli sitä mieltä, että päätösluonnoksesta saattaa välittyä vaikutelma päätetystä asiasta ja muistutusten jättäminen on pelkkä muodollisuus. Ainoassa järjestöiltä tulleessa kyselyvastauksessa katsottiin, ettei lupaviranomainen ole puolueeton tehdessään päätösluonnosta enemmän hakijan kuin haitankärsijöiden näkökulmasta.

Haastatteluiden perusteella muistutukset ja mielipiteet, joita jätettiin kaikkiaan kolmesta pilotihankkeesta, eivät vaikuttaneet lopullisen lupapäätöksen sisältöön.

Erään viranomaisnäkemysten mukaan lupamääräysten ja niiden perustelujen sisällyttäminen päätösluonnokseen voidaan kyseenalaistaa, sillä lupaviranomaisella ei ole ollut kaikkea tietoa

käytössään luonnosta laadittaessa. Muistutukset, mielipiteet ja hakijan vastine niihin pitää ottaa huomioon ja niiden perusteella määräykset perusteluineen saattavat muuttua. Luonnoksessa voitaisiin siten vain lyhyesti kuvata vastaavissa hankkeissa esiintyvät asiat, joista tullaan antamaan määräyksiä.

Kyselyssä pääosa asianosaisista piti muutettua prosessijärjestystä kansalaisten kannalta selkeyttävänä asiana. Yhtä pilottihanketta koskeneeseen asianosaiskyselyyn vastanneet kaksi henkilöä pitivät lupapäätösluonnoksen esittämistä kuulemisvaiheessa hyödyllisenä. Muissa kyselyissä ja haastatteluissa todettiin, että lausunnoista ja päätösluonnoksesta ylipäättään kootusti saatava tieto saattaa vähentää muistutusten ja mielipiteiden määriä sekä hillitä aiheettomia pelkoja hanketta kohtaan.

Viranomaisvastaajista osa katsoi muutetun menettelyn vähentävän valituserkkyyttä, jos se otetaan yleiseen käyttöön. Yhden hankkeen kokemusten perusteella kaikki eivät rohjenneet ottaa asiaan kantaa.

Työpajan tulokset

Myös työpajassa tuotiin esiin, että muutetussa lupamenettelyssä voi syntyä mielikuva, että lupahakemuksessa haetusta toiminnasta on jo syntynyt sovittu ratkaisu, eikä siihen enää voi vaikuttaa. Lupaluonnoksen yhteydessä on korostettava, että kyseessä on vasta luonnos. Jos hankkeesta on tehty YVA, sen merkitys korostuu. Yhden luukun toteuttaminen voisi tehostaa prosessia.

Hyvänä asiana haitankärsijän kannalta nähtiin, että kuultavassa asiakirjassa on näkyvissä, mitä aiotaan päättää ja mihin asioihin voi puuttua – tukena myös jo annetut viranomaislausunnot. ”Valistunut haitankärsijä” saa päätösluonnoksesta uutta tietopohjaa muistutuksille.

Työpajassa esitettiin, että haitankärsijöiden kannanottojen perusteella lupapäätösluonnokseen voi tulla sellaisia muutoksia, jotka joissakin tapauksissa voivat aiheuttaa tarpeen uudelle kuulemiskierrokselle hakijan kuulemisen lisäksi.

Lisäksi katsottiin, että haitankärsijöille suunnattu ohjeistus siitä, mihin ympäristölupaprosessissa on mahdollista vaikuttaa, saattaisi parantaa muistutusten ja mielipiteiden laatua.

4.3 Lupapäätösluonnos ja kuuleminen lausuntoviranomaisen kannalta

Lausuntoviranomaisen asema pilottimenettelyn lausuntovaiheessa on sama kuin normaali-menettelyssä. Sillä ei ole lausuntovaiheessa käytössään kuin hakemus, jonka riittävyyden lupaviranomainen on tarkastanut.

Hankkeen loppuvaiheen kyselyissä ja haastatteluissa tuotiin esiin, että päätösluonnoksen toimittaminen tiedoksi myös valvontaviranomaiselle todennäköisesti vähentää suoranaisista virheistä ja väärinymmärryksistä johtuvia valituksia, kun valvontaviranomainen voi esittää korjausehdotuksia luonnokseen. Monissa tapauksissa valvontaviranomainen halusi kuitenkin antaa toisen lausunnon esimerkiksi hakemuksen täydennyksistä, tehdyistä lisäselvityksistä tai epäselvästi muotoillusta lupamääräyksestä. Niissä tapauksissa, joissa päätösluonnoksessa oli huomioitu lausunnon antaneen viranomaisen näkemys, ei yleensä ollut tarvetta antaa toista lausuntoa.

Eräässä hankkeessa valvontaviranomainen ei vielä ensimmäisessä lausunnossa ottanut erityisen jyrkkää kantaa hakemuksen mukaiseen toimintaan, mutta päätösluonnoksen perusteella annetussa toisessa lausunnossa sävy muuttui kriittisemmäksi, mikä johti hakemuksen lisätäydennystarpeeseen. Toisessa hankkeessa päätösluonnos oli sekä ELY-keskuksen että kaupungin näkemyksen vastainen, mikä johtanee valitukseen jos annettava päätös on luonnoksen mukainen. Kyseiset valvontaviranomaiset kokivat, ettei heitä otettu riittävästi huomioon myöskään ennakkotapaamisessa.

4.4 Lupapäätösluonnos ja kuuleminen lupaviranomaisen kannalta

Viranomaiset kokivat loppuvaiheen kyselyissä ja haastatteluissa, että päätösluonnoksen laatiminen lisäsi jonkin verran menettelyn työläyttä, kun päätös pitää jo kuulemista varten ikään kuin viimeistellä ja kuulemisen perusteella päätöstä on mahdollisesti edelleen muokattava.

Lupapäätösluonnoksen laatiminen on osa normaalijärjestyksessäkin noudatettavaa lupamenettelyä, kun esittelijä laatii sen ratkaisijan käyttöön. Pilottihankkeissa päätösluonnos laadittiin normaalimenettelystä poiketen kuulemista varten täydellisemmäksi ja aikaisemmassa vaiheessa, mutta niukemmin lähtötiedoin eli ilman kuulemisvaiheesta saatavia asianosaisten näkemyksiä. Eräässä hankkeessa lisätyötä aiheutti salassa pidettävien tietojen karsiminen ensin päätösluonnoksesta ja jälleen lopullisesta päätöksestä, kun normaalimenettelyssä ne poistetaan ainoastaan lopullisesta, julkaistavasta päätöksestä.

Normaalissa menettelyssä esittelijä voi kirjoittaa päätösluonnosta myös kuulutusaikana, mutta pilottimenettelyssä luonnos valmistellaan lausuntojen pohjalta etupainotteisesti ja kuulutusaikana luonnoksen työstämistä ei käytännössä voi edistää.

Lupaviranomaiset katsoivat, että hankkeesta riippuen lupaluonnoksen laatimista pidettiin työläänä ja se hidasti kokonaisuudessaan menettelyä. Jos päätösluonnos kuulutetaan hakijan kannalta myönteisenä mutta hanketta vastustetaan voimakkaasti kuulemisessa, lopullinen ratkaisu saatetaan joutua miettimään kokonaan uudelleen, mikä puolestaan lisää työmäärää ja käsittelyyn kuluva-aikaa.

Lupaviranomaiset kokivat, että hakijan mahdollisuudet osallistua lupaprosessiin paranivat selvästi pilotoidussa mallissa verrattuna perinteiseen lupamenettelyyn.

4.5 Lupapäätösluonnoksen ja kuulemisen vaikutukset valituserkkyteen

Konsultointiryhmän kyselyssä pilottihankkeiden alkuvaiheessa puolet vastaajista (48 %) ei osannut sanoa, kuinka päätösluonnoksen ja lausuntojen liittäminen kuulutusasiakirjoihin vaikuttaa yleisesti valituserkkyteen. Vastanneista 28 % katsoi, että menettely vähentää valituksia ja 16 %:n mielestä se lisää valituksia.

Valituserkkyuden katsottiin vähenevän siksi, että asiat ovat päätösluonnoksessa selkeämmin hahmotettavissa. Lisääntymistä perusteltiin sillä, että pilotoitavassa menettelyssä päätösluonnokseen joudutaan mahdollisesti tekemään merkittäviäkin muutoksia, minkä seurauksena lopulliset lupamääräykset saattavat poiketa paljon luonnoksessa esitetyistä. Pilottihankkeissa annetut lupapäätökset eivät kuitenkaan poikenneet lupapäätösluonnoksista kertaa-

kaan hakijan kannalta ankarampaan suuntaan. Yhdessä hankkeessa määräyksiä lievennettiin, mutta toiminnanharjoittaja valitti päätöksestä silti.

Haastattelujen ja kyselyjen perusteella muutettu järjestys todennäköisesti parantaa lupapäätöksen laatua, vähentää lupapäätöksen virheitä ja siten muutoksenhakua. Pilottihankkeista annetuista päätöksistä kahdesta on valitettu, molemmissa on valittajana luvanhakija. Voidaan olettaa, ettei valitus johtunut päätökseen sisältyvästä virheestä, vaan hakijan erilaisesta käsityksestä esimerkiksi päästörajojen tulkinnasta. Periaatteellinen valitus olisi tehty käsittelyjärjestyksestä riippumatta. Asiaa ei selvitetty tämän selvityksen puitteissa enempää.

4.6 Muut vaikutukset lupapäätösluonnoksesta ja kuulemisesta

Hakijan uudelleen kuulemisen tarve, jos päätösluonnoksesta tai hakemuksesta poiketaan

Konsultointiryhmän kyselyssä 80 % katsoi, että hakijaa on tarpeen kuulla uudelleen, jos päätösluonnoksesta on tarkoitus poiketa olennaisesti lopullisessa ympäristölupapäätöksessä. Tarvetta perusteltiin sillä, että asialla on merkittävä vaikutus investointeihin ja se myös kuuluu hyviin hallintotapoihin. Kyselyvastauksissa ja haastatteluissa puollettiin niin ikään hakijan uudelleen kuulemista. Osa kuitenkin katsoi, että ainoastaan hakijan uudelleen kuuleminen ei olisi tasapuolista kaikkia osapuolia kohtaan.

Konsultointiryhmän kyselyssä 72 % vastaajista piti hakijan kuulemista uudelleen tarpeellisena myös siinä tapauksessa, jos lupahakemuksesta on tarkoitus poiketa olennaisesti lopullisessa ympäristölupapäätöksessä. Perustelut olivat vastaavat kuin edellisessä kappaleessa.

Vain yhdessä pilottihankkeessa oli tarpeen kuulla hakijaa uudelleen. Siinäkin tilanteessa päätösluonnosta muutettiin hakijan kannalta parempaan suuntaan. Päätösluonnokset osoittautuivat varsin luotettaviksi ja lopullisiin päätöksiin ei pääsääntöisesti tarvinnut tehdä muutoksia, vaan ainoastaan kuulemisesta johtuneita täydennyksiä. Vähäiset muutokset voitiin tehdä ilman lisäkuulemista. Olennaista on, että hakijaa kuultaisiin uudelleen vain niistä seikoista, joista hakija ei ole aiemmin voinut antaa vastinetta.

Lupamenettelyn pelättiin hidastuvan uudelleen kuulemisen seurauksena. Toisaalta virheiden poisto voisi kokonaisuutena nopeuttaa menettelyä. Pilottihankkeen kokemusten perusteella lisäkuulemiseen ei liittynyt haittoja.

5. ANALYYSI PILOTTIHANKKEIDEN KOKEMUKSISTA JA ASIAAN VAIKUTTAVISTA MUISTA TEKIJÖISTÄ

5.1 Mahdollisuudet tehostaa ja organisoida neuvontaa nykyistä systemaattisemmin

Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen tavoitteet neuvonnalle

Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen (YM038:00/2011) kolmannen vaiheen työ päättyi tammikuussa 2016. Hankkeessa tunnistettiin tarve kehittää ympäristölupamenettelyä prosessina. Sen perusteella valmisteltiin ehdotukset, jotka voidaan toteuttaa joko lainsäädännön muutoksin tai muuttamalla käytössä olevia toimintamalleja valtion ympäristölupaviranomaisissa. Ehdotusten taustalla oli myös Tarastin työryhmän ehdotus ”Ympäristölupamenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen - Arvio toteuttamisvaihtoehdoista”.

Viranomaisten neuvontavelvollisuus

Ympäristönsuojelulaissa ei alkujaan ollut erillistä säännöstä ympäristölupamenettelyyn liittyvästä viranomaisten neuvontavelvollisuudesta. Yleisesti neuvontavelvollisuus perustuu hallintolain (434/2003) 8 §:ään, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Säännös hakijan neuvonnasta lisättiin ympäristönsuojelulakiin selvityksen toteuttamisen aikana (uusi 39 a §)¹⁰. Se sisältää viranomaisen velvollisuuden antaa luvan hakijalle sähköisessä muodossa tietoja ja säännöksen ennakkotapaamisesta neuvonnan järjestämiseksi. Ympäristönsuojelulain uuden 39 a §:n mukaan sen lisäksi, mitä hallintolain 8 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, lupaviranomaisen on annettava pyynnöstä hakijalle sähköisessä muodossa tietoa: 1) lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja hakemukseen liitettävistä selvityksistä; 2) asian selvittämiseksi hankittavista lausunnoista ja niiden antamiselle varattavasta määräajasta; 3) päätöksen arvioidusta antamisajankohdasta. Lisäksi lupaviranomainen voi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Säännöksen mukaan tapaamiseen voidaan kutsua myös muiden lupamenettelyyn osallistuvien viranomaisten edustajia ja muita asianosaisia. Valtion ympäristölupaviranomaisen on aina kutsuttava mukaan valtion valvontaviranomaisen edustaja. Vastaavan tyyppisiä tapaamisia (ns. ennakkoneuvotteluja) on järjestetty aiemminkin, mutta säännös selkeyttää oikeustilaa. Neuvonta on maksutonta sekä hallintolain että ympäristönsuojelulain mukaan.

Uuden ympäristönsuojelulain 39 a §:n tarkoituksena on, että viranomainen voi jatkossakin toteuttaa hallintolain 8 §:n mukaista palveluperiaatetta ja neuvontavelvollisuuttaan ehdotetun säännöksen rinnalla. Viranomaisella säilyy myös hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus muita asianosaisia kuin luvanhakijaa kohtaan.

¹⁰ HE 8/2017 ja EV 24/2017 vp

Neuvonnan sisältö voi kohdistua menettelyllisiin kysymyksiin, kuten siihen, miten asia pannaan vireille ja miten siinä on meneteltävä. Neuvonnan sisältö voi kohdistua myös asian sisältöön, kuten asiaan liittyviin muodollisiin vaatimuksiin, viranomaisen noudattamiin käytäntöihin ja vakiintuneisiin tulkintalinjoihin. Neuvoja voidaan myös antaa käsittelyyn liittyvistä seikoista, kuten mahdollisuudesta täydentää asiakirjoja sekä mahdollisuudesta hakea muu-
tosta päätökseen. Arvion saamisesta odotettavissa olevasta käsittelyajasta säädetään myös hallintolain 23 §:n 2 momentissa, jonka mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallinto-oikeudellinen luottamuksensuoja antaa hakijalle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, päätösten lainmukaisuuteen ja siihen, ettei päätöksiä jälkikäteen yllättäen muuteta. Tämä koskee myös oikeusjärjestystä ja lainsäädäntöä ja sen tulkintaa koskevaa neuvontaa sekä kuulemisvelvollisuutta muutettaessa päätösluonnosta. Luottamuksensuojan katsottiin myös yhdessä viranomaisvastauksessa edellyttävän säätämistä riippumatta hakijan uutta kuulemista, jos kuultavana ja hakijan vastineella ollut päätösluonnos muutetaan yllättäen hakijalle epäedulliseen suuntaan. Uudelleen kuuleminen on poikkeus, koska hakija voi jo vastineessa ottaa kantaa kaikkeen siihen mennessä esitettyyn.

Oikeusministeriön selvityksessä ”Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu” (OM 59/2010) todetaan kuitenkin, että ”jos viranomainen oli tietoinen siitä, että tiedolla on yksityiselle olennainen merkitys, luottamuksensuojaperiaate tukee toiminnan lukemista julkisen vallan käytöksi”.¹¹ Edelleen todetaan: ”Jos neuvonnan aiheena ovat lainsäädäntö ja muut viralliset normit, kysymys voi olla julkisen vallan käytöstä. Viranomainen antaa tällöin informaatiota julkishallinnon normiperustasta, mikä kuuluu olennaisena osana hallintotehtävien hoitamiseen.” Edelleen todetaan, että luottamuksensuoja on vahingonkorvausvastuun keskeinen elementti, kun har-
kitaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun perustamista.¹²

Yksityiset neuvontapalvelut

Projektissa valmisteltiin ympäristölupahakemusrunko, johon on sisällytetty nykyiseen lainsäädäntöön sisältyvät vaatimukset yleiselle ympäristölupahakemukselle, mukaan lukien luvanmyöntämisedellytyksiä koskeva luku. Se ilmentää keskeisten luvanmyöntämisedellytysten ja niissä tarvittavien selvitysten tarkastelemista neuvonnassa. Se vähentää täydennystarpeita sekä niin sanottuja prosessuaalisia palautuksia hallinto-oikeudesta tapauksissa, joissa lupa perustuu riittämättömiin selvityksiin. Sekä viranomaisen että yksityisen neuvontapalvelut ja asiantuntemusvaatimukset perustuvat näiltä osin samoihin asioihin.

Viranomaisille kuuluvan neuvonnan lisäksi toiminnanharjoittajilla on mahdollisuus hankkia asiantuntijatukea kaupallisin perustein tai esimerkiksi toimialajärjestöjen kautta. Seuraavassa on arvioitu yksityisten neuvontapalveluiden roolia ja mahdollisuuksia ympäristölupamenet-
lyä sujuvoittavana tekijänä.

Edut

Yksityisen neuvonnan keskeisenä etuna suhteessa viranomaisneuvontaan on se, että neuvontaa on mahdollista saada niin paljon kuin asiakas tarvitsee, jos asiakkaalla on maksukykyä. Viranomaisen resurssit neuvontaan ovat varsin rajalliset ja ne on tarkoitettu hallintoasian hoitamiseksi. Kokenut konsultti, joka työskentelee jatkuvasti lupahakemusten ja niitä täyden-

¹¹ Hakalehto-Wainio, S., 2010, s. 21

¹² Hakalehto-Wainio, S., 2010, s. 22

tävien selvitysten parissa, pystyy tukemaan toiminnanharjoittajia laadukkaan hakemuksen laatimisessa. Konsultti myös ymmärtää, mitkä selvityksistä ovat sellaisia, jotka hyvin laatimalla toiminnanharjoittaja pystyy luotettavasti osoittamaan ympäristönsuojelun tason olevan hankkeessa riittävä. Tämä on tärkeää, jotta hakija täyttää lakisääteisen asiantuntemusvaatimuksensa ja jotta luvassa ei puutteellisista tiedoista johtuen annettaisi esimerkiksi sellaisia selvitys- tai teknisiä vaatimuksia, jotka eivät ole välttämättömiä päästöjen hallitsemiseksi.

Yksityiset konsultit antavat yleisneuvontaa ympäristölupa-asioissa, muissa lupa-asioissa, niihin liittyvissä tutkimuksissa, mallinuksissa, selvityksissä sekä rakentamis- yms. suunnitelmassa. Neuvontaan kuuluu myös yhteensovittaminen suunnitteluun, kilpailutukseen, rakentamiseen ja muihin menettelyihin sekä opastus ylipäättään hankevalmistelusta kokonaisuutena. Tämä mahdollistaa laajan näkökulman projektisuunnittelu-, hankinta-, kaavoitus-, selvitys-, arviointi- ja lupamenettelyiden yhteensovittamisessa.

Yksityisellä sektorilla ei ole toimivaltarajauksia samassa merkityksessä kuin viranomaisilla. Yksittäisellä konsultilla tai asiamiehellä on yhtiöjärjestykseen tai muuhun vastaavaan toimialarajaukseen perustuva asiallinen toimivalta antaa neuvontaa. Yhtiöjärjestyksen toimialamääräys rajoittaa edustajan toimivaltaa (OYL 6:27). Alueellisia toimivaltarajauksia on lähinnä kuntayhtiöillä, harvoin yksityisten omistamilla yhtiöillä. Asteellisia toimivaltarajauksia ei ole. Yrityksen sisällä voi olla rajaus, joka erottaa neuvojan kelpoisuuden toimivallasta. Käytännössä yksityisen tarjoamaa neuvontaa ei ole rajattu muulla tavoin. Toimivaltarajausten puuttuminen mahdollistaa kokonaisvaltaisen hankekehityksen.

Suuremmissa projekteissa ympäristölupahakemus on usein vain pieni osa toimeksiannosta. Niissä tapauksissa ratkaisevaa on kokonaisvaltainen ammattitaito kehittää hanketta eteenpäin. Toimeksiantoon saattaa kuulua kymmeniä tekijöitä. Eri osa-alueiden tiedot ovat yhteensovitettavissa ja niitä voidaan yhdistää lupahakemuksiin. Hinta ei ole ratkaiseva tekijä näissä hankkeissa, koska viivytykset tai virheet maksavat moninkertaisesti. Myös ympäristölupahakemusten taso on yleensä korkeampi, koska sen koordinoimiseen ja selvityksiin käytetään kokeneempia asiantuntijoita.

Kesällä 2016 järjestetyssä kyselyssä konsultointiryhmälle yksityisen neuvonnan etuina pidettiin nopeutta ja sitä, että toiminnanharjoittaja voi määritellä mitä neuvoja tarvitsee. Käytännössä eniten neuvoja tarvitsevat eivät juuri käytä maksullista neuvontaa. Vastauksissa kannatettiin jossain määrin myös konsulttipalveluiden sertifiointijärjestelmää. Yksityisen neuvonnan etu julkisen vallan käyttäjän tarjoamaan neuvontaan on myös, että asiantuntemattoman neuvojan voi vaihtaa.

Ongelmat

Yksityisen sektorin ongelmana on osaamisen monenkirjaisuus yritysten välillä ja niiden sisällä. Varallisuudeltaan heikoilla tai toiminnan kooltaan pienillä yrityksillä ei välttämättä ole taloudellisia edellytyksiä ostaa konsulttipalveluita lupa-asioihin. Neuvonnan tehokkuuden kannalta keskeistä on myös neuvonnan oikea-aikaisuus: asiantuntijoita saatetaan käyttää vasta virheiden korjaamiseen, mikä ei ole menettelyn sujuvuuden edistämisen kannalta toivottavaa. Haasteeksi ulkopuolisen asiantuntemuksen hankkimisessa voi muodostua riittävän osto-osuuden puuttuminen tukea tarvitsevassa yrityksessä. Lupa-asiantuntijoita käyttävät yritykset eivät välttämättä varsinkaan erillisissä pienemmissä toimeksiannoissa palkkaa kokonaistaloudellisesti edullisinta vaan halvimman konsultin ottaen huomioon myös hakemuksen yhteydessä laadittavat selvitykset.

Kaiken yksityisen neuvonnan rajana on viime kädessä viranomaistoimivallan puuttuminen. Toimivalta on paitsi rajoite, myös oikeus. Neuvonnan hankalimmat eli tapauskohtaista harkin-

taa edellyttävät osat jäävät aina viime kädessä toimivaltaisen lupaviranomaisen ja usein esittelijän harkintavaltaan. Vastaavissa tilanteissa lupaviranomaisen kanta painaa aina toimivaltaista johtuen enemmän. Sama tilanne syntyy myös valvojan viranomaisen antaessa lupaviranomaisen kannasta poikkeavia ohjeita. Konsultti voi toisaalta olla hyvin perillä soveltamiskäytännöistä koko Suomen alueella ja tuoda myös lupaviranomaisen tietoon uusia näkökohtia.

Konsultointiryhmälle suunnatun kyselyn vastauksissa todettiin, että yksityiseltä puuttuu vastuu neuvonnan sisällön oikeellisuudesta (luvanhakijan oikeusturva). Toisaalta neuvoja ei uskalleta aina antaa tai neuvonnan laatu vaihtelee. Konsultointiryhmän kyselyssä saadussa vastauksessa todettiin, ettei yksityinen neuvonta voi korvata viranomaisen neuvontaa, jota koskee luottamuksensuoja. Se kuitenkin koskee päätösten myöhempää muuttamista haitalliseen suuntaan ilman objektiivista perustetta. Hallintolain perusteluissa luottamuksensuojaan kiinnitettiin erityistä huomiota, mutta neuvontaan liittyen ”viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota”¹³. Vaikka tulkinta- ja muut vastaavat lupaukset eivät sido päätöksentekoa, niihin liittyy luottamuksensuoja. Lainsäädäntöön ja virallisiin normeihin liittyvä neuvonta on myös vahingonkorvausvastuun keskeinen elementti.

Yksityisessä neuvonnassa ei ole luottamuksensuojan vaatimusta vaan kysymys on sopimuskorvausvastuusta, joka useimmiten on määrällisesti rajoitettu yleisillä sopimusehdoilla toimeksiannon hintaan, josta voidaan poiketa tuottamuksen asteesta riippuen. Välittömät seuraukset virheellisestä yksityisestä neuvonnasta jäävät useimmiten luvanhakijan vastattaviksi. Välilliset seuraukset johtavat varovaisuuteen ja siihen, että tulkinnanvaraisissa tilanteissa tulkintoja haetaan toimivaltaiselta viranomaiselta.

Palveluiden laatu

Konsulttien työryhmiin palkataan yleensä tarvittavien eri toimialojen asiantuntijat, mutta neuvontaa antavien asiantuntijoiden vaihtuvuus tai toimialahyppäykset voivat heikentää neuvonnan tasoa jopa kesken yksittäistä hanketta tai menettelyä. Yksityisen ja siten myös maksullisen neuvonnan kehittämismahdollisuudet riippuvat muun muassa säädösten asettamista vähimmäisammattitaitovaatimuksista. Kaikessa maksullisessa ja asiantuntemusta vaativassa palveluelinkeinoalalla voi tapahtua oikomisista, jos pätevyysvaatimuksia ei ole asetettu.

Vapaa kilpailu pätevien yksityis- ja oikeushenkilöiden välillä kehittää palveluiden laatua kustannustehokkaalla tavalla. Palveluiden laatuun ja kustannustehokkuuteen vaikuttaa olennaisesti myös asiantuntemusvaatimuksen sisällön tulkinta ja soveltaminen.

Asiantuntemusvaatimus

Toiminnanharjoittajan käytettävissä on oltava ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä asiantuntemus (YSL 8, 9 §). Hakemuksen laajuudella on oltava riittävä asiantuntemus (YSL 39 §) ja vain lupaviranomaisella on toimivalta valvoa velvoitteen noudattamista. Asiantuntemuksella lienee tarkoitettu asian laajuutta ja laatua. Lain tasolle nostetun asiantuntemuksen sisältöä ei juuri perustella, joten se mahdollistaa edelleen esimerkiksi hyvin puutteellisten hakemusten vireilletulon.

Asiantuntemusvaatimus vaikuttaakin liittyvän enemmän siihen, millaisia selvityksiä pidetään hyväksyttävänä lupa-asiassa tehtävien ratkaisujen pohjaksi. Vireilletulokynnyksen on tulkittu

¹³ HE 72/2002 s. 61

ylittyvän jo perustietojen toimittamisella, joten lupaviranomaisen tehtäväksi on asetettu hakemuksen ja siinä esitettyjen selvitysten riittävyyden varmistaminen. Nähtyään ”ruutupaperilla” tehdyn hakemuksen lupaviranomainen ei ole voinut tai halunnut YSL 39 §:n nojalla keskeyttää prosessia ja vaatia asiantuntijaa laatimaan hakemuksen. Kyseistä pykälää ei ole juuri sovellettu, joten lupaviranomainen on joutunut konsultin tehtäviin neuvoessaan asiantuntematonta hakijaa.

Asiantuntemusvaatimus liittyy myös vireilletulokynnykseen, josta nykyään on säädetty yleisluonteisesti hallintolaissa. Kun vireilletulokynnys tosiasiallisesti on laissa säädetyn asiantuntemusvaatimuksen alapuolella, ottaen huomioon myös hallintolain neuvontavelvollisuus ja ympäristönsuojelulakiin ehdotettu maksuton neuvontavelvollisuus, lupaviranomainen usein toimii hakemuksen sisältöä ohjatessaan ja hakijan asiantuntemusvaatimusta täyttäessään kilpailuilla markkinoilla konsulttisektorin puolella. Tätä viranomainen pyrkii juuri karttamaan. Rajapinta yksityisen ja viranomaisneuvonnan välillä on kuitenkin epäselvä ja myös päällekkäinen, koska neuvontavelvollisuus sisältyy lakiin ja hakemuksen selvitykset palvelevat muun muassa vaikutusalueen selvitystä kuulemista varten. Lisäksi vain toimivaltainen viranomainen voi antaa sitovaa neuvontaa, joka kohdistuessaan keskeisten säädösten tulkintaan synnyttää luottamuksensuojan vaikutuksen. Virheellisen neuvonnan sitovuus ja vastuu neuvonnasta tulee erottaa toisistaan.

Lupaviranomaisen nykyinen käsitys on, ettei hakemusta voi jättää ottamatta käsittelyyn asiantuntemuksen puutteeseen vedoten ja puutteelliseen hakemukseen on annettava täydentämismahdollisuus. Tässä korostuu vireilletulo- ja kuuluttamiskynnysten sekoittuminen. Lisäksi se tarkoittaa, että asiantuntemusvaatimuksen kytkeminen vireilletuloon saattaa edellyttää säännöstä.

Laajamittainen hankekehitysneuvonta kilpailutuksen, kaavoituksen, rakentamisen, YVA- ja lupamenettelyiden yhteensovittamisen näkökulmasta kuuluu yrityksen välttämättömään osaamiseen, joka tuotetaan itse tai hankitaan ulkopuolelta. Yritys ei voi lähteä siitä lähtökohdasta, että valtio tuottaa nämä palvelut.

Valtion lupa- ja valvontaviraston käyttöönotto mahdollistaa asiantuntijuuteen perustuvien ryhmien käyttämisen lupamenettelyissä ilman alueellisia toimivaltarojoja. Tukes ja kunnalliset viranomaiset eivät kuitenkaan ole tässä mukana. Muutoksen hyötyjä on siten muissa yhteyksissä hieman rajoitettu siten, että samassa asiassa erillistä viranomaistoimivaltaa sisällytettävien samaan viranomaiseen. Selkeimmin tämä voisi ilmetä esimerkiksi YVA- tai yleisen edun valvontaviranomaisen tehdessä valituksia, jolloin kaksikin Valtion lupa- ja valvontaviraston yksikköä voisi valittaa kolmannen Valtion lupa ja valvontaviraston yksikön päätöksestä asianosaisten seurattessa sivusta.

Asiantuntijuus

Valtion lupaviranomaisella on YSL 36 §:n perusteella aina riittävä asiantuntemus suoraan lain nojalla, toisin kuin kunnan lupaviranomaisilla, virkamieskokoontalon asiantuntemuksesta riippumatta. Kunta voi siirtää asian asiantuntemuksen puutteen vuoksi, valtion lupaviranomainen ei voi. Vastaava organisatorinen asiantuntemusvaatimus ei sovellu yksityisoikeudelliselle organisaatiolle, jolle ei voi erikseen myöntää henkilöistä riippumattomia pätevyyskiä.

Yksityisen toimijan asiantuntemus muodostuu kuhunkin lupa-asiaan soveltuvasta työryhmän eri alojen asiantuntijoiden yhdistelmästä. Projektipäällikkö valitsee kuhunkin tehtävään soveltuvan kokoonpanon. Riittävä asiantuntemus lieneekin tulkittava niin, että hakemusta kokoa ja selvityksiä ja mallinnuksia laatii kunkin tehtävän osaava henkilö. Toiminnanharjoittajan asiantuntemusvaatimusta ei liene kyseenalaistettu sillä perusteella, että sen käyttämät ulko-

puoliset palvelut eivät täyttäisi ympäristönsuojelulain asiantuntemusvaatimusta. Kuitenkin valituksissa usein vedotaan siihen, että jokin selvitys on puutteellisesti tai subjektiivisesti laadittu.

Konsultointiryhmän kyselyssä 2016 osa kannatti myös yksityisten palveluntarjoajien sertifiointijärjestelmää. Tähän liittyy kuitenkin haasteita ja sitä on myös vastustettu. Sertifiointia, joka myönnettäisiin henkilötasolla, ei kyselyjen ja haastatteluiden perusteella voi tässä vaiheessa pitää perusteltuna ratkaisuna. Järjestelmän ylläpito aiheuttaisi myös kohtuuttomia lisäkuluja ongelman laajuuteen verrattuna. Ympäristönsuojelulain mukaan saattaisi olla mahdollista, että viranomaisen tarkastaisi kussakin lupa-asiassa asiantuntemusvaatimuksen täyttymisen. Lupaviranomaiset kuitenkin katsovat, että he tarkastavat hakemuksen eivätkä sen laatijan asiantuntevuutta.

Edunvalvontaorganisaatiot

Neuvontaa on jo aiemmin ehdotettu järjestettäväksi edunvalvontaorganisaatioiden yhteispanostuksella. Edunvalvontaorganisaatiot (toimialajärjestöt) eivät kuitenkaan ole toistaiseksi katsoneet, että niillä olisi resursseja hoitaa tällaista tehtävää. Liitot harjoittavat elinkeino- ja työmarkkinapoliittista edunvalvontaa ja vaihtelevasti toimialakohtaista yrityskohtaista yleistä asiantuntija-apua. Neuvonta ympäristölupahakemusasioissa on kilpailtu sektori, joka ei ehkä sovellu jäsenten edunvalvontaan. Teknisluontoinen neuvonta yksittäisissä ympäristölupa-asioissa on heikosti sidoksissa edunvalvontaan. Sen sijaan koulutustoiminta ja yleisluontoinen neuvonta soveltuvat tätä paremmin edunvalvontaan. Jäsensidonnaisuus edellyttäisi riittävän laajapohjaista liittojen osallistumista.

Edunvalvontaorganisaation toimivaltarajoja ei ole asetettu samalla tavoin kuin viranomaiselle. Liittojen on silti toimittava jäsensidonnaisesti, objektiivisesti ja häiritsemättä markkinoita. Lupahakemusneuvonta sijoittuisi kilpailluille markkinoille, joilla toimivia yrityksiä eräät liitot itse edustavat. Markkinoilla toimivissa yrityksissä on satoja eri tavoin ympäristölupa-asioihin erikoistuneita asiantuntijoita, joita ei voi korvata yhdellä yleisellä lupaneuvojalla. Edunvalvontaorganisaatioille sopii paremmin, että ne tarjoavat tietoa sekä jäsentensä palvelutarjonnasta että jäseniään palvelevasta palvelutarjonnasta.

Neuvonnan kehittäminen

Ympäristöministeriön rooli

Ympäristöministeriö vastaa ympäristölupamenettelyn yleisestä kehittämisestä. Se voi laatia yleisiä hakemusohjeita ja hakemuslomakkeita sekä yleisiä neuvontasivustoja linkkeineen. Ympäristöhallinnolla on palvelusivu, josta löytyy ympäristölupamenettelyyn liittyvää ohjeistusta sekä lomakepohjia ja täyttöohjeita. Esimerkiksi aluehallintovirastojen ja kuntien yhteystiedot löytyvät yhdestä alavalikosta, ympäristöhallinnon julkaisut ja oppaat (toimialakohtaiset tulkintaohjeet) toisesta. Lupahakemusten sisältövaatimuksista annetaan yleisluonteisia neuvoja lomakkeiden täyttöohjeissa. Toimialakohtaisten lomakkeiden ohjeistus on paikoin yksityiskohtaisempaa.

Viranomaisneuvonnan kehittäminen ympäristölupamenettelyssä

Eri aluehallintovirastojen internet-sivuilla on toisistaan poikkeavaa, hyvin yleistä neuvontaa. Aluehallintovirastoilla on kuitenkin yhteinen ympäristöluvat-sivu, jossa on linkit lupien hakuohjeisiin, lupatietopalveluun yms. tietoa.

Neuvontaa voitaisiin edelleen yhdenmukaistaa niin, että kaikki perusohjeistus löytyisi suoraan ympäristöhallinnon ja aluehallintovirastojen, jatkossa Valtion lupa- ja valvontavirasto, sivuilta. Ohjesivuilla voisi olla esimerkiksi linkki ”Näin teet ympäristölupahakemuksen”. Nykyistä toimialakohtaista ohjeistusta täyttöohjeineen voidaan hyödyntää tulevissa digitaalisissa hakemuksissa, joihin voidaan myös sisällyttää merkittävä määrä neuvontaa hakemuksen rakentamiseen, ”älykkään” hakemuksen aktivoituihin osiin sekä hakemuksen linkityksiin. Toimialakohtaisten oppaiden ja ohjeistuksen tulisi löytyä mahdollisimman vaivattomasti ja kootusti.

Erityisen neuvonnan ohjeistusta voitaisiin tuottaa eri vastuutahojen toimesta esimerkiksi seuraavasti:

- Ympäristöhallinto: erityiset hakemuslomakkeet, erityiset ohjeet (toimialakohtaisuus)
- Lupa/valvontaviranomainen, jatkossa Valtion lupa- ja valvontavirasto: erityiset ohjeet yksittäistapauksessa
- Digitaalisen hakemuksen toimialakohtaisten osien jatkuva kehittäminen
- Toimialakohtaiset järjestöt yhteistyössä Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijaryhmien kanssa
- Yksityiset konsultit: hankevalmistelun hallinta

Ympäristölupamenettelyn eri vaiheiden neuvontaa tulisi ohjeistaa nykyistä tarkemmin. Esimerkiksi ennakkotapaamisiin valmistautumisesta voitaisiin laatia oma ohje viranomaiselle sekä toiminnanharjoittajalle. Ohjeessa tulisi käydä läpi, minkälaisia asioita keskusteluissa olisi hyvä käydä läpi sekä neuvoa aineistoista, jotka olisi syytä olla laadittuna neuvotteluun saatuttaessa.

Toimivaltajaot

Neuvonnassa voidaan erotella asiallinen, alueellinen ja asteellinen toimivalta. Viranomaisen tulisi tunnistaa, milloin sillä ei ole toimivaltaa neuvoa tietyssä asiassa. Lisäksi esimerkiksi valvovalla viranomaisella voi olla alueellinen ja asiallinen (yleisen edun valvonta, jälkivalvonta) toimivalta antaa neuvontaa ympäristölupa-asiassa, mutta asteellinen toimivalta ja ratkaisutoimivalta on lupaviranomaisella. Tällöin soveltuva laki on ympäristönsuojelulaki. Jos yhden luukun menettelyä kehitetään, mahdolliselle eri lupamenettelyjä koordinoivalle viranomaiselle on säädettävä erillinen menettelylaki.

Viranomaistoimintaa voidaan kehittää siihen suuntaan, että harkintavaltaa sisältävän ohjeistuksen antaa ratkaisutoimivaltainen lupaviranomainen kuitenkin niin, että se sisältää mahdollisimman kattavasti yleisen edun valvonnan yleisesti (ELY-keskus) ja eri toimialoilla, jälkivalvontatoimivallan ja liitännäisasioihin kuuluvan toimivallan (luonnonsuojelu, kaavoitus, YVA, kaivosviranomainen, rakennusvalvontaviranomainen, museoviranomainen, TUKES ym.). Harkintavallan käyttöä sisältävää ohjeistusta on jo nykyisin esimerkiksi ympäristöhallinnon toimialakohtaisissa ohjeissa. Tällaista yleistä informaatiota harkintavallan käytöstä voi antaa myös valvontaviranomainen tai yksityinen. Harkintavaltaa korkeintaan vähän sisältävä neuvonta voidaan sisällyttää esimerkiksi lupahakemuslomakkeisiin, internet-sivuille linkkeineen ja digitaaliseen seurantaan (ilmoitukset käsittelyvaiheista ja aikatauluennusteista). Yleisneuvontaa voitaisiin keskittää nykyistä enemmän ELY-keskusten valtakunnalliseen asiakaspalvelukeskukseen (Y-ASPAs).

Valtion elimien tai kuntien ei fiskaalisina monopoleina tulisi osallistua lakisääteisiä velvollisuuksiaan laajemmin mihinkään toimintaan kilpailuilla markkinoilla, joten viranomaisneuvonnan rajaamatta jättäminen saattaa synnyttää harmaan vyöhykkeen perustuslain tarkan lakisidonnaisuuden ja toisaalta EU:n kilpailuoikeuden välillä. Velvollisuus erottaa lakisääteiset velvollisuudet kilpailuista markkinoista (yksityinen neuvonta) perustuu Suomen perustuslain lisäksi EU:n toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT-sopimus) ja sen VII osan I luvun 1 jaksoon sekä SEUT 57 artiklaan, jossa mainittuun kaupalliseen tai teolliseen toimintaan kuuluu neuvonta ympäristölupa-asioissa.

Ympäristölupajärjestelmä perustuu teollisuuspäästödirektiiviin (IED) EU-tasolla sekä kansallisella tasolla muun muassa palveludirektiiviin (2006/123/EY 2 artiklan 2 i) alakohta, 5, 6, 9, 10, 13 ja 14 artiklat), jossa ympäristönsuojelu on yksi lupajärjestelmän perusteista yleistä etua koskevana pakottavana syynä. Lupajärjestelmä ja viranomaisten tehtävät perustuvat Suomessa erityislakiin.

Neuvontasäännökset ovat olleet hallintolain säännöksinä samoja kaikille viranomaisille, mutta nyt erityinen neuvontasäännös on tulossa ympäristönsuojelulakiin (39 a §). Säännös koskee vain ympäristönsuojelulain nojalla toimivaltaisen lupaviranomaisen sähköistä erityisneuvontaa eli valvontaviranomaisen edustaja ei tulevassa Valtion lupa- ja valvontavirastossa voi tämän säännöksen nojalla neuvoa hallinnon asiakasta sähköisesti. Neuvonta lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja hakemukseen liitettävistä selvityksistä on myös sellaista, joka voidaan osittain hoitaa yleisellä sähköisellä neuvonnalla ja ohjeistuksella sekä sähköisellä hakemuksella.

Asiantuntijaryhmät

Viranomaistoimintaa voidaan kehittää myös niin, että muodostetaan neuvontaan toimialakohtaisesti muodostettuja asiantuntijaryhmiä. Neuvonnan keskittämistä lupaviranomaisen asiantuntijaryhmille toimialoittain kannatti lähes puolet asiantuntijoista kesällä 2016 pidetyssä kyselyssä. Lähes 70 % kannatti neuvonnan keskittämistä lupa- ja valvontaviranomaisten yhteisille asiantuntijaryhmille. Joku katsoi sen häivyttävän vastuuta. Myös monialaisuutta pidettiin tärkeänä; usein tarvitaan muutakin kuin ympäristölupa-asiantuntemusta. Toimialakohtaisia asiantuntijoita ei ehkä löydy. Lupaviranomaisen, valvojan, kaavoittajan (kunta ja ohjaava taho), konsultin sekä toiminnan harjoittajan yhteispalaveri auttaisi hahmottamaan kokonaisuuden. Neuvonnassa lupien käsittely ja valvonta pitää yhdistää sekä jakaa toimialoittain.

Asiantuntijavastausten perusteella neuvonta tulisi hahmottaa osaksi kokonaisresurssia, jolloin edellyttäisiin palveluasennetta, osaamista ja neuvontakoulutusta. Valvojan ja lupaviranomaisen ohjeistuksen tulisi olla yhdenmukaista. Neuvonnan tulisi olla niin selkeää, että lisäselvityspyynnöiltä vältyttäisiin. Asiantuntijoita tulisi kuormittaa mahdollisimman vähän rutiini-neuvontatyöllä. Internetiin ja hakulomakkeisiin toivottiin lisää toimialakohtaista ohjeistusta erityisesti aloille, joissa on pieniä toimijoita tai hakemuksen laatuongelmat ovat yleisiä.

Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen, yhdessä digitalisaation kanssa, mahdollistaisi asiantuntijaryhmien käyttämisen lupakokoonpanoissa ja neuvonnassa. Samaan lupa- ja neuvontakokoonpanoon voisi sisällyttää lupaviranomaisen valtakunnallisen erityisosaamisen yleisen edun valvonnan, jälkivalvonnan ja myös YVA-asiantuntemuksen.

Digitaalisen neuvonnan kehittäminen ja hyödyntäminen

Sähköinen ohjeistus linkeineen on järkevää pitää nykykäytännön mukaisesti yhtenäisenä ympäristöhallinnon yleissivuilla, aluehallintovirastojen sivuilla ja ELY-keskusten sivuilla, jolloin sitä voidaan hyödyntää yhdenmukaisesti kaikessa viranomaisen toiminnassa, hallinnon asi-

akkaan palvelussa ja viranomaisyhteistyössä. Valtion ja kuntien ympäristötoimen ohjeistusta pitäisi myös yhdenmukaistaa. Ohjeistusta voidaan keskittää myös alavalikkoihin niin, että mahdollisimman vähän tietoja tarvitsisi hakea ulkoisista palveluista (muualta verkosta).

Tietokantojen keskustelu ja yhdistäminen on toinen keskeinen kysymys. Digitaalinen hakemus tarkoittaa sähköistä hakemusjärjestelmää, jossa tiedot tallennetaan ja siirretään digitaalisessa muodossa. Digitaalisten lupahakemus- ja tarkkailutietojen tulisi olla lausunnonantajien ja muistutuksia esittävien luettavissa. Ympäristöhallinnon ja kuntien kartta-, kaava- ja muiden vastaavien tietokantojen tulisi olla yhteensopivia keskenään ja muun muassa maanmittauslaitoksen kartta-aineistojen kanssa, jotta tietoja voidaan hyödyntää tehokkaasti. Järjestelmien ja ohjelmien on myös yleisesti oltava mahdollisimman käyttäjäystävällisiä.

Ympäristöhallinnon ohjesivuilla voi olla linkki sähköiseen ympäristölupahakemukseen. Valikosta määritetään toimivaltainen AVI sekä yksi tai useampi toimiala, joissa hyödynnetään myös nykyistä hyväksi koettua toimialakohtaista ohjeistusta täyttöohjeineen. Toiminnan päästöjen perusteella voisivat aktivoitua vastaavat ympäristövaikutus- ja tarkkailuosoiden kohdat. Jos toiminnasta ei aiheudu päästöjä esimerkiksi ilmaan tai pintaveteen, niiden vaikutus- ja tarkkailukohdat eivät aktivoituisi.

Hakemuksen vireilletulo aktivoituisi vasta riittävästä hakemuksesta. Riittävän hakemuksen sähköisellä toimittamishetkellä voisi tulla keskimääräinen käsittelyaika-arvio, tieto hankevaiheista sekä toimenpideohjeet suoraan ruudulle tai sähköpostiin. USPA:an tai vastaavaan tietokantaan tehdyistä kirjauksista voisi tulla valinnan perusteella automaattisesti tieto hakijan sähköpostiin tai puhelimeen (hakemusprosessin pakettiseuranta). Samalla päivittyisivät myös käsittelyaika-arviot.

Hallintolain 19 §:n nojalla hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Nykyään tilanne on se, että hyvin puutteellinenkin hakemus tulee vireille. Digitaalinen neuvonta voisi olla myös ennakkoneuvontaa vireillepanoneuvonnan muodossa. Digitaalista hakemusta ei voisi lähettää käsittelyyn, ellei se sisällä vaadittuja vähimmäistietoja (edes puutteellisesti). Hakemus voi jäädä ”odotustilaan”, kunnes puutteelliset tiedot on täydennetty. Hakemuksen täyttäjälle tulee automaatti-ilmoitus siitä mitä tietoja ja liitteitä vielä tarvitaan.

Ympäristönsuojelulain muutoksella voitaisiin täsmentää hallintolain 19 §:n säännöstä määrittelemällä, millainen hakemusasiakirja katsotaan vireille panemiseksi tarkoitetuksi asiakirjaksi. Vähimmäisvaatimuksina voidaan pitää lainsäädännössä vaadittujen tietojen antamista hakemuksessa. Hakemus voisi tulla silti vireille puutteellisena, mutta ideaalitalanteessa se ei tulisi vireille, jos siitä puuttuisivat keskeiset sijainti-, päästö-, vaikutus- ja tarkkailutiedot sekä esimerkiksi olennaisia liitteitä. Digitaalinen hakemus ei välttämättä lähtisi lainkaan eteenpäin viranomaiselle, jos vähimmäistiedot puuttuisivat. Vastaanottava viranomainen voisi mahdollisesti tarkistaa vähimmäistietojen toimittamisen ja kuitata hakemuksen vireilletulon. Tämä voisi nostaa hakemusten laatutasoa. Tämä on haasteellista, koska hakemukset ovat varsin erilaisia toimialoiltaan ja tyypeiltään (uusi, muutos, tarkistus).

Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen perustamisen seurauksena voidaan digitaalista neuvontaa hyödyntää myös toimialakohtaisissa asiantuntijaryhmissä ilman alueellisia toimivalta-rajajoja. Sähköisen neuvonnan vastuutahoina voi toimia tällaisia asiantuntijaryhmiä. Epävirallisesti myös kunnat voivat järjestää yhdessä yleisluontoista digitaalista tai sähköistä neuvontaa, joka ei liity suoraan toimivaltasidonnaiseen päätöksentekoon tai muiden vireillä olevien viranomaistehtävien hoitamiseen. Digitaalinen ja sähköinen neuvonta eroavat siten, että digi-

taaliseksi neuvonnaksi voidaan katsoa älykäs sähköinen järjestelmä, joka sisältää automaattista sähköistä ohjausta. Pelkkä sähköinen viestintä ei ole digitaalista neuvontaa.

Julkisten palveluiden digitalisoinnin periaatteet hyväksyttiin tammikuussa 2016. Hallinnonalojen ja kuntien prosessien digitalisointityö käynnistyi syyskuussa 2016 ja sähköisten palveluiden tiekartta vuosiksi 2017–2021 valmistuu kesäkuussa 2017. Valtionhallinnossa otetaan käyttöön uusi digihankkeiden koordinoimisen ja investointien ohjausmalli. Digikuntakokeilut saatetaan loppuun ja kokeilun tuloksia pyritään levittämään kuntasektorille. Yhden luukun palvelumallin pitäisi käynnistyä maaliskuussa 2018 ja tiedonhallintalain tulla voimaan vuoden 2019 alusta.

Lupa- ja valvontatoiminnan digitalisaatio on keskeinen tavoite. Tavoitteena on siirtyä virastolähtöisestä asiakaslähtöiseen palvelulupaukseen ja palvelukokemukseen. Tämän selvityksen kannalta olennainen digitaalisaationäkökulma on hallinnon asiakkaan näkökulma. Hallinnon asiakkaalla tarkoitetaan tässä selvityksessä varsinaisen vireillepanijan lisäksi muitakin hallinnossa asioivia tahoja, joita Suomessa pidetään asianosaisina. Asiakkaan tarpeesta muodostuvat viranomaisrajat ylittävät palvelukokonaisuudet sekä asiakaslähtöiset ja sujuvat palvelupolut ja -ketjut. Tavoitteena on asiakaslähtöinen yhden luukun digitalisoitu palvelukokonaisuus sekä kokonaiskuva viranomaisten antamista luvista ja päätöksistä sekä valvontaan liittyvistä tiedoista. Kerran toimitettuja tietoja hyödynnetään asiointissa.

Asiakkaan lupa-asia profiloidaan niin, että asiakas toimittaa oikeat tiedot. Tämän selvityksen kannalta olennaista tässä vaiheessa on vireilletuloa edeltävä neuvonta. Yhden luukun lupa-asiointi pyritään muuttamaan vuorovaikutteiseksi sähköiseksi prosessiksi, jonka etenemisvaiheita seurataan ajantasaisesti. Sen lisäksi sähköisellä asiointilla ja keskitetyllä yleisneuvonnalla pyritään vähentämään yhteydenottoja yksittäisiin viranomaisiin. Viranomaisilla olisi oltava kokonaiskuva yhden luukun lupa-asiasta. Kuulutukset sähköistettäisiin ja kohdistettaisiin asianosaisille. Kemikaali- tai elintarviketurvallisuusviranomaisen, pelastusviranomaisen ja ympäristöviranomaisen (Valtion lupa- ja valvontavirasto) jaettuun tietopohjaan perustuva riskiprofilointi auttaisi kohdentamaan oikein myös valvontaa.¹⁴

Palvelukerrostojen pilotointi jatkuu syksyllä 2017 niin, että siihen sisältyisi teollisuuslaitoksen muutoshanke ottaen huomioon monilupaisuuden ja valvonnan. Asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien hankeryhmiin kuuluvat palvelumuotoilu, säädöstarkastelu ja tietomallinnus. Tähän selvitykseen aiemmin laadittu ja siitä irrotettu neuvontapalveluosio sekä tämän selvityksen neuvonnan kehittämissuosituksien tukevat käynnistynyttä hallinnon digitalisaatiokehitystä, valtionhallinnon organisaatiouudistusta sekä lupien ja valvonnan menettelyjen kehittämistä yhden luukun mallissa.

5.2 Uusien menettelytapojen ja vaiheiden vaikutuksia lupamenettelyyn sujuvuuteen

Uusien menettelyiden hyötyjä ja haittoja hakijan kannalta

Hakijan vaikutusmahdollisuudet lupaprosessissa ovat kokeilussa mallissa paremmat kuin perinteisessä lupamenettelyssä. Nimestään huolimatta ennakkoneuvonta on ennemminkin katsottava neuvotteluksi kuin neuvonnaksi eli kyseessä on kaksisuuntainen viestintä, jossa myös viranomaisen tiedot ja ymmärrys hankkeesta voivat selvästi parantua.

¹⁴ Alitalo, S. 2017.

Hakijaa hyödyttää myös olennaisesti se, että luvasta on nähtävillä luonnos ennen sen lopullista antamista. Näin on mahdollista korjata teknisiä virheitä tai asiallisia väärinymmärryksiä ennen virallista päätöstä. Muutoksenhakutarve vähenee.

Uusien menettelyiden hyötyjä ja haittoja yleisön, järjestöjen ja asianosaisten kannalta

Muiden asianosaisten, kuten vaikutusalueella sijaitsevien naapureiden, järjestöjen ja muiden vastaavien tahojen kannalta pilotoitu lupamenettely lisää tosiasiallista käytettävissä olevien tietojen määrää. Pilotoidussa menettelyssä käytössä on päätösluonnos, johon on koottu varsin kattava kuvaileva osio, jonka avulla toiminnasta saa helpommin kokonaiskuvan kuin laajaan hakemusaineistoon perehtymällä.

Pilotoidussa mallissa asianosaisilla on käytössään myös viranomaislausunnot, joihin he voivat tarvittaessa tukeutua omista muistutuksissaan.

Asianosaiset pystyvät pilotoidussa mallissa päätösluonnoksen avulla myös paremmin arvioimaan, onko heidän kannalta keskeiset tekijät riittävän hyvin huomioitu ja perusteltu päätösluonnoksen ratkaisuosiossa. Asianosaiset saattavat kokea asian jo ratkaistuksi, mikä voi antaa tunteen siitä, että vaikuttaminen ei ole enää mahdollista. Tästä näkökulmasta pilotoidun mallin käyttöönottovaiheessa olisi tärkeitä lisätä viestintää menettelyn toteuttamistavan muutoksista ja tiedottaa erityisesti luonnoksen ja päätöksen oikeudellisesta erosta. Asianosaisilla on pilotoidussa mallissa parempi mahdollisuus seurata, miten osallistuminen on vaikuttanut päätöksiin. Perinteisessä mallissakin viranomaisen on täytynyt vastata vaatimuksiin, mutta asianosaisella ei ole ollut mahdollisuutta arvioida, onko päätös tosiasiallisesti muotoutunut muistutusten perusteella vai onko tietyllä tavalla ratkaistua asiaa vain perusteltu muistutus huomioon ottaen. Pilotoinnissa ei tullut esille sellaisia seikkoja, jotka antaisivat syytä olettaa päätösluonnoksen heikentävän jollakin tavalla kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia.

Lupapäätösluonnos lupamääräyksineen saattaa joidenkin viranomaisten mielestä aiheuttaa asianosaisissa tunteen siitä, että asia on käytännössä jo päätetty ja kuuleminen on enää pelkkä muodollisuus. Toisaalta asianosaiset tuntevat ehkä saaneensa paremmin äänensä kuuluviin, kun ovat voineet antaa muistutuksia lupaluonnoksesta. Yksi asianosainen katsoi puolestaan, ettei päätösluonnos jättänyt enää riittävää mahdollisuutta näkemysten esittämiselle. Tätä voidaan tulkita asianosaisten kannalta sekä myönteisenä ja kielteisenä tunteena että myönteisenä seurauksena. Myönteisesti nähtynä päätösluonnos ilmentää sitä, että tuleva päätös tehdään lakiin perustuen ja viranomainen ottaa asianosaiset huomioon viran puolesta, mitä asianosainen ei nykyjärjestelmässä välttämättä edes tiedosta.

Uusien menettelyiden hyötyjä ja haittoja viranomaisten kannalta

Alkuvaiheen neuvonnan lisääminen edistää hakemuksen käsittelyä sen vireilletulon jälkeen. On kuitenkin syytä todeta, että ennakkoneuvonta vaatii yhtäläisesti viranomaisen resursseja kuin hakemuksen vireillä ollessa annettu neuvonta. Yleisesti neuvonta on kuitenkin koettu kokonaisuutena myönteiseksi, kun alkuvaiheen keskusteluilla voidaan ohjata asian käsittelyä ikään kuin oikeille raiteille. Näin voidaan saavuttaa resurssisäästöjä menettelyn myöhemmissä vaiheissa niin viranomaisessa kuin toiminnanharjoittajankin osalta.

Pilotointiin osallistuneet lupaviranomaiset eivät katsoneet päätösluonnoksen laatimista lupamenettelyä sujuvoittavaksi tekijäksi. Lupaviranomainen joutuu jo aikaisessa vaiheessa arvioimaan asian aineellista ratkaisua lupamääräyksineen ja laatimaan päätösluonnoksen asianosaisille ymmärrettävään muotoon suoraan hakemuksen ja viranomaislausuntojen perusteel-

la, joten työllistävin painopiste siirtyy menettelyn loppuvaiheesta alkuvaiheeseen. Enemmänkin lupaviranomaiset kokivat, että uusi rakenne jäykistää lupamenettelyä ja ei mahdollista asioiden yhtäaikaista eteenpäin viemistä samalla tavalla kuin perinteinen lupamenettely. Virheiden määrä vähenee myös lupaviranomaisen mielestä ja myös nykyinen kertoelmaosan kierrätystarve hakijalle poistuu. Lausuvat viranomaiset pääsääntöisesti puolsivat muutettua prosessijärjestystä.

Yksi lupaviranomaisen edustaja koki lupapäätösluonnoksesta kuulemisen aiheuttavan käsittelyaikaisten pidentymisen. Lupaviranomainen joutuu laatimaan lupaluonnoksen ilman asianosaisten näkemyksiä, mikä aiheuttaa riskin sille, että päätösluonnos saatettaisiin joutua kirjoittamaan uudelleen. Tällöin myös tarve uudelle lausuntokierrokselle olisi lausujan käsityksen mukaan hyvin todennäköinen. Väärinkäsitysten välttämiseksi on todettava, että päätösluonnosta ei kirjoitettaisi uudelleen eikä uusia lausuntoja tarvittaisi vaan vain luvanhakijaa olisi tällöin kuultava uudelleen. Viranomaisen asiantuntemus yleensä estää sen, että ratkaisu olisi riippuvainen vain asianosaisten suhtautumisesta hankkeeseen.

5.3 Uusien menettelytapojen vaikutus lupamenettelyn vaatimaan työmäärään ja käsittelyaikoihin

Käsittelyaikatietoja pilottihankkeista

Taulukossa 4 on esitetty eräitä keskeisiä käsittelyaikatietoja niistä pilottihankkeista, joille ehdittiin antaa lupapäätös selvitystyön aikana. Lisäksi on esitetty kolmen pilottihankkeen hanketyypiltään vertailukelpoisten normaalimenettelyssä käsiteltyjen hankkeiden käsittelyaikatietoja. Vertailuhankkeet olivat kyseisten pilottihankkeiden esittelijöiden valitsemia.

Vireilletulosta lausuntopyyntöön kului pilottihankkeissa aikaa keskimäärin 3,0 kk (n=6, vaihteluväli 0,1–7,4 kk) ja vertailuhankkeissa 4,1 kk (n=6, vaihteluväli 1,7–10,1 kk). Vireilletulosta kuulemisen alkamiseen kesti pilottihankkeissa puolestaan keskimäärin 7,4 kk (vaihteluväli 3,0–11,2). Vertailuhankkeissa lausuntopyynnöt ja kuuleminen tapahtuivat samanaikaisesti.

Kuulemisen päättymisestä päätöksen antamiseen käsittely näytti pilottihankkeissa tapahtuneen nopeammin kuin vertailuhankkeissa (keskimäärin pilottihankkeissa 1,7 kk ja vertailuhankkeissa 5,6 kk). Joka tapauksessa nopeimmillaan molemmissa käsittelytyypeissä tähän vaiheeseen kului aikaa n. 1 kk.

Tarkasteltaessa pilotti- ja vertailuhankkeiden käsittelyn kokonaisaika vireilletulosta päätöksen antamiseen voidaan todeta sen olleen keskimäärin lähes samansuuruisen molemmissa käsittelytyypeissä: pilottihankkeissa keskimäärin 10,0 kk (5,1–13,5 kk) ja vertailuhankkeissa keskimäärin 10,9 kk (3,7–17,1 kk). Jos pilottihankkeet eivät olisi olleet nopeutetussa menettelyssä, niiden kokonaiskäsittelyajat olisivat todennäköisesti olleet pidemmät. Konsultointiryhmällä ei kuitenkaan ole riittävästi vertailutietoa arvioida, miltä osin LSSAVI syksyllä 2016 päätti nopeuttaa käsittelyä ja miltä osin käsittelyä kussakin hankkeessa oli nopeutettu. Osa hankkeista oli lisäksi tullut vireille jo ennen pilottihankkeen käynnistymistä ja pääosa hankkeista ennen päätöstä hankkeiden nopeuttamisesta. Haastatteluissa kävi ilmi, että ESAVI:n alueella investointihankkeet käsiteltiin joka tapauksessa nopeutetusti. Eri käsittelyvaiheiden välinen aika poikkesi odotetusti pilottihankkeiden ja vertailuhankkeiden välillä lausuntopyyntöjen ja päätösluonnoksen laatimisen erilaisesta vaiheistuksesta johtuen.

Taulukko 6. Päätöksen saaneiden pilottihankkeiden sekä niiden normaalimenettelyssä käsiteltyjen vertailuhankkeiden eräitä käsittelyaikoja

Hanke*	Vireilletulosta lausuntopyyntöön (kk)	Vireilletulosta kuulemisen alkamiseen (kk)**	Kuulemisen päättymisestä päätöksen antamiseen (kk)	Vireilletulosta päätöksen antamiseen (kk)
Pilotti 1	3,2	9,6	2,5	13,1
Vertailu 1A	2,9	2,9	11,0	15,3
Vertailu 1B	1,7	1,7	8,7	11,4
Pilotti 2	1,1	5,9	2,0	8,9
Pilotti 3	0,2	3,0	1,2	5,1
Vertailu 3A	1,8	1,8	0,9	3,7
Vertailu 3B	2,5	2,5	3,1	6,6
Pilotti 6	7,4	10,4	1,0	12,4
Vertailu 6A	5,4	5,4	4,3	11,1
Vertailu 6B	10,1	10,1	5,8	17,1
Pilotti 7	5,9	11,2	1,3	13,5
Pilotti 9	0,1	4,1	1,9	7,0

* Pilottihankkeen numero viittaa taulukon 3 numerointiin

** Normaalimenettelyssä käsitellyissä vertailuhankkeissa lausunnot ja kuuleminen samanaikaisesti

Taulukossa 7 on esitetty käsittelyaikatietoja niiden viiden hankkeen osalta, joille ei annettu päätöstä selvitystyön aikana. Niissä vireilletulosta lausuntopyyntöön kului keskimäärin 1,5 kuukautta vaihteluvälin ollessa 0,2–3,7 kuukautta. Näistä viidestä hankkeesta kolme ehti kuulemisvaiheeseen ja keskimääräinen aika hakemuksen vireilletulosta kuulemisajan alkamiseen oli 6,7 kuukautta vaihteluvälin ollessa 5,0–9,1 kuukautta.

Taulukko 7. Selvitystyön päättyessä vireille jääneiden pilottihankkeiden eräitä käsittelyaikoja

Hanke*	Vireilletulosta lausuntopyyntöön (kk)	Vireilletulosta kuulemisen alkamiseen (kk)*
Pilotti 4	0,7	ei vielä kuulutettu
Pilotti 5	0,2	6,0
Pilotti 8	3,7	9,1
Pilotti 10	0,5	ei vielä kuulutettu
Pilotti 11	2,2	5,0

* Pilottihankkeen numero viittaa taulukon 3 numerointiin

5.4 Keskeiset kokemukset ja huomiot pilottimenettelystä

Yleiset kokemukset

Pilottihankkeissa sovellettua lupamenettelyä pidettiin yleisesti käyttökelpoisena, tosin kokemukset rajoittuvat yksittäistapauksiin ja yleistettävyyden on siten hankalaa. Ennakkotapaamisen lupakäsittelyä nopeuttava vaikutus sekä asianosaisten tiedonsaannin paraneminen lupapäätösluonnoksen takia ja sen myötä hakemuksesta jätettävien muistutusten todennäköinen väheneminen nähtiin myönteisinä seikkoina. Toiminnanharjoittajien kannalta uusi menettely nähtiin pääosin myönteisenä, koska siihen sisältyi tehostettua neuvontaa ja toiminnanharjoittajaa kuullaan lupaluonnoksesta.

Kokonaisuutena muutettu menettelyjärjestys päätösluonnoksineen koettiin hakijahaastattelussa myönteisenä asiana. Valvontaviranomaiset pitivät muutettua menettelyjärjestystä hakijan kannalta myönteisenä asiana. Lupaviranomainen oli kriittisempi ja ennakoiti, ettei muutettu käsittelyjärjestys sovellu kiireelliseen hankkeeseen. Asianosaiset pitivät muutettua käsittelyjärjestystä hyvänä asiana. Toisaalta lupaluonnos saattaa aiheuttaa asianosaisissa tunteen jo päätetystä asiasta, josta ei enää kannata muistuttaa.

Lupapäätösluonnoksen lähettäminen viranomaisille nähtiin hyvänä asiana, sillä näin erityisesti valvontaviranomainen voi tutustua päätökseen ennakkoon ja voi tarvittaessa korjauttaa mahdollisia virheitä ja väärinymmärryksiä. Toista lausuntokierrosta ei sinänsä pidetty välttämättömänä, mutta viranomaisten mahdollisuutta kommentoida tarvittaessa myös luonnosta pidettiin erittäin tärkeänä. Tämän ja asianosaisten tiedonsaannin paranemisen nähtiin puolestaan todennäköisesti vähentävän päätöksestä jätettäviä valituksia.

Valtion lupaviranomaisissa pilotoitun menettelyn soveltamisalan ulottamiseen kuntiin tulisi suhtautua hyvin kriittisesti. Sen soveltuvuus ja hyöty kuntien toimivaltaan kuuluvien toimintojen lupamenettelyssä olisi kyseenalainen, sillä kunnissa lupa- ja valvontaviranomainen on usein sama, jolloin lausuntomenettelyn eriyttäminen kuulemisesta lisää turhaan hakemuksen käsittelyyn kuluva aikaa. Kuntien toimivaltaan kuuluvien pienten toimintojen kohdalla myös ennakkotapaamisen järjestäminen on turhan raskas menettely.

Jos uutta menettelyä sovellettaisiin eräiden ehdotusten mukaisesti vain valtion lupaviranomaisessa esimerkiksi direktiivilaitoksiin, jouduttaisiin säätämään kahdesta erilaisesta lupamenettelystä. Tämä ei selventäisi kokonaistilannetta.

Muutettu prosessijärjestys sopisi yhteen Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisen kanssa. Valtion valvontaviranomaisilta, Tukesia lukuun ottamatta, ei enää tarvitsisi pyytää lausuntoa. Päätösluonnoksen valmisteluun osallistuisivat keskeisimmät lupa- ja valvontaviranomaisten asiantuntijat, joita ei enää olisi sidottu alueellisilla toimivaltarajoilla. Kunnan toimivaltaan kuuluvissa ympäristölupamenettelyissä vastaavaa hyötyä ei saataisi.

Ennakkotapaamiset ja neuvonta

- Ennakkotapaamisia pidettiin erittäin käyttökelpoisina ja tärkeinä tilaisuuksina, joissa hankkeesta voidaan keskustella ja jakaa tietoa ennen hakemuksen vireilletuloa. Tapaamiseen ja siihen valmistautumiseen kuluva aika säästyy hyvin todennäköisesti moninkertaisena vireilletulon jälkeen. Hakemuksen täydentämistarve vähenee, se voidaan lähettää lausunnoille nopeammin ja ennakkotapaamiseen osallistuneiden viranomaisten on helpompi kirjoittaa lausunto. Osa toivoi lupaviranomaisella olevan edes alustava kanta luvan myöntämisedellytyksiin jo ennakkotapaamisessa. (Ennak-

kotapaamiset ovat olleet normaalikäytäntö jo pitkään monilla aluehallintovirastojen lupakäsittelijöillä eli ne eivät sinänsä ole tämän hankkeen tuloksia.)

- Neuvontaa ja keskusteluyhteyttä hakijan ja viranomaisten välillä samoin kuin eri viranomaisten kesken pidettiin tärkeänä ja menettelyä sujuvoittavana.

Lausuntojen eriyttäminen kuulemismenettelystä

- Lausuntopyynnöt tulisi lähettää vasta kun hakemus on riittävän täydellinen. Muussa tapauksessa lausuntoviranomaiset – erityisesti valvontaviranomainen – joutuvat helposti antamaan toisen lausunnon lupapäätösluonnoksesta.
- Lausuntojen aikaisempi ajankohta lupamenettelyssä nopeuttaa aikataulua muun muassa mahdollisten lisäselvitystarpeiden teettämisessä, kun hakija voi käynnistää ne heti lausuntovaiheen jälkeen.
- Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisen myötä lausuntoa ei tarvittane enää valtion valvontaviranomaisilta, joiden asiantuntemus voidaan hyödyntää suoraan lupapäätösluonnoksessa.

Lupapäätösluonnos ja kuuleminen

- Lupaluonnos mahdollistaa lupamääräysten oikeellisuuden ja riittävyyden testaamisen jo kuulemisvaiheessa. Määräyksillä on lisäksi aikaa kypsyä. Nykytilanteessa voidaan joutua järjestämään useampia päätöskokouksia päätöstä laadittaessa ilmenevistä asioista, jotka olisi voitu testata jo prosessin aiemmassa vaiheessa.
- Viranomaiskäsittely tulee avoimemmaksi. Hakijan kuuleminen lupaluonnoksesta vähentää lupapäätöksen virheistä tai puutteista seuraavaa hakijan valitustarvetta. Tämä sujuvoituminen vahvistui pilottihankkeen kokemuksissa, kyselyissä ja haastatteluissa.
- Pilottikokemusten perusteella muistutusten määrä oli varsin vähäinen ja muistuttajat pystyivät viittaamaan viranomaislausuntoihin ja näkemään heidän asiansa huomioon ottamisen jo lupamääräysluonnoksissa. Lausuvat viranomaiset sekä pääosin asianosaiset ja lupaviranomaiset katsoivat päätösluonnoksen ja lausuntojen selkeyttävän asiaa ja vähentävän muistutustarvetta.
- Pilottihankkeen kokemusten perusteella muistutuksissa ja mielipiteissä ei enää tarvinnut lausua uudelleen sitä, mitä viranomaiset olivat jo lausuneet ja mitä lupaluonnoksesta ilmeni. Muistutukset ja mielipiteet voidaan siten keskittää olennaisiin muistuttajalle ja mielipiteen antajalle tärkeisiin seikkoihin sekä luottaa siihen, että viranomaiset hallitsevat laissa säädettyjen vaatimusten huomioon ottamisen lausunto- ja päätöksentekomenettelyissä. Etenkin järjestöt kirjoittavat usein pitkiä kertomuksia seikoista, jotka ovat viran puolesta luonnon ja ympäristönsuojelun etua valvovien viranomaisten sekä lupaviranomaisen tiedossa. Nekin voivat kohdentaa mielipiteensä siihen, mikä viranomaiselta mahdollisesti on jäänyt huomaamatta.
- Jos haitankärsijälle annetaan kuulemisessa mahdollisuus tutustua viranomaisten lausuntoihin ja lupapäätösluonnokseen, hän kytenee paremmin hahmottamaan esimerkiksi keskeiset ympäristövaikutukset ja muut näkökohdat sekä haitallisten vaikutusten estämisen tai rajoittamisen toimenpiteet. Mikäli hankkeesta on tehty myös YVA-selostus, haitankärsijällä on käytettävissään monipuolinen aineisto muistutuksensa tueksi. Muutetun menettelyn yhtenä tavoitteena on, että lupapäätösluonnos

auttaa haitankärsijää fokusoimaan mahdollisen muistutuksensa tai mielipiteensä haitallisten vaikutusten estämisen kannalta relevantteihin tekijöihin ja toimenpiteisiin taikka luopumaan muistutuksesta kokonaan.

- Lausunnot huomioon ottava päätösluonnos määräyksineen selkeyttää menettelyä ja testaa lupamääräykset jo ennen lopullista päätöstä, mikä näyttäisi vähentävän hakijan, viranomaisten ja asianosaisten muutoksenhakutarvetta.
- Viranomaisen piti valmistella lupaluonnos tulevan päätöksen muotoon jo varhaisessa vaiheessa, mikä varsinkin isoimmista hankkeista on alussa työlästä. Lupaviranomaiset eivät pitäneet siitä, mutta se selkeytti ja sujuvoitti asiaa hakijalle, muille viranomaisille ja asianosaisille. Asian loppuun saattaminen aiheutti varsin vähäisen lisätyömäärän. Lupaluonnokset eivät olleet virheellisiä, joten niiden sisältämään tietoon pystyi hyvin luottamaan. Muistutukset ja mielipiteet, joiden kirjaaminen päätösluonnokseen on työläs osuus, jäivät varsin vähäisiksi. Niiden kirjaaminen voi merkittävästi hidastaa kiireisiä hankkeita.
- Haitankärsijöiden lausuntojen ja muistutusten perusteella voi lupapäätösluonnokseen tulla sellaisia muutoksia, jotka joissakin tapauksissa voisivat aiheuttaa tarvetta edelleen yhdelle kuulemiskierrokselle hakijan kuulemisen lisäksi. Toiminnanharjoittajan kannalta tätä voitaisiin pitää epäsuotavana.
- Lupapäätösluonnokseen integroidaan valtion valvontaviranomaisen asiantuntemus, kun Valtion lupa- ja valvontavirasto aloittaa myöhemmin toimintansa.

6. YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN KEHITTÄMISEEN MUUTEN VAIKUTTAVIA TEKIJÖITÄ

6.1 Valtion digitalisaatio ja lupamenettelyiden sähköistämismahdollisuudet

Sähköinen asiointi on asioiden hoitamista käyttäen verkossa olevia palveluja tieto- ja viestintätekniikan avulla. Sähköistä asiointia kehitettäessä kehitetään koko asiointiprosessia, joka muodostuu asiakkaan käyttöliittymästä palveluun sekä palvelun tuottamiseen liittyvistä prosesseista organisaatiossa (taustaprosessit).

Warsta on arvioinut ympäristölupajärjestelmän sähköistämisen mahdollisuuksia Elinkeinoelämän keskusliitolle (2015) tuotetussa raportissa¹⁵ sekä valtioneuvoston kanslian yhden luukun hankkeessa (2016)¹⁶. Näiden selvitysten mukaisesti sähköistä asiointia ja palveluiden digitalisaatiota tulisi hyödyntää keskeisenä työkaluna osana ympäristölupamenettelyn sujuvoittamistyötä. Sähköisen asioinnin kehittämisessä kyse ei ole nykyisten prosessien siirtämisestä verkkopalveluiksi, vaan työ edellyttää prosessien ja tarpeiden uudelleen arviointia sekä kehittämistä nykypäivän vaatimuksia vastaaviksi. Ympäristölupajärjestelmän sähköistämistä ei tulisi myöskään toteuttaa erillään julkishallinnon muusta digitalisaatiotyöstä, sillä keskeinen osa ympäristölupamenettelyssä hyödynnettävästä tiedosta tuotetaan tai varastoidaan muualla tai niitä voitaisiin hyödyntää myös muissa prosesseissa.

Kehittynyt sähköistetty lupajärjestelmä tukisi lupamenettelyä sen kaikissa vaiheissa ja kaikkien osapuolien osalta: järjestelmä parantaisi niin toiminnanharjoittajan, etuaan valvovan kansalaisen kuin lupa- ja valvontaviranomaisen toimintamahdollisuuksia. Monia lupamenettelyiden osia voitaisiin automatisoida kokonaan tai osittain. Järjestelmä helpottaisi myös viranomaisten resurssien kohdentamista ja viranomaisten keskinäistä yhteistyötä. Niin ikään päätösten tilastointi, erilaiset raportoinnit, lainvoimaisuuden seuranta sekä muuttuneiden luvan osien konsolidointi eli koostaminen yhdeksi ajantasaiseksi päätökseksi helpottuisi.

Järjestelmä voi tukea toiminnanharjoittajaa hakemuksen laadinnassa dynaamisten lomakkeiden ja ohjeistuksien avulla. Järjestelmä voi päätellä hankkeen ominaisuuksien perusteella, millaisia lisäselvityksiä kyseessä olevalle hankkeelle on tarpeen toimittaa. Kehittynyt järjestelmä voi myös mahdollistaa olemassa olevan ympäristötiedon tehokkaamman käytön. Näissä suhteissa sähköisen asioinnin mahdollisuudet ovat ylivoimaisia paperisiin lomakkeisiin verrattuna.

Lupahakemuksiin liittyvät toiminnan kuvaukset vanhenevat nopeaan tahtiin toiminnan kehityksessä. Sähköinen asiointi voisi luoda edellytyksiä nykyistä joustavammalle luvan ajanmukaisuuden hallinnalle.

Konsolidoiduilla tai reaaliaikaisilla dokumenteilla voitaisiin korvata nykyiset lukuisat erillispäätökset (lupien muutokset, tuomioistuimien muutokset) ja kertoelmaosat asettamalla toiminnanharjoittajalle velvollisuus ylläpitää ajantasaista toiminnan kuvausta sähköisessä hankejär-

¹⁵ Ks. tarkemmin Warsta M., 2015

¹⁶ Ks. tarkemmin Belinskij ym. 2016.

jestelmässä. Oikeudellisesti lupa olisi tietysti myönnetty alkuperäisten hakemusasiakirjojen mukaiselle toiminnalle. Kuvailevan osion päivittämisvelvollisuus voisi mahdollistaa luvan tarkistamistarpeen nykyistä tehokkaamman arvioinnin. Tällainen lähinnä valvonnallinen funktio voi toisaalta hämärtää luvanhakijan velvollisuutta tehdä hakemus, jos valvontaviranomainen ei reagoi muutoksiin. Asiasta voisi olla tarpeen säätää nykyistä tarkemmin sähköisen asioinnin kehittämisen edistyessä. Lupapäätösten konsolidointi olisi oikeudellisesti puhtaasti tekninen toimenpide, sillä muodollisesti annetut osapäätökset olisivat voimassa kuten nykyisin, mutta voimassaolevat osiot vain koottaisiin järjestelmässä yhteen dokumenttiin.

Sähköisen asioinnin tulee kattaa kaikki vaiheet ennakollisesta neuvonnasta ja luvan hakemisesta muutoksenhakuun, luvan muutoksiin, tarkistuksiin, valvontaan, raportointiin ja lopettamiseen. Sähköinen (digitaalinen) lupahakemusjärjestelmä voi sisältää myös lausunnot, kuulemisen muistutuksineen ja mielipiteineen sekä hakijan vastineet. Kaikki asiaan osalliset voivat muodostaa digitaalisen ringin, joka sähköisten automaatti-ilmoitusten johdosta on ajantasaisesti tietoinen vireillä olevassa asiassa järjestelmään tallennetusta tiedosta.

Konsolidoidut ja ajantasaiset dokumentit edellyttävät luopumista yksittäisistä ”paperisista” asiakirjadokumenteista, jotka korvattaisiin tietokannan kentillä, josta päätökset voitaisiin tulostaa rakenteellisina dokumentteina siten, että tuloste asiakkaalle ja viranomaiselle näyttäytyisi ajanmukaisena asiakirjana. Tietokantapohjaisuus mahdollistaa haut päätöksien sisälle sekä esimerkiksi henkilötietoja ja liikesalaisuuksia koskevien tietojen paremman hallinnan.

Sähköisen asioinnin maksimaalinen hyödyntäminen edellyttää myös vaatimusten vakiointia, kuten kuvailuosoiden rakenteen tarkempaa määrittelyä, määräyksien rakenne ja muun muassa mittausmuotojen standardisointia (määräyksien antaminen samoissa yksiköissä tms.) Tällainen kehitys mahdollistaisi kattavan automatisoidun tilastoinnin ja raporttien koostamisen tietojärjestelmästä. Järjestelmä voisi toki automatisoidusti tehdä tavanomaisimmat konversiot muun muassa mittayksiköihin.

Järjestelmän tulisi sisältää sähköiset työkalut hakemuksen toimittamiselle, täydentämiselle, tiedottamiselle, kuulemiselle, julkipanolle, valvontatiedon hyödyntämiselle, viranomaisrekistereiden yhteiskäytölle, hakemuksen laadinnan automatisoidulle tuelle ja viranomaisneuvonnalle.

Aluehallintovirastot ovat kehittäneet ympäristöluvan sähköistämistä jo pidemmän aikaa. Lupatietopalvelu on valmis ja eLupaa koekäytetään. Käytössä on Y-ASPA-palvelu. Erityisesti valtion palvelukanavahanke, työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima luvat, ilmoitukset ja valvonta -hanke, SAdE-ohjelman Lupapiste-hanke sekä yksittäisten viranomaisten prosessien sähköistämiseen liittyvät projektit edesauttavat myös ympäristölupamenettelyn sähköistämismahdollisuuksia.

Digitalisoiminen tukee alueellisiin toimivaltarajoihin sitomatonta ja asiantuntiryhmiin perustuvan Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintaa. Ihmisten sijaan liikkuu tieto. Erillisten virastojen sijaan asian käsittelee ja ratkaisee yksi valtakunnallinen virasto, pois lukien YVA-viranomaisten ja yleisen edun valvonnan todennäköisesti erilliset roolit viraston sisällä.

6.2 Yhden luukun hanke lupamenettelyiden yhdentämiseksi ja koordinoimiseksi

Valtioneuvoston kanslian rahoittamassa ”Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa” -selvityksessä (2016) arvioidaan mahdollisuuksia yhdentää tai koordinoida eri ym-

päristöllisiä menettelyitä. Raportissa tarkastellaan ympäristöllisten menettelyjen tavoitteita, soveltamisaloja, viranomaisratkaisuja, hankkeiden lukumääriä eri menettelyissä ja menettelyjen ajallista kestoa. Tältä pohjalta arvioidaan, mitkä menettelyt olisi mahdollista yhdentää yhden luukun malliin ja miten tämä voitaisiin tehdä.

Selvityksenä esitetään ratkaisuna yhden luukun periaatteen eri toteutusvaihtoehtoja yhdistävä malli. Sen keskeisiä osia ovat menettelyjä yhteen sovittava oikeudellinen sääntely ja sähköisen asioinnin kehittäminen, joka osaltaan tukee alueellisiin toimivaltarajoihin sitomattoman Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävien yhdistämistä.

Yhden luukun malli rakentuisi kolmen ydinmenettelyn varaan. Näitä olisivat ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa-, maa-aineslain mukainen maa-aineslupa- ja vesilain mukainen vesilupamenettely. Muut ympäristölliset menettelyt voitaisiin yhdistää näihin menettelyihin. Yhden luukun mallia koordinoivana viranomaisena toimisi joko aluehallintovirasto (tai myöhemmin Valtion lupa- ja valvontavirasto) tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen riippuen käsiteltävästä hankkeesta.

Yhden luukun mallin toteuttaminen vaikuttaisi aivan olennaisella tavalla ympäristölupamenettelyyn itsenäisenä prosessina. Muutos olisi kokonaisuutena niin merkittävä, että ympäristölupamenettelyn kulku tulisi projektiryhmän mielestä arvioida laaja-alaisesti uudelleen. Yhden luukun toteutumisen kannalta myös edellä kuvattu menettelyiden sähköistäminen olisi keskeisessä asemassa.

6.3 Uuden viranomaisrakenteen vaikutukset

Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen

Hallituksen linjausten mukaisesti maakuntahallinnon luomisen yhteydessä myös valtion viranomaisrakenne on ehdotettu muutettavaksi. Aluehallintovirastot, ELY-keskukset, TE-toimistot, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on tarkoitus lakkauttaa 1.1.2019 lukien. Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä kootaan uudelle valtakunnallisen toimivallan Valtion lupa- ja valvontavirastolle, jolle siirtyy pääosa aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävistä sekä osa ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtävistä.

Valtiovarainministeriö on 24.4.2017 julkaissut lausuntopyynnön hallituksen esitysluonnoksesta, joka liittyy eduskunnalle 2.3.2017 annettuun hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp. (maakuntaudistuksesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta) ja sisältää ehdotukset maakunnille valtiolta ja kunnilta siirrettäviä eräitä muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä ja pelastustoimen tehtäviä koskevien erityislakien muuttamiseksi.

Tämän selvityksen kannalta keskeinen hallituksen esitys sisältää ehdotukset aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lakkauttamisesta sekä uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisesta. Virastolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä. Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoisi yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Virastotyypiltään Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi uudenlainen valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto.

Uuteen virastoon siirrettäisiin muun muassa aluehallintovirastoissa hoidetut vesi- ja ympäristölupa-asiat ja nykyisissä ELY-keskuksissa hoidetut vesi- ja ympäristölupien ja jätehuollon valvonta, luonnonsuojelun, ympäristövaikutusten arvioinnin sekä maa-aineslain viranomais-tehtävät ja rakennusperinnön suojelun asiat. Tehtäviin on osoitettu yhteensä noin 480 henkilötyövuotta ja erillismäärärahoihin 38 henkilötyövuotta.

Valmisteilla oleva Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi monialainen valtion hallintoviranomai-nen, joka turvaa alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoo yleis-tä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Virasto on val-tioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtä-viä se hoitaa. Viraston toimialueena on koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. Valtion lupa- ja valvontavirasto tulee toimimaan alueilla läsnä ollen ja tarkoituksena on, että virastolla olisi toimipaikka jokaisessa maakunnassa. Viraston toimipaikat kuitenkin eroaisivat toisistaan eikä kaikissa toimipaikoissa hoidettaisi viraston kaikkia tehtäviä.

Uudistuksessa syntyy selkeä toimivallanjako ympäristötehtävissä maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välille; maakunnat vastaavat edistämisen- ja kehittämistehtävistä ja Valtion lupa- ja valvontavirasto oikeusharkintaisista lupa- ja valvontatehtävistä. Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyvät aluehallintovirastoista ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden käsittely ja ELY-keskuksista ympäristölupien valvonta, vesilain mukainen lailli-suusvalvonta ja yleisen edun valvonta, luonnonsuojelulain mukaiset tehtävät, ympäristövaiku-tusten arviointimenettelystä annetun lain mukaiset yhteysviranomaisen tehtävät, jätelain mu-kaiset tehtävät sekä eräiden muiden ympäristölakien mukaisia tehtäviä. Maakunnille siirtyisi-vät ELY-keskusten luonnonsuojelun tehtävistä luonnon- ja maisemansuojelun edistäminen. Maakunnille siirtyisivät myös ELY-keskusten vesienhoidon tehtävät ja osa merenhoidon teh-tävistä.

Ehdotus laista Valtion lupa- ja valvontavirastoksi ja vaikutus ympäristönsuoje-lulakiin

Valtion lupa- ja valvontaviranomaisesta säädettäisiin uudella lailla, jossa oli 32 pykälää. Vi-raston tehtäväalueena olisivat 1) sosiaali- ja terveysala; 2) opetus- ja kulttuuritoimi; 3) ympä-ristötehtävät ja 4) työsuojeluhallinto. Lain 6 luku koskisi eräiden ympäristönsuojelu- ja vesi-asioiden käsittelyä Valtion lupa- ja valvontavirastossa. Tarkemmat määräykset toiminnasta annettaisiin työjärjestyksessä toimialoittein.

Viraston perustaminen aiheuttaisi seuraavat keskeiset muutokset ympäristönsuojelulakiin:

21 §: Valtion lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja edistää tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista, valvoo näiden säännösten noudattamista sekä toimii valtion ympäristölupaviranomaisena. Valtion lupa- ja valvontavirasto tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valtion lupa- ja valvontavirasto käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa.

23.1 §: Tämän lain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat Valtion lupa- ja valvontavirasto sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

34 §: Valtion lupa- ja valvontavirasto ratkaisee ympäristölupahakemuksen, jos: 1) toiminnalla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai asian ratkaiseminen Valtion lupa- ja valvon-tavirastossa muuten on perusteltua toiminnan laatu tai luonne huomioon ottaen; 2) muun kuin 1 kohdassa tarkoitettujen toiminnan ympäristövaikutukset saattavat kohdistua huomattavassa

määrin sijaintikuntaa laajemmalle alueelle; 3) toiminta edellyttää ympäristöluvan lisäksi lupaa vesilain 3 luvun nojalla tai vesilaissa säädetyn muun kuin purkujohtoa koskevan tai tämän lain 68 ja 69 §:ssä tarkoitetun käyttöoikeuden perustamista ja lupahakemukset on 47 §:n mukaan käsiteltävä yhteiskäsittelyssä; 4) lupa on tarpeen 27 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ratkaisee muun kuin 1 momentissa tarkoitetun lupahakemuksen. Valtion lupa- ja valvontavirasto ratkaisee kuitenkin lupahakemuksen, jos: 1) toiminta sijaitsee usean ympäristönsuojeluviranomaisen toimialueella; 2) kyse on sotilaskäyttöön tarkoitetusta toiminnasta; 3) lupa-asian yhteydessä ratkaistaan 136 §:ssä tarkoitettu maaperän tai pohjaveden puhdistamista koskeva asia, eikä toimivaltaa mainitun pykälän mukaisissa asioissa ole siirretty kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Jos samalla toiminta-alueella sijaitsevien toimintojen lupa-asian ratkaisu kuuluu osaksi Valtion lupa- ja valvontaviraston ja osaksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan ja toimintoihin on haettava lupaa siten kuin 41 §:ssä säädetään, lupa-asian ratkaisee Valtion lupa- ja valvontavirasto.

Edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista Valtion lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvista toiminnoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Uuden viraston organisointi ja vaikutukset lupamenettelyiden sujuvuuteen

Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtävät on tarkoitus organisoida viraston ympäristötehtävät-toimialalle, jonka tehtävänä olisi hoitaa ympäristön- ja luonnonsuojelun sekä vesilain ja muiden ympäristösäädösten mukaisia tehtäviä. Ympäristötehtävät-toimialalla olisi lisäksi yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yksikkö, jolla olisi yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisovalta.

Valmisteilla oleva valtion viranomaisrakenteen muutos tulisi tarkoittamaan keskisuurten ja suurten laitosten kuten perusteollisuuden, kaivosten, turvetuotannon, jätteenpolton ja suurimpien energiantuotantolaitosten luvitukselle ja valvonnalle laajasti yhtä lupa- ja valvontaviranomaista sekä pitemmällä aikavälillä loogisesti myös niihin yhdistettyä YVA-viranomaista, joka tässä vaiheessa siirtyy vain samaan virastoon ollen kuitenkin vielä erillinen yksikkö, jolla on myös muutoksenhakuoikeus saman viranomaisen päätöksiin.

Lakiluonnoksessa valtion lupa- ja valvontavirastosta yleisen edun valvonta on tarkoitus erottaa Valtion lupa- ja valvontavirastossa omaksi muusta toimialasta riippumattomaksi yksiköseen silloin, kun se käyttää yleisen edun puhevaltaa. Luonnoksen 5 § 4 momentin mukaan yleisen edun yksiköllä säilyy muutoksenhakuoikeus eli mahdollista tulkintaerimielisyyttä ei järjestetä viranomaisten sisäisellä menettelyllä.

Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelutehtävistä tehdyt hallituksen linjaukset mahdollistavat viranomaisresurssien käytön tehostamisen ja erityisasiantuntemuksen valtakunnallisen hyödyntämisen yhdistämällä hajautuneen valtion lupa- ja valvontaviranomaistehtävien hoidon samaan valtakunnalliseen viranomaiseen. Valtakunnalliselle Valtion lupa- ja valvontavirastolle tulee niin ympäristöllisiä lupa- kuin valvontatehtäviä.

Ympäristölupaprosessin kannalta uusi hallintorakenne mahdollistaa monia lupamenettelyn sujuvoittamista tukevia uudistuksia:

- 1) Valtakunnallisten asiantuntijakorien rakentaminen helpottuu
 - a. valtion lupa- ja valvontaviranomaiset sekä YVA-yhteysviranomainen siirtyvät samaan organisaatioon, jolloin ennakkotapaamisessa kyse on tältä osin viranomaisen sisäisestä soveltuvan kokoonpanon järjestämisestä
 - b. valtion lupa-, valvonta- ja YVA-viranomainen siirtyvät konkreettisesti yhden luokun taakse, mikä edistää hakijan asian käsittelyä
 - c. valtakunnallinen toimialue mahdollistaa lupa- ja valvontaviranomaisten sekä YVA-viranomaisten muodostaminen asiantuntijakorien käytön ilman nykyisiä toimialuerajauksia.
- 2) Resurssien valtakunnallinen käyttö mahdollistuu täysimääräisesti
 - a. kunkin lupa-, valvonta- ja YVA-viranomaisen resurssit voidaan toimipaikasta riippumatta kohdentaa virkamiesten erikoistumisen ja ammattitaidon perusteella sopiviin lupatehtäviin
 - b. resurssit voidaan mitoittaa aina kulloisenkin valtakunnallisen resurssitarpeen ja niiden painopisteiden mukaisesti, jolloin eri alueiden työtaakat eivät nykyiseen tapaan ole epätasapainossa
 - c. valtakunnallinen käyttö on mahdollistunut ja kehittyy digitalisaation kehityksen mukaisesti, jolloin fyysinen sijainti ei ole ratkaisevaa vaan erikoisosaaminen
 - d. resurssien valtakunnallinen käyttö vastaa paremmin resurssien ja kunkin erityisresurssin valtakunnallista kokonaisuuskysyntää.
- 3) Prosessien, lupien määräysten ja sisällön yhtenäistäminen yksinkertaistuu
 - a. eri aluehallintovirastojen prosessi-, tiedottamis-, tallentamis-, julkisuus-, ennakkotapaamis-, neuvonta-, luvanvaraisuus-, selvitys-, tarkastuskäynti-, luvan- kirjoitus-, lupamääräys-, luvanmyöntäminen-, käsittelyaika-, kiireellisyys-, johtamis- jne. käytännöt yhdenmukaistuvat etenkin asiantuntijakorien sisällä
 - b. alueellisten rajausten poistuminen ja asiantuntemuksen digitaalinen liikkuminen ihmisten sijaan yhdenmukaistaa käytäntöjä myös asiantuntijakorien välillä.
- 4) Lausuntonmenettely valtion lupa- ja valvontaviranomaisen välillä voidaan muodollisesti poistaa
 - a. yleisen edun valvonnan sekä jälkivalvonnan näkökulmat voidaan ottaa paremmin huomioon lupapäätösluonnoksessa, joskin yleisen edun valvonta eriytetään omaksi yksikökseen
 - b. muiden valvontaviranomaisten (Tukes, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joskus terveys-, rakennusvalvonta- tai kaavoitusviranomainen, maakunta) lausunnot kuitenkin tarvitaan.

5) Osin keinotekoinen rajanveto valtion lupa- ja valvontaviranomaisen rooleista yksinkertaistuu

a. yhteistyö paranee

a. valtion valvontaviranomaisen valitukset viraston omista päätöksistä vähenevät

b. valtion viranomaisneuvonnan antamistoimivaltojen päällekkäisyys poistuu.

7. KEHITTÄMISEHDOTUKSET

7.1 Ehdotus ympäristölupaprosessin kehittämiseksi

Pilotointiprosessin perusteella voidaan todeta, että lupamenettelyn alkuvaiheen uudistukset ovat positiivisia ja ne tulisi ottaa laajemmin käytäntöön valtion toimivaltaan kuuluvissa lupasioissa. Ympäristönsuojelulain kehittämiseksi on jo annettu hallituksen esitys, joka sisältää oman pykälän neuvonnasta.

Lupaluonnoksen laatimisen ja kuulemisen osalta tulokset olivat osin ristiriitaisia. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta uudistus on tarpeellinen ja jatkossakin toiminnanharjoittajalle tulisi varata mahdollisuus lausua lupaluonnoksesta. Myös muiden asianosaisten näkökulmasta uudistus näyttäisi olevan pääosin myönteinen. Asianosaisten suuntaan tarvittaisiin tiedotusta siitä, että lupaluonnos ei merkitse asian etukäteistä päättämistä. Yhdessä tapauksessa lupaviranomainen koki, että kuuleminen olisi ollut hyödyllistä tehdä ennen päätösluonnosta. Muut seikat eivät tukeneet tällaista johtopäätöstä.

Lupaviranomainen ei kaikilta osin kokenut lupaluonnoksen laatimista toimintaa joustavoittavaksi tai sujuvoittavaksi uudistukseksi. Lupaviranomainen katsoi muutoksen hidastavan lupaprosessia ainakin siitä, mitä se nopeimmillaan voi olla ja lisäävän sen työläyttä. Lupaviranomaisen kannalta uudistus voi myös edellyttää omien työtapojen kehittämistä. Lupaviranomaiset muun muassa kommentoivat, että perinteisessä menettelyssä lupavalmistelua on voinut viedä eteenpäin kuulemisen aikana, mitä on tuloksellisesti hyödynnetty tapauksissa, joissa luvalla on ollut kova kiire.

Ympäristölupaprosessin kehittämistä pilotoituun malliin puoltavat toiminnanharjoittajan ja asianosaisten kokemukset. Osa esittelijöistä suhtautui malliin jonkin verran kriittisemmin. Objektiivisesti arvioiden uudistus lisää lupamenettelyn prosessin selkeyttä ja luo lupamenettelyyn nykyistä tarkemman askeleittaisen mallin. Nyt kokeilluilla uudistuksilla kuitenkin saavutetaan olennaista yksittäisten hallintoprosessien nopeutumista. On mahdollista, että käsittelyajat lupaviranomaisessa eräissä tapauksissa jopa pidentyvät nykyiseen verrattuna.

Menettelyn laatu kuitenkin paranee niin, että prosessi kokonaisuudessaan sujuvoituu ja muistutus- ja muutoksenhakutarve vähenee, mikä voi lyhentää hallinto- ja hallintolainkäyttömenettelyjen kokonaiskestoa. Päätösluonnoksen toimittaminen tiedoksi kuulemisen yhteydessä mahdollisesti vähentää muistutuksia ja muutoksenhakua. Tämän yhden prosessin syvätarastelun ohella on otettava huomioon myös muut vireillä olevat uudistukset.

Ympäristölupamenettelyn jatkokehittämiseksi ehdotetaan seuraavia asioita:

- 1) Ennakkoneuvonnan käytön lisääminen ja ennakkoneuvontaan varautumiseksi paremman ohjeistuksen laatimista toiminnanharjoittajille ja viranomaisille.
- 2) Sähköisen asioinnin laaja-alaista jatkokehittämistä neuvonnan osittaiseksi automatisoimiseksi, lupahakemusten laadun parantamiseksi sekä menettelyn teknisten toimenpiteiden helpottamiseksi.
- 3) Pilottimenettelyn mukainen mahdollisuus lausua lupaluonnoksesta.

- 4) Lupaluonnoksen laatimisen ja siitä kuulemisen osalta tulisi jatkaa kehitystyötä nykyistä optimaalisemman toimintamallin kehittämiseksi huomioden pilotoinnista saatu palaute.
- 5) Pilotoitu malli otetaan käyttöön valtion lupaviranomaisessa kerralla tai asteittain ja ainakin suuremmissa ja monimutkaisissa hankkeissa.
- 6) Pilotoidun mallin soveltuvuutta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa toiminnoissa tulee harkita.
- 7) Lupamenettelyissä kiinnitetään erityistä huomiota ajantasaiseen tiedonkulkuun kaikille osapuolille: tietoisuus toimii laadunvarmistuksena koko lupaprosessin ajan.
- 8) Ympäristöhallinnon ohjeistuksella yhdenmukaistetaan vireilletulevien eri asiaryhmien käsittelyjärjestystä ja poikkeuksia, jotta aiheeton viivytys olisi mitattavissa ja hallinnon asiakkaat sijoituspaikasta ja asiaa käsittelevästä virkamiehestä riippumatta saavat yhdenvertaisen kohtelun.
- 9) Lupamenettelyn ja sen vaiheiden määräaikojen säätämistarpeesta käynnistetään erillisselvitys, jossa otetaan huomioon myös käsittelyjärjestykset.

7.2 Ehdotus tehostetun neuvonnan kehittämiseksi

Projektiryhmä esittää seuraavat suositukset neuvonnan kehittämiseksi ympäristölupaprosessissa.

- 1) Harkinnanvaraisen neuvonnan erottaminen automatisoitavissa olevasta muusta neuvonnasta.
- 2) Automatisoidun ja muun sähköisen neuvonnan käytön maksimointi.
- 3) Ohjeistusten (yleiset sekä toimialakohtaiset ja erityiset) ja lomakkeiden päivittäminen, täydentäminen ja yhtenäistäminen (valtion ja kuntien lupa- ja valvontaviranomaiset) sähköiseen asiointiin.
- 4) Digitaalisen lupahakemuksen ja systemaattisen neuvonnan toimintamallin käyttöönotto.
- 5) Luvan hakijoiden palvelupolkujen ja digitaalisten palvelukerrostojen toteuttaminen kansallisen palveluarkkitehtuurin mukaisesti.
- 6) Lupaprosessissa tarvittavien tietolähteiden ja aineistojen käytettävyyden (rajapinnat) ja luotettavuuden parantaminen.
- 7) Toimialakohtaisten lupa- ja valvontaviranomaisverkostojen vahvistaminen ja yhteisistä toimintatavoista sopiminen sähköisessä asiointijärjestelmässä.
- 8) Tarkoituksenmukaisen ja laajapohjaisen (toiminnanharjoittaja, lupaviranomainen, valvontaviranomainen, kaavoittaja, konsultti) ennakkotapaamiskäytännön vakiinnuttaminen ja ehkä jatkossa viranomaisten asianosaistiedottamisen lisääminen.
- 9) Yksityisen neuvonnan kehittäminen esimerkiksi valvomalla asiantuntijuusvaatimuksien täyttymistä lupamenettelyissä sekä edunvalvontaorganisaatioiden yhte-

nen koulutustoiminta ja yleistasoinen neuvonta yleisistä vaatimuksista sekä tarjolla olevista palveluista.

- 10) Ympäristölupa-asiassa annettavan neuvonnan sisällön säätäminen tarkkarajaisemmin niin ettei neuvonnassa julkisen vallan käyttöön liittyvänä viranomaistehävänä olisi niin suuria tulkintavaikeuksia ja eroja (YSL tai menettelylaki), neuvonnan sisällön määrittäminen nykyisen neuvonnan yhdenmukaistamiseksi sekä neuvontapalvelun yhteensovitus julkisuuslain ja kilpailuoikeuden säännöksiin.
- 11) Ympäristönsuojelulain tarkistaminen siten, että siihen sisällytettäisiin neuvontaa ja ”neuvottelua” koskevat säännökset sekä mahdollisesti tarkempia säännöksiä lupahakemuksesta.
- 12) Ympäristönsuojelulain ja asetusten kehittäminen siten, että lupahakemussäätelyn pääpiirteet sääntelyä lisäämättä organisoitaisiin loogisemmaksi kokonaisuudeksi, täydennettäisiin lupahakemukseen sisällytettäviä tietoja pitäen silmällä mahdollisuutta säätää joistakin seikoista myös toimialoittain sekä otettaisiin huomioon digitaalinen hakemus vähimmäisvaatimuksena ja sen hyödyntäminen säädösvaatimusten täyttämässä silloin, kun järjestelmä otetaan käyttöön.
- 13) Säätämällä ainakin uuden toiminnan lupahakemuksen vireilletulokynnyksestä hallintolain 20 §:ää tarkentaen niin, että ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen asetusten vähimmäisvaatimukset täytetään ja luvanhakijan asiantuntemusvaatimus konkretisoidaan.
- 14) Valtion lupa- ja valvontaviraston mahdollistamien lupa-, valvonta- ja YVA-viranomaisten asiantuntijaryhmien hyödyntäminen ennakkotapaamisissa ja neuvonnassa päätöksentekoprosessin ensimmäisenä asteena.
- 15) Ennakkotapaaminen pakolliseksi isoissa ja monimutkaisissa hankkeissa luottamuksellisuus ja kilpailuoikeus huomioon ottaen hakijan niin pyytäessä.

7.3 Ehdotus lausuntomenettelyiden kehittämiseksi

Seuraavat toimenpiteet olisivat projektiryhmän mielestä tarpeellisia, ottaen huomioon myös 1.1.2019 perustettavan uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston organisaatorakenne.

- Aikaistettu lausuntomenettely otetaan käyttöön.
 - Lausuntopyyntöjen aikaistaminen ei heikennä lausunnonantajan asemaa nykyisestä.
 - Lausuntopyyntö parantaa päätösluonnosta sekä hakijan ja asianosaisen asemaa.
 - Päätösluonnoksen kirjoittamisen voi aloittaa jo silloin, kun hakemus mahdollisine täydennyksineen on lausuntokierroksella.
 - Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen tarkoittaa, että saman viraston valvontayksikön kanta voidaan ottaa huomioon myös ilman erillisiä lausuntopyyntöjä.

- Päätösluonnos tulisi antaa tiedoksi lausunnonantajalle ja siitä voisi lausua edellytetäessä muutosta päätösluonnoksen määräyksiin.
 - Vähennetään virheitä ja viranomaisen muutoksenhakuja.
 - Parantamalla laatua vähennetään myös asianosaisten muutoksenhakua.
 - Valtion lupa- ja valvontavirasto voi tarkistaa sisäisesti, kuinka lupayksikkö on ottanut sen kannan huomioon päätösluonnoksessa.
- Tiedon lausunnoista tulisi mennä välittömästi myös luvanhakijalle, jotta päätösluonnos ei sisällä peruuttamatonta luvanmyöntämistä, joka olisi voitu välttää hakemusta muuttamalla.
- Myös muita viranomaisia pitäisi ohjeistaa lausuntojen antamisesta niin, että ne lausuvat hakemuksesta kerran, saavat tiedoksi lupaluonnoksen ja samalla mahdollisuuden lausua siitä siltä osin kuin lupaluonnoksesta ilmenee jotain uutta lausuttavaa.
- Lausuntojen eriyttäminen kuulemismenettelystä ei välttämättä ole perusteltua kuntien käsittelemissä hakemuksissa, sillä päätökset ovat yksinkertaisempia, valvova ympäristönsuojeluviranomainen on sama kuin lupaviranomainen, valtion valvontaviranomaisen lausunto on tarpeen vain poikkeuksellisesti ja kunnan muiden viranomaisten lausuntojen vaikutus lupapäätöksessä voidaan yleensä ottaa huomioon nykyiselläkin menettelyllä.
- Valtion lupa- ja valvontaviraston sisällä valtion valvontaviranomaisten lausuntotarve poistuu, mutta Tukesin ja kunnan viranomaisten lausuntoja tarvitaan edelleen.
- Lausuntomenettelyä kehitetään digitaalisesti niin, että lausuvat viranomaiset voivat lausua määräajassa digitaaliseen lausuntopyyntöön (voi olla linkki sähköisen hakemuksen sivulle).

7.4 Säännösmuutosehdotukset

Yleistä

Tarkasteltavina ovat neuvontaa koskevat säännökset sekä pilottiprosessin järjestyksen organisoimiseksi neljä vaihtoehtoa: nykytilanteen säilyttäminen (0-vaihtoehto), pilotoidun kaltaisen menettelyn käyttöönotto ilman säädöksiä (1), pilotoidun kaltaisen menettelyn kehittäminen säädöstuella (2) ja pilotoidun kaltaisen menettelyn kehittäminen ja sen ohessa muun menettelyn kehittämispotentiaalin huomioiminen (3).

Pilotoitu käsittelyprosessi ja päätöksenteko toimivat periaatteessa myös nykyisellä sääntelyllä. Säädösten puuttuminen on kuitenkin pitkällä aikavälillä koettu kehitystä vaikeuttavaksi tekijäksi. Lukuisat selvitykset eivät ole yleensä johtaneet menettelymuutoksiin. Menettelyn kehittämiseksi projektiryhmä pitää myös säädöstason (laki ja asetus) muutoksia tarpeellisina. Myös muiden kuin nykyjärjestelmään kuuluvien elementtien sisällyttämistä olisi syytä harkita. Näitä kysymyksiä tulisi kuitenkin selvittää tarkemmin erillisessä selvityksessä. Kysymykset voisivat liittyä esimerkiksi päätöksenteon kokonaismääräaikoihin, menettelyn vaiheiden mahdollisiin määräaikoihin sekä niistä säätämisen tarpeellisuuden selvittämiseen.

Neuvonta

Ympäristönsuojelulain 39 a § sisältää säännöksen hakijan neuvonnasta ja hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Ympäristönsuojelulain 39 a §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen olisi annettava pyynnöstä hakijalle sähköisessä muodossa tietoa, 1) lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja

hakemukseen liitettävistä selvityksistä; 2) asian selvittämiseksi hankittavista lausunnoista ja niiden antamiselle varattavasta määräajasta; 3) päätöksen arvioidusta antamisajankohdasta. Säännös kattaa yleisenä varsin hyvin neuvonnan suppeassa merkityksessä ja laajemmassa merkityksessä neuvonnasta on mahdollista säätää muissa ympäristönsuojelulain ja -asetuksen säännöksissä (esimerkiksi lupahakemuksen sisältöä koskevat vaatimukset). Neuvonta on 3 momentin mukaan maksutonta. Yhdessä hallintolain yleisen neuvontavelvollisuussäännöksen kanssa ehdotettu 39 a § kattaa neuvonnan perussääntelyn osalta sääntelytarpeen.

Neuvontaa voidaan myös täsmentää säädöstasolla. Nykyinen neuvontasäännös tuli vireille hankkeen toteuttamisaikana. Sen perusteluissa ei kuitenkaan tarkastella lupaviranomaisen ja yksityisen tahon antaman neuvonnan rajapintoja, ympäristönsuojelulain asiantuntemusvaatimuksen ja lupaviranomaisen neuvonnan rajapintoja, hakijan asiantuntemusvaatimuksen täyttämistä ja hankkeen edistämisen eroja. Lisäksi säännös on soveltamisalaltaan suppea, kun se koskee vain luvanhakijan neuvontaa. Luonnollisesti viranomaiset antavat neuvontaa myös muille tahoille, esimerkiksi asianosaisille ja ympäristönsuojeluintressiä omaaville yhteisöille. Toisaalta on huomattava, että hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus kattaa nämäkin tahot. Erityisen neuvonnan tarpeessa on siis lähinnä ympäristöluvan hakija ja tällä neuvonnalla voidaan sujuvoittaa lupa-asian käsittelyä.

Ennakkotapaaminen

Ympäristönsuojelulain uudessa 39 a §:n 2 momentissa säädetään ennakkotapaamisesta. Sen mukaan lupaviranomainen voisi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tällaiseen tapaamiseen voitaisiin kutsua myös muiden lupamenettelyyn osallistuvien viranomaisten edustajia ja muita asianosaisia. Lisäksi valtion ympäristölupaviranomaisen olisi aina kutsuttava mukaan valtion valvontaviranomaisen edustaja. Mietinnössään 3/2017 ympäristövaliokunta katsoi, että virheellisen vaikutelman torjumiseksi käytetty termi tapaaminen on parempi kuin esimerkiksi neuvottelu, koska tapaamisen tarkoitus ei ole saavuttaa sen enempää hakijaa kuin viranomaistakaan sitovaa lopputulosta, vaan olennaista on käydä keskustelua sekä tarjota tietoa esimerkiksi lain soveltamiskäytännöistä tai lupamenettelystä.

Säännös ennakkotapaamisesta saattaa hyvin olemassa olevaa ja varsin pitkäaikaistakin käytäntöä näkyväksi myös lain tasolla. Erityisesti suurissa hankkeissa, joissa vaaditaan useita viranomaispäätöksiä (muuta lupia ja hyväksyntöjä sekä kaavapäätöksiä) ja vaikutukset ovat laaja-alaisia, voisi ennakkotapaaminen olla säännönmukainen menettely ja sen järjestämisvelvollisuudesta voitaisiin säätää ympäristönsuojelulaisissa. Uusi säännös ei luo tällaista velvollisuutta. Hakijalla ei olisi ehdotuksen mukaan nimenomaisesti oikeutta tapaamiseen, mutta toisaalta käytännössä viranomaisen lienee hallintolakikin huomioon ottaen vaikea kieltäytyä ehdotetusta tapaamisesta.

Ennakkotapaamisen dokumentoinnista ei otettu ympäristönsuojelulakiin säännöstä. Käytännössä tapaamiset dokumentoitaneen muistioin. Menettelyä voisi kehittää ja yhdenmukaistaa määrittelemällä tarkemmin dokumentoitavia asioita joko ohjeistamalla tai säätämällä dokumentoinnin vähimmäisvaatimuksista asetuksella. Uusi sääntely mahdollistaa tapaamiset myös videoneuvotteluin siten, että tapaamisen osallistujista osa (esimerkiksi muu viranomainen) ei ole fyysisesti läsnä.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) 1 §:n nojalla viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. YSL 39a §:n 3 momentissa voidaan siis säätää julkisuuslaista poiketen, mitkä asiakirjat tule-

vat ja miltä osin julkisiksi. Viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa järjestetyssä ennakkotapaamisessa mahdollisesti laadittava pöytäkirja tulisi muita kuin liike- ja ammattisalaisuuksia koskevilta osiltaan julkiseksi siinä vaiheessa, (jos ja) kun lupahakemus on tullut vireille. Muut tapaamiseen mahdollisesti liittyvät asiakirjat tulisivat julkisiksi tai jäisivät salassa pidettäviksi vireilletulohetkellä normaalisti julkisuuslain mukaisesti osana hakemuksen käsitteilyprosessia. Viranomaisen toiminta on muilta osin julkista siten kuin siitä säädetään laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

Ennakkotapaamisesta voidaan suurissa ja monimutkaisissa hankkeissa tehdä pakollinen ottaen kuitenkin huomioon luottamuksellisuus ja mahdolliset asianosaisten kutsumiset paikalle. Tapaaminen ei saa johtaa hakijan kilpailuoikeudellisen aseman heikentämiseen.

Lupa-asian vireilletulo

Ympäristönsuojelulakiin ei sisälly erityistä säännöstä lupa-asian vireilletulosta ja siitä, milloin lupahakemus on siten riittävästi yksilöity, että asia tulee vireille. Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen ja hallintolain mukaan 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi 72/2002 todetaan, että vireillepanijan luottamusta ei voida suojata niin voimakkaasti, että asia voitaisiin saada vireille millä tahansa asiakirjalla ja että vireillepanoa koskevalta asiakirjalta edellytetään riittävää yksilöintiä sekä sitä, että asiakirjasta käy selkeästi ja ymmärrettävästi ilmi vireillepanijan vaatimus perusteineen.¹⁷

Ympäristönsuojelulakia voisi olla mahdollista uudistaa siten, että täsmennettäisiin hallintolain säännöksiä määrittelemällä, millainen hakemusasiakirja katsotaan vireille panemiseksi tarkoitetuksi asiakirjaksi. Vähimmäisvaatimuksina voitaisiin pitää lainsäädännössä vaadittujen tietojen antamista hakemuksessa. Hakemus ei voisi tulla vireille, jos siitä puuttuvat esimerkiksi kaikki keskeiset liitteet. Sähköisessä järjestelmässä hakemuksen vireilletulo voisi edellyttää aina tiettyjen hakemusenttien (muun muassa sijaintipaikka, ympäristö pohjavesi-, luontojne. tietoineen, päästöt, vaikutukset sekä tarkkailu) täyttämistä ja keskeisten liitteiden, kuten sijaintipaikan, päästölähteiden, asianosaiskiinteistöjen jne. yleiskartta, asemapiirros ja prosessikaavio, sisällyttämistä. Jos merkitään liittymissopimus, perustilaselvitys, pelastussuunnitelma, Natura 2000-arviointi jne., ohjelma edellyttää myös niiden liittämistä.

Ympäristönsuojelulain 40 §:ssä säädetty hakemusasiakirjojen ja asian ratkaisemiseksi tarvittavien selvitysten täydentämisestä, mutta samat säännökset ovat jo hallintolain 22 ja 33 §:ssä. Uhkana on hakemuksen jättäminen tutkimatta tai hallintopakoluonteisesti selvityksen hankkiminen hakijan kustannuksella. Vain hallintopakko ei sisälly hallintolain vastaaviin säännöksiin. Lainkohtaa voitaisiin täydentää niin, että sitä sovellettaisiin vireilletulleen, vähimmäisvaatimukset täyttävän asiakirjan täydentämiseen.

Vireilletuloa ei ole pohdittu nykyisessä ympäristönsuojelulaissa. Uutta toimintaa koskevan hakemuksen vireilletulosta säätäminen olisi selkeämpää kuin esimerkiksi luvan muuttamista koskevan hakemuksen vireilletulosta säätäminen, koska jälkimmäisessä tapauksessa peruste voi olla vähäinen. Lisäksi BAT-päätelmät, perustila-arvio toimintaa lopetettaessa tai muut vastaavat laissa edellytetyt päivitykset eivät voi odottaa yksinomaan hakijan toimenpiteitä asian vireillepanemiseksi.

¹⁷ HE 72/2002, s. 71

Vireilletuloa täsmentävä säännös olisi mahdollista sisällyttää ympäristönsuojelulain 39 §:ään (esimerkiksi uusi 3 momentti). Siinä voitaisiin yleisesti säätää, että uuden toiminnan ympäristölupa-asia tulee vireille, kun luvan hakija on toimittanut lupaviranomaiselle 1 momentin mukaisen lupahakemuksen ja 2 momentin mukaiset liitetiedot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Asetukseen voitaisiin ottaa esimerkiksi uusi 10 a §, joka koskisi vireilletuloa. Vireilletulosta voisi olla tarpeen säätää lakitasolla tarkemminkin siten, että lakitasolle otettaisiin asetuksen 3 §:ssä esitetyjä tietoja ja eräitä asetuksen 4 §:n mukaisia tietoja. Sen lisäksi mitä YSL 89 §:ssä jo säädetään luvan muuttamisesta, olisi tarkasteltava mahdollisuutta viranomaisaloitteiseen vireilletuloon tapauksissa, jossa toiminnanharjoittajan hakemusta ei yleisen edun vuoksi voisi odottaa.

Lupa-asian käsittelyn järjestäminen

Ympäristönsuojelulain 5 luku koskee lupamenettelyä ja 8 luku lupapäätöstä. Ympäristönsuojelulain joustavat säännökset ovat mahdollistaneet lupamenettelyn toteuttamisen tässä selvityksessä pilotoidulla tavalla. Pilotoidun kaltaisen lupamenettelyn säännönmukaistamiseksi voitaisiin tarvittaessa ympäristönsuojelulakiin sisällyttää säännökset, jotka tukisivat tällaista menettelyä ja edellyttäisivät sen noudattamista. Lupamenettelyn puitteista voitaisiin säätää esimerkiksi lisäämällä lakiin uusi 38 a §, joka sisältäisi menettelyn kulun yleisesti kuvattuna kokonaisuutena (lausunnot, täydentäminen, päätösluonnos, tiedottaminen/kuuleminen, hakijan kuuleminen, lupapäätös). Muutetusta lupamenettelystä voitaisiin myös säätää siten, että lausuntoja koskevaa 42 §:ää, muistutuksia ja mielipiteitä koskevaa 43 §:ää ja lupahakemusta tiedottamista koskevaa 44 §:ää muutettaisiin siten, että ne vastaisivat pilotoidun kaltaista menettelyä. Tämän lisäksi olisi tarpeen sisällyttää lakiin säännös lupaluonnoksesta (voisi olla oma säännös tai osana muuta). Ympäristönsuojeluasetuksen säännöksiä tulisi uudistaa lakiin tehtäviä muutoksia vastaavasti (erityisesti 11 §, joka koskee kuulutusta; 12 §, joka koskee lausuntoja; ja 13 §, joka koskee lupa-asian käsittelyä). Selkeintä voisi olla, että lakiin sisällytettäisiin yleissäännös ja tämän lisäksi muutettaisiin edellä esitetyjä säännöksiä.

Yhdenvertaisen käsittelyn järjestämisen varmistamiseksi ympäristöhallinto voisi ohjeistaa koko prosessin ja sen tiedonkulun yhtenäiseksi kaikissa aluehallintovirastoissa, kunnes vuoden 2019 alusta lukien yhtenäisyyttä voidaan kehittää Valtion lupa- ja valvontavirastossa. Ohjeistuksessa kerrottaisiin muun muassa, mitä yhdenmukaisia tiedostoja ja kansioita pidetään yllä ja kuinka asiakirjat ajantasaisesti tallennettaisiin yleisesti saataville (julkaiseminen). Valtion lupa- ja valvontaviraston olisi organisoitava toiminta ajantasaiseksi. Hakemuksen tultua vireille ja prosessin kuluessa muut kuin salassa pidettävät asiakirjat tallennettaisiin ajantasaisesti lupatietopalveluun ja myöhemmin sähköiseen lupapalveluun. Yhdenmukainen prosessi lisää kaikkien osapuolien yhdenvertaisuutta. Kyse ei ole vain oman työn organisoinnista vaan ulkopuolisiin vaikuttavasta järjestelmän toimivuudesta, joka voi edellyttää säädöstä, jos ohjeistus ei riitä.

Säädöstarpeiden arviointia

Uudistetun menettelyn soveltamisala

- Uudistettu eli pilotoitu menettely sopii laajamittaisiin hankkeisiin, vaikka se onkin suhteellisen työläs menettelyn alkuvaiheessa. Pienempiin hankkeisiin menettely sopii, mutta ilmeisesti sille ei olisi tarvetta kuntatason lupaviranomaisessa, jonka päätöksenteko kunnallisena on muutoinkin erilainen (mm. viranhaltijavalmistelu ja lautakuntapäätöksenteko). Menettelystä tulisi säätää lain tasolla ja sitä tulisi täydentää asetustasoisin säännöksin.

Vireilletulokynnys

- Ympäristölupa-asian vireilletulokynnyksestä voitaisiin säätää siten, että se pitäisi sisällään minimivaatimuksen lupakäsittelyn aloittamisesta ottaen huomioon hakijan lakisääteisen asiantuntemusvaatimuksen. Kynnyksen tulisi ilmeisesti olla ”kuuluttamiskynnystä” alemmalla tasolla eli edellytyksenä ei voisi olla viimeistelty lupahakemus. Vireilletulokynnyksen osalta olisi mahdollista säätää eri tavoin uusien toimintojen ja olemassa olevien toimintojen osalta tai olemassa olevat toiminnot voisivat olla poikkeus pääsäännöstä. Laissa tulisi olla tätä velvollisuutta koskeva perussäännös ja asetukseen sisällytettäisiin edelleenkin tarkemmat säännökset lupahakemuksen sisältöä koskien toisaalta yleisesti ja toisaalta mahdollisesti myös eri toimialoja koskien.

Neuvontasäännöksen kehittäminen

- Neuvontaa koskevaa säännöstä voitaisiin uudistaa siten, että siihen sisällytettäisiin asetuksenantovaltuutus. Tämän lisäksi siinä voisi – tavallaan negatiivisesti – olla mahdollista tuoda esiin hakijan velvollisuus hankkia itselleen riittävä asiantuntemus. Neuvonnan sisällöllisistä kysymyksistä säätäminen tarkasti ainakaan lakitasolla ei liene mahdollista, mutta muutoin tulisi jatkossa mahdollistaa se, että luvanhakija saisi viranomaiselta riittävän täsmällistä neuvontaa luvanhakukynnykseen, vireilletulokynnykseen (muun muassa riittävät selvitykset) ja luvanmyöntämisedellytyksiin liittyen (muun muassa olennaiset tekijät, jotka selvitettävä, jotta luvan voisi myöntää).

Ympäristölupahakemusten käsittelyjärjestys

- Käsittelyjärjestyksestä on lähes mahdotonta säätää, koska siihen liittyy niin paljon poikkeustarpeita. Käsittelyjärjestykseen vaikuttavista tekijöistä olisi mahdollista harkita yhdenmukaistavia yleisiä suosituksia ja ohjeita, mutta ohjeistus olisi selkeämpää jättää 1.1.2019 toimintansa aloittavan Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi.

7.5 Lisäselvitystarpeet

Pilottiprojektin aikana tunnistettiin tarve menettelyn edelleen kehittämiseksi ja säännönmukaistamiseksi sekä tarve selvittää, onko lakiin sisällytettävä myös käsittelyaikoja tai säännöksiä käsittelyajoista päättämiseen tiettyjen menettelyvaiheiden toteuttamiselle. Käsittelyaikojen tarpeellisuuden selvittämistarpeesta oli viitteitä pitkien käsittelyaikojen, haastattelun ja käsittelyaikaerojen johdosta.

Projektissa selvitettiin, että käsittelyajat vaihtelevat virastojen ja käsittelijöiden välillä. Käsittelyajoista säätämisen eduista ja haitoista ei kuitenkaan ole käytettävissä riittävän laajaa selvitystietoa. Selvityksen otos ei mahdollistanut validien johtopäätöksen tekemistä vähimmäiskäsittelyaikojen eduista ja haitoista sekä tarvittavista poikkeuksista. Tämän selvityksen puitteissa kysymystä ei siten ollut mahdollista selvittää, joten erillisselvitys vähimmäiskäsittelyajoista näyttäisi tarpeelliselta.

Erillisselvityksessä selvittäisiin esimerkiksi käsittelyaikojen tyyppisiä, asettamisen tapaa ja soveltamisaloja sekä hyötyjä ja haittoja viranomaiselle, luvanhakijoille, elinkeinoelämälle, asianosaisille ja muulle yhteiskunnalle. Samalla on mahdollista pohtia myös vireille tulevien asioiden käsittelyjärjestykseen vaikuttavia tekijöitä.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Alitalo, S. Luvat ja valvonta -kärkihanke. Esitelmä Infra-alan Ympäristöpäivillä 4.5.2017.

Attila, M. Ympäristölupamenettelyn pullonkaulat ja kesto. Ympäristöministeriön raportteja 5/2017.

Attila, M. Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2012–2013. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14/2015.

Attila, M. Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2010–2011. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 13/2015.

Belinskij, A., Warsta, M., Ekroos, A., Soininen, N., Määttä, T., Pölönen, I., Heinonen, H. ja Malin, K. Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016.

Eduskunnan vastaus EV 24 /2017 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

Ekroos, A. ja Warsta, M. Ympäristölupajärjestelmän keventämishankkeista eräissä maissa – Oikeusvertaileva katsaus 31.08.2014. Elinkeinoelämän keskusliitto 2014.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut. Tilinpäätös 2016. Aluehallintovirastojen julkaisuja 19/2017.

Hakalehto-Wainio, S. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Oikeusministeriön julkaisu. Selvityksiä ja ohjeita 59/2010.

Hallituksen toimintasuunnitelma (Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi, 28.9.2015).

Hallitusohjelma 29.5.2015.

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 8/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Kuurberg, M. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Henkilökohtainen tiedonanto 18.4.2017.

Mäenpää, O. Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä. Syyskuu 2014.

Nyrölä, L., Joensuu, I. ja Johansson, A. Sujuvammat ympäristömenettelyt yhteistyöllä – YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen. Elinvoimaa alueelle 1/2017.

Ramboll Finland Oy. Energiantuotantohankkeiden lupamenettelyiden sujuvoittaminen. 2013.

Rinne, T., Ekroos, A., Hokkanen, J., Warsta, M., Järvinen, K., Savikko, H. Ilmoitusmenettelyn soveltamisalan laajentaminen, 12/2016 (selvitys ympäristöministeriölle, julkaisematon).

Suomen ympäristökeskuksen lupaseurantatilastot.

Warsta, M. Sähköisen asiointijärjestelmän (e-lupajärjestelmän) kehittäminen sujuvoittamaan ympäristöön liittyvää päätöksentekoa sekä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Elinkeinoelämän keskusliitolle laadittu selvitys 2015.

Ympäristöministeriö. Kokemuksia Metsä Fibre Oy:n Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta. Ympäristöministeriön raportteja 21/2015.

Ympäristöministeriö. Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä. Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Ympäristöministeriön raportteja 13/2015.

LIITE 1 PILOTTIHANKKEIDEN SEURANTALOMAKE**HAKIJA****TOIMINTA****HAKEMUKSEN KÄSITTELIJÄT****DNRO**

Ennakkoneuvonta

1. Pyysikö hakija tai hakijan edustaja ennakkoneuvottelua?
 ei → siirry kohtaan 3
 kyllä

 2. Jos ennakkoneuvottelua pyydettiin, järjestettiinkö se?
 ei, miksi ei?
 kyllä, mitä asioita käsiteltiin?
mitä neuvoja annettiin?

 3. Pyysikö hakija tai hakijan edustaja neuvoa lupaviranomaiselta hakemuksen tekoon ennen sen jättämistä muuten kuin ennakkoneuvottelussa?
 ei → siirry kohtaan 6
 kyllä, kuinka monta kertaa?
miten neuvottiin (puhelin, sähköposti jne.)?
mistä asioista?

 4. Jos neuvontaa annettiin, oliko siitä hyötyä hakemuksen riittävyteen?
 ei
 kyllä, mitä?
 en osaa sanoa
-

Vireilletulo

5. Kuinka kauan viimeisestä neuvonnasta meni hakemuksen vireilletuloon?
päivää

 6. Oliko toimivaltakysymyksissä epäselvyyksiä?
 ei
 kyllä, mitä?

 7. Kuinka kauan esittelijän ja ratkaisijan nimeämiseen kului vireilletulon jälkeen? päivä
-

Täydennyspyynnöt

8. Oliko hakemusta edeltävällä ennakkoneuvottelulla tai muulla neuvonnalla merkitystä hakemuksen täydennystarpeeseen?
- ei
 kyllä, mitä?
 en osaa sanoa
9. Oliko ulkopuolisella neuvontapalvelulla merkitystä hakemuksen täydennystarpeeseen?
- ei
 kyllä, mitä?
 ei käytetty
 en osaa sanoa
10. Oliko täydennystarpeesta epäselvyyttä?
- ei
 kyllä
 en osaa sanoa
11. Miten paljon hakemuksen riittävyyden tarkistamiseen kului työaikaa (vireilletulosta mahdolliseen täydennyspyyntöön)? htp
12. Oliko hakemuksen tarkistamisessa muita ongelmia tai epäselvyyksiä?
- ei
 kyllä, mitä?
-

Tarkastus- tai neuvottelukäynti tai muu neuvottelu

13. Tekikö ympäristölupaviranomainen tarkastuskäynnin toiminnan sijoituspaikalla?
- ei
 kyllä, pvm (tarvittaessa useita)
mitkä tahot olivat edustettuina?
14. Käytiinkö neuvotteluita toiminnan sijoituspaikalla?
- ei
 kyllä, pvm (tarvittaessa useita)
mitkä tahot olivat edustettuina?
15. Järjestettiinkö hankkeesta neuvottelu jossakin muualla?
- ei
 kyllä, pvm (tarvittaessa useita)
missä?
-

Lausunnot ja niihin liittyvät täydennykset

16. Jos lausunnoille pyydettiin ja myönnettiin lisäaika, kysyttiinkö perusteluja?

- ei
 kyllä, millä perusteilla lisäaika myönnettiin?

17. Lähetettiinkö lausuntoja myöhässä ennen kuuluttamista lisäaikaa pyytämättä?

- ei
 kyllä, kuinka monta ja miksi?

18. Aiheuttivatko lausunnot hakemuksen uuden täydennystarpeen?

- ei
 kyllä, määräaika täydennyksen jättämiselle päivää

19. Jäikö lausuntoja kokonaan lähettämättä ennen kuuluttamista sen vuoksi, että viranomaisen arveli voivansa lähettää lausuntonsa hakemuksen, lausuntojen ja päätösluonnoksen kuuluttamisen aikana tai sen jälkeen?

- ei
 kyllä, kuinka monta ja miksi?

Päätösluonnos

20. Oliko hakemusta edeltävästä ennakkoneuvottelusta hyötyä päätösluonnoksen valmistelussa?

- ei
 kyllä

21. Vaikuttivatko viranomaislausunnot päätösluonnoksen ratkaisuihin?

- ei
 kyllä

22. Milloin päätösluonnoksen laatiminen

- alkoi (pvm)
- päättyi (pvm)

23. Kuinka monta työpäivää päätösluonnoksen laatimiseen kului yhteensä? htp

24. Päätösluonnoksen valmistumisaika

- viimeisen lausunnon saapumisesta? päivää
- mahdollisen viimeisen täydennyksen saapumisesta? päivää
- mahdollisesta neuvottelusta hakijan kanssa? päivää

25. Oliko päätösluonnoksessa vaikeuksia ottaa kantaa toiminnan aloittamislupaan ennen muistutuksia ja mielipiteitä?

- ei
 kyllä
 aloittamislupaa ei haettu

26. Miten kuuleminen vasta päätösluonnoksen valmistumisen jälkeen vaikutti päätösluonnoksen laatimiseen?

Kuuleminen

27. Pilottien valinnan viivästyessä AVI:t päättivät sijoittaa kaikki pilottihankkeet ”ohituskaistalle” nopeuttaakseen käsittelyaikaa. Hakemuksen, päätösluonnoksen ja lausuntojen kuuluttamisvaihe olisi muuten saavutettu arviolta

- nopeammin, kuinka paljon? vkoa
 hitaammin, kuinka paljon? vkoa
 normaaliaikataulussa

28. Kuinka pian hakemus, lausunnot ja päätösluonnos kuulutettiin luonnoksen valmistuttua päivän kuluttua

29. Arvio siitä, vaikuttiko päätösluonnoksen nähtävillä olo muistutusten ja mielipiteiden määrään?

- vähensi paljon
 vähensi jonkin verran
 ei vaikutusta
 lisäsi jonkin verran
 lisäsi paljon
 en osaa sanoa

30. Jos muistutusten tai mielipiteiden jättämiselle myönnettiin lisäaikaa, millä perusteilla lisäaika myönnettiin?

31. Jos muistutuksia tai mielipiteitä lähetettiin myöhässä lisäaikaa pyytämättä, mikä oli syy?

32. Kysyivätkö muistutusten ja mielipiteiden antajat ohjeita muistutusten ja mielipiteiden laatimiseksi päätösluonnoksen ja lausuntojen takia?

- ei
 kyllä, millaisia?

33. Poikkesivatko muistutukset ja mielipiteet sisällöllisesti nykykäytännöstä eli oliko päätösluonnoksella ja lausunnoilla havaittavaa vaikutusta?

- ei
 kyllä, miten?
 en osaa sanoa

34. Lausuivatko viranomaiset myös päätösluonnoksesta, vaikka tässä vaiheessa niille vain tiedotettiin asiasta?

- ei
 kyllä, miksi ja mistä asioista?
 koskivatko lausunnot vain sitä, mitä muistutuksissa ja mielipiteissä ilmeni?
-

Vastine

(Tiedot kerätään USPasta)

Päätös

35. Milloin varsinaisen päätöksen laatiminen aloitettiin (luonnoksesta kuulemisen jälkeen)?
(pvm)
36. Milloin päätös oli valmis esiteltäväksi? (pvm)
37. Pidettiinkö päätöskokouksia/istuntoja?
 ei
 yksi, milloin? (pvm)
 useampia, milloin? (pvm)
38. Milloin päätös allekirjoitettiin? (pvm)
39. Muuttuiko päätös luonnokseen verrattuna?
 ei lainkaan
 jonkin verran
 paljon
40. Jos hakijaa kuultiin uudestaan, oliko sillä vaikutusta lupapäätökseen?
 ei
 kyllä, millä tavalla?
41. Miten päätösluonnos vaikutti varsinaisen päätöksen kirjoittamiseen käytettyyn aikaan?
 ei vaikutusta, miksi?
 nopeutti jonkin verran, miltä osin?
 nopeutti merkittävästi, miltä osin?
 hidasti jonkin verran, miltä osin?
 hidasti merkittävästi, miltä osin?
42. Poikkesiko päätösluonnoksen ja päätöksen laatimiseen yhteensä käytetyn työajan määrä normaalista vastaavan päätöksen kirjoittamisesta?
 ei mainittavaa eroa
 lisääntyi jonkin verran
 lisääntyi merkittävästi
43. Kuinka paljon pilotin siirtäminen ”ohituskaistalle” lyhensi kokonaisuudessaan normaaliprosessia?
44. Mitkä olivat lupaprosessin nopeutetut vaiheet ja niiden merkitys aikatauluun?
45. Myönnettiinkö toiminnalle aloittamislupa varsinaisen päätöksen yhteydessä?
 ei
 kyllä
 aloittamislupaa ei haettu → siirry kohtaan 47

46. Oliko muutetulla lupamenettelyllä vaikutusta aloittamislupaharkintaan?

- ei
 kyllä, miten?
-

Valitukset ja erillinen aloittamislupa

47. Vaikuttiko muutettu lupamenettely valituserkkyteen?

- ei
 kyllä, miten?
 en osaa sanoa

48. Jos erillinen toiminnan aloittamislupa myönnettiin, vaikuttiko valitusten sisältö sen myöntämiseen?

- ei
 kyllä, miten?
-

Muuta

49. Muuttiko hakija hakemusta käsittelyn aikana?

- ei
 kyllä, milloin?
miten?

50. Onko tämän hakemuksen normaaleissa, muuttamattomissa käsittelyvaiheissa ollut mitään poikkeavaa, joka on vaikuttanut käsittelyaikaan?

- ei
 kyllä, mitä?

51. Miten kokeiltava käsittelytapa vaikutti seuraavien tahojen mahdollisuuksiin vaikuttaa lupapäätöksen lopputulokseen?

- hakijan kannalta
 haitankärsijän kannalta
 valvontaviranomaisen kannalta

52. Jos pilottiprojekti päättyi kesken hakemuksen käsittelyn, mihin vaiheeseen käsittely jäi?

LIITE 2 / WEBROPOL-KYSELY KONSULTOINTIRYHMÄLLE 15.6.2016

SLUM/1. Webropol-kysely konsultointiryhmälle (ohjausryhmä, ELYjen valvontapäälliköt ja valvontayksiköiden päälliköt, AVIen y-lupavastuualueiden johtajat sekä yksi esittelijä tai ratkaisija/AVI, eräät konsultit)

Saatteeseen

Hyvä vastaanottaja,

Ympäristöministeriön toimeksiannosta Ramboll Oy, Suomen ympäristökeskus ja Enlawin Oy ovat tekemässä pilottiselvitystä ympäristölupamenettelyn sujuvoittamisesta muuttamalla menettelyn vaiheistusta. Pilottiselvitys perustuu ympäristönsuojelulain uudistamisen 3. vaiheen projektin 1 (YM038:00/2011) jatkotyöehdotuksiin, jossa on otettu huomioon Lauri Tarastin työryhmän maaliskuussa 2015 julkaiseman raportin (YMrä 13/2015) suositukset.

Pilottiselvityksessä käsitellään yhteensä kahdeksan lupahakemusta ESAVIssa ja LSSAVIssa hieman nykyisestä poikkeavin vaihein, jotka on esitetty alla kursiiivilla (vaiheet 4–7, 11 ja 15):

1. lupahakemuksen vireille tuloa edeltävä vaihe (mahdollinen neuvonta)
2. lupaviranomaisen toimivallan selvittäminen, tarvittaessa siirto ja riittävän hakemuksen toimivaltaiselle viranomaiselle saapumisen seurauksena lupahakemuksen vireilletulo
3. hakemusasiakirjojen tarkistaminen ja tarvittaessa täydennyspyyntö ja täydennys
4. *viranomaislausunnot*
5. *mahdollinen toinen täydennyskirros viranomaislausuntojen perusteella*
6. *päätösluonnoksen valmistelu ja alustava lupaharkinta*
7. *tiedottaminen ja kuuleminen lausuntoineen riittävät selvitykset sisältävästä hakemuksesta sekä lausunnoista ja päätösluonnoksesta*
8. paikalla tarkastus tai neuvottelu
9. hakijan kuuleminen
10. päätöksen lopullinen valmistelu ja lupaharkinta
11. *hakijan kuuleminen, jos poiketaan olennaisesti päätösluonnoksesta tai hakemuksesta*
12. lupapäätös ja päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta
13. lupa- ja täytäntöönpanopäätöksistä tiedottaminen ja julkipano
14. valitus
15. *lupaviranomaisen lausunto valituksesta viran puolesta*
16. päätöksen erillinen täytäntöönpano 14 vrk valitusmääräajan päättymisestä tehdystä hakemuksesta.

Pyydämme näkemyksiäsi eräisiin selvityksen kannalta keskeisiin seikkoihin alla olevasta linkistä löytyvän Webropol-kyselyn avulla. Arvioimme, että vastaamiseen menee enintään 20 minuuttia. Kaikki vastaukset ovat erittäin arvokkaita ja toivomme sinun ehtivän vastata kyselyyn **viimeistään perjantaina 1.7.2016**.

[Linkki kyselyyn]

Lisätietoja antavat:

Tomi Rinne, Ramboll Finland Oy, tomi.rinne@ramboll.fi, 040 706 2070

Mikko Attila, Suomen ympäristökeskus, mikko.attila@ymparisto.fi, 0295 251 077

Webropol-kysymykset

A. Neuvonta ennen hakemusta ja hakemusvaiheessa

Hankkeessa pilotoitavan neuvonnan tavoitteena on mm. auttaa luvan hakijaa kohdentamaan hakemuksessa tarvittavat selvitykset vaikutusten ja niiden vähentämisen sekä lupapäätöksen ja sen määräysten kannalta olennaisiin asioihin, välttää puutteellisesta hakemuksesta johtuvia täydennyspyyntöjä sekä saada tietoja hakemus- ja lupaprosessista.

- **Tulisiko lupa- ja valvontaviranomaisen antaman ennakkoneuvonnan määrää**
 - lisätä
 - vähentää
 - säilyttää nykyisellään
 - eos
 - vapaa sana

- **Mitä mielestäsi kuuluu lupa- ja valvontaviranomaisen neuvontapalveluun?**
 - lupahakemuksen sisältö (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
 - lupahakemukseen liitettävät selvitykset, joista ei ole tarkasti säädetty (mm. mallinnukset, toimintakokonaisuus) (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
 - ennen hakemuksen vireille tuloa ilmoitettavat käsittelyajat vastaavissa tapauksissa ja vireille tulevassa/tulleessa tapauksessa (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
 - luvanmyöntämisedellytysten ja lupamääräysten kannalta keskeiset asiat ottamatta kantaa ratkaisuun yksittäistapauksessa (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
 - muu neuvontapalvelu (*vapaa sana*)

- **Kuinka lupa- ja valvontaviranomaisten antaman neuvonnan laatua ennen hakemuksen vireilletuloa ja käsittelyprosessin aikana voisi parantaa?**
 - neuvonnan keskittäminen lupaviranomaisen asiantuntijaryhmille toimialoittain (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
 - neuvonnan keskittäminen valvontaviranomaisen asiantuntijaryhmille vaikutusten perusteella (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
 - neuvonnan keskittäminen lupa- ja valvontaviranomaisten yhteisille asiantuntijaryhmille (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
 - neuvonnan keskittäminen muille viranomaisille (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
 - jokin muu ratkaisu (*vapaa sana*)

- **Mitä etuja tai ongelmia olet havainnut yksityisissä neuvontapalveluissa? (*vapaa sana*)**

- **Miten neuvontaa pitäisi mielestäsi kehittää? (*vapaa sana*)**

B. Lausunnot menettelyn alkuvaiheessa

Menettelyn alkuvaiheessa annettavien lausuntojen tarkoituksena on mm. ehkäistä hakemusten täydennystarvetta kuuluttamisen jälkeen, antaa asianosaisille tietoja olennaisista vaikutuksista, vaikutusalueen laajuudesta ja soveltuvista lupamääräyksistä.

- **Onko viranomaislausuntojen pyytäminen ennen päätösluonnosta ja kuulemista hakijan kannalta**
 - hyvä asia (*perustelut, vapaa sana*)
 - merkityksetön asia (*perustelut, vapaa sana*)
 - huono asia (*perustelut, vapaa sana*)
 - eos
- **Onko viranomaislausuntojen pyytäminen ennen päätösluonnosta ja kuulemista kuultavien kannalta**
 - hyvä asia (*perustelut, vapaa sana*)
 - merkityksetön asia (*perustelut, vapaa sana*)
 - huono asia (*perustelut, vapaa sana*)
 - eos
- **Onko viranomaislausuntojen pyytäminen ennen päätösluonnosta ja kuulemista ympäristölupamenettelyn sujuvoittamisen ja lupakäsittelyn kannalta kokonaisuutena**
 - hyvä asia (*perustelut, vapaa sana*)
 - merkityksetön asia (*perustelut, vapaa sana*)
 - huono asia (*perustelut, vapaa sana*)
 - eos

C. Päätösluonnoksen liittäminen kuulemisvaiheeseen

Päätösluonnoksen liittäminen tavoitteena on mm. ehkäistä yllättäviä päätöksiä sekä antaa haitankärsijöille kootusti tietoja hakemuksesta, lausunnoista sekä päätösten vaikutuksista keskeisine lupamääräyksineen.

- **Auttaako päätösluonnoksen (kertoelmaosa, luonnos lupamääräyksistä, keskeiset perustelut) ja viranomaisten lausuntojen liittäminen kuultusasiakirjoihin asianosaisten kokonaiskuvan muodostamista hankkeesta ja sen vaikutuksista? (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)**
- **Miten päätösluonnoksen ja lausuntojen liittäminen kuultusasiakirjoihin vaikuttaa muistutusten ja mielipiteiden määrään? (*lisää/ei vaikutusta/vähentää/eos/vapaa sana*)**
- **Miten päätösluonnoksen ja lausuntojen liittäminen kuultusasiakirjoihin vaikuttaa muistutusten ja mielipiteiden laatuun? (*kohdentaa keskeisiin asioihin/ei vaikutusta/johtaa harhaan tai sekoittaa/eos/vapaa sana*)**
- **Miten päätösluonnoksen ja lausuntojen liittäminen kuultusasiakirjoihin ja hakijan mahdollisuus lausua niistä vaikuttavat ympäristölupamenettelyn sujuvuuteen? (*lisää/ei vaikutusta/vähentää/eos/vapaa sana*)**

- **Miten päätösluonnoksen ja lausuntojen liittäminen kuulusasiakirjoihin vaikuttaa yleisesti valituserkkyyteen?** (*lisää/ei vaikutusta/vähentää/eos/vapaa sana*)
- **Mitä muita vaikutuksia päätösluonnoksen ja lausuntojen liittämisellä kuulusasiakirjoihin on ympäristölupamenettelyn sujuvuuteen?** (*vapaa sana*)

D. Poikkeaminen päätösluonnoksesta tai ympäristölupahakemuksesta

- Onko hakijan kuuleminen uudelleen tarpeellista, jos päätösluonnoksesta on tarkoitus poiketa olennaisesti lopullisessa ympäristölupapäätöksessä? (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
- Onko hakijan kuuleminen uudelleen tarpeellista, jos lupahakemuksesta on tarkoitus poiketa olennaisesti lopullisessa ympäristölupapäätöksessä? (*kyllä/ei/eos/vapaa sana*)
- Mitä hyötyjä hakijan kuulemisesta uudelleen on ympäristölupamenettelyn sujuvoittamiselle? (*vapaa sana*)
- Mitä haittoja hakijan erilliseen lisäkuulemiseen liittyy? (*vapaa sana*)

E. Kehitysideoita ja toiveita ympäristölupamenettelyn uusiin vaiheisiin (vapaa sana)

LIITE 2 / KYSELY LAUSUNNON ANTANEILLE VIRANOMAISILLE**Arvoisa viranomaisedustaja,**

Olette osallistunut lausunnonantajana ympäristölupamenettelyn kehittämisen pilotointihankkeeseen. Pilotointi koskee tehostettua neuvontaa, lausuntopyyntövaiheen irrottamista kuulemismenettelystä ja lupapäätösluonnoksen liittämistä mukaan kuulemisessa käytettäviin asiakirjoihin. Hankkeen tarkoituksena on esimerkkitapausten eli ns. pilottilupahankkeiden avulla kokeilla uudenlaista ympäristölupamenettelyä ja saada siitä käytännön kokemuksia.

Tutkimme tällä kyselyllä ympäristöministeriön toimeksiannosta lausunnon antaneiden viranomaisten kokemuksia menettelystä.

Toivomme, että ehtisitte vastata kyselyyn, sillä uudistusten valmistelussa tarvitaan asiantuntijoiden kokemuksia ja näkemyksiä. Vastaaminen vie arviolta 15–20 minuuttia. Toivomme saavamme vastauksenne **viimeistään ensi perjantaina 24.3.2017** osoitteeseen mikko.attila@ymparisto.fi. Pahoittelemme kiireistä aikataulua.

Kiitos jo etukäteen arvokkaasta avustanne!

Tutkimusryhmän (Ramboll Finland Oy, Enlawin Consulting Oy ja Suomen ympäristökeskus) puolesta,

Mikko Attila
Suunnittelija
Suomen ympäristökeskus
p. 0295 251 077

1. Vastaaajan nimi, organisaatio ja asema organisaatiossa
2. Pilotoitu lupahanke (tai -hankkeet), jossa olitte mukana

Ennakkoneuvottelu

3. Osallistuitteko hankkeesta mahdollisesti järjestettyyn ennakkoneuvotteluun ennen hakemuksen vireilletuloa?
 - kyllä
 - en
4. Jos osallistuitte, onnistuttiinko ennakkoneuvottelulla selkeyttämään lupaprosessin etenemistä ja osapuolien roolia taikka osallistumista hankkeeseen?
 - kyllä, millä tavalla?
 - ei, miksi ei?
 - en osaa sanoa

5. Jos osallistuitte, pystyttiinkö arvionne mukaan ennakkoneuvottelulla poistamaan epäselvyyksiä tai lisäämään tietoisuutta esimerkiksi hankkeen laajuuden, hakemuksen laatimisen kannalta keskeisten seikkojen tunnistamisen tai osapuolten odotusten suhteen?
- kyllä, millä tavalla?
 ei, miksi ei?
 en osaa sanoa
6. Oliko neuvottelu mielestänne hyödyllinen ottaen huomioon eri osapuolten siihen käyttämät resurssit?
- kyllä, millä tavalla?
 ei, miksi ei?
 en osaa sanoa

Viranomaislausuntojen irrottaminen kuulemismenettelystä

7. Miten viranomaislausuntojen normaalia aiempi ajankohta vaikutti mielestänne lausuntojen laatimiseen?
8. Entä millaisia vaikutuksia viranomaislausuntojen aikaisemmalla ajankohdalla on mielestänne asianosaisten kuulemiseen?

Ympäristölupaluonnos ja kuuleminen lupaluonnoksesta

9. Lausuitteko hankkeesta toisen kerran saatuanne lupapäätösluonnoksen tiedoksenne kuulemisen yhteydessä?
- kyllä, minkä syyn takia?
 en
10. Miten arvioitte lupapäätösluonnoksesta kuulemisen vaikuttavan muutoksenhakuun?

Kokonaisarvio pilottimenettelystä

11. Miten arvioitte kokonaisuutena pilotoidun menettelyn käyttökelpoisuutta, jos se otettaisiin tulevaisuudessa laajempaan käyttöön?
12. Vapaa sana

LIITE 2 / KYSELY LUVAN HAKIJOILLE**Arvoisa ympäristöluvan hakija!**

Teillä on parhaillaan ympäristölupahakemus vireillä aluehallintovirastossa. Hakemuksenne käsittelyssä kokeillaan osittain muutettua lupamenettelyä.

Tutkimme tällä kyselyllä ympäristöministeriön toimeksiannosta luvan hakijoiden kokemuksia muutetusta menettelystä. Kysely liittyy laajempaan ympäristölupamenettelyn sujuvoittamista koskevaan selvitykseen.

Pyydämme näkemyksiänne alla oleviin kysymyksiin **viimeistään ensi sunnuntaina 9.4.2017** vastamalla joko suoraan sähköpostiin tai täyttämällä tämän Word-lomakkeen ja palauttamalla sen osoitteeseen mikko.attila@ymparisto.fi. Vastaamiseen menee arviomme mukaan 10–15 minuuttia.

Kiitos jo etukäteen arvokkaasta avustanne!

Tutkimusryhmän (Ramboll Finland Oy, Enlawin Consulting Oy ja Suomen ympäristökeskus) puolesta,

Mikko Attila, Suomen ympäristökeskus (SYKE)
p. 0295 251 077

1. Vastaajan nimi ja yritys**2. Pidettiinkö hakemustanne koskeva neuvottelu ennen hakemuksen vireilletuloa?**

- kyllä
 ei, miksi ei? → siirtykää kohtaan 5

3. Jos neuvottelu pidettiin, miten valmistauduitte siihen? Olitteko laatineet esim. luonnoksen lupahakemukseksi, listan epäselvistä asioista tms.?

- kyllä, valmistauduimme, millä tavalla?
 ei, emme valmistautuneet, miksi ei?

4. Jos neuvottelu pidettiin, oliko se mielestänne hyödyllinen?

- kyllä, millä tavalla?
 ei, miksi ei?
 en osaa sanoa

5. Saitteko aluehallintovirastosta muuta neuvontaa hakemukseen ja sen käsittelyyn liittyen?

- kyllä, minkälaista?
- ei, miksi ei?
- emme pyytäneet neuvontaa

6. Oliko viranomaisten antamista lausunnoista hyötyä?

- kyllä, minkälaista?
- ei, miksi ei?
- emme saaneet lausuntoja

7. Oliko lupapäätösluonnoksesta hyötyä?

- kyllä, minkälaista?
- ei, miksi ei?
- hakemuksemme ei ole vielä kuulutusvaiheessa
- emme saaneet luonnosta

8. Miten arvioitte hakemuksenne yhteydessä kokeiltua muutettua lupamenettelyä verrattuna normaaliin menettelyyn?

- parempi/käyttökelpoisempi, millä tavalla?
- huonompi/epäselvempi, millä tavalla?
- meillä ei ole kokemusta normaalista lupamenettelystä

9. Vapaa sana (tähän voitte kirjoittaa muita aiheeseen liittyviä näkemyksiänne ja kokemuksiänne)

LIITE 2 / KYSELY MUISTUTUKSEN JÄTTÄNEILLE ASIANOSAISILLE**Arvoisa [X Oy:n] ympäristölupamenettelyyn osallistunut,**

Olette jättänyt Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle muistutuksen X Oy:n ympäristölupahakemuksista. Muun muassa tämän hakemuksen kohdalla on kokeiltu osittain uudenlaista lupamenettelyä.

Tutkimme tällä kyselyllä ympäristöministeriön toimeksiannosta menettelyn vaikutuksia asianosaisten kokemuksiin hakemuksen kuulemisvaiheessa. Kysely liittyy laajempaan ympäristölupamenettelyn sujuvoittamista koskevaan selvitykseen.

Pyydämme näkemyksiänne alla oleviin kysymyksiin **viimeistään ensi sunnuntaina 26.3.2017** vastamalla joko suoraan sähköpostiin tai täyttämällä tämän Word-lomakkeen ja palauttamalla sen osoitteeseen mikko.attila@ymparisto.fi. Vastaamiseen menee arviomme mukaan 5–15 minuuttia.

Kiitos jo etukäteen arvokkaasta avustanne!

Tutkimusryhmän (Ramboll Finland Oy, Enlawn Consulting Oy ja Suomen ympäristökeskus) puolesta,

Mikko Attila, Suomen ympäristökeskus (SYKE)
p. 0295 251 077

1. Vastaajan nimi**2. Oliko kuulemisessa käytössänne ollut aluehallintoviraston päätösluonnos hyödyllinen verrattuna normaalitilanteeseen, jossa vain hakemusasiakirjat olisivat olleet käytettävissä?**

- kyllä, millä tavalla?
 ei, miksi ei?
 en osaa sanoa

3. Olivatko päätösluonnoksesta ilmenneet viranomaislausunnot mielestänne hyödyllisiä?

- kyllä, millä tavalla?
 ei, miksi ei?
 en osaa sanoa

4. Oliko kuulemisvaihe mielestänne

- liian aikaisessa vaiheessa, miksi?
 sopivassa vaiheessa
 liian myöhäisessä vaiheessa, miksi?
 en osaa sanoa

5. Vapaa sana (tähän voitte kirjoittaa muita aiheeseen liittyviä näkemyksiänne)

LIITE 3 YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUSRUNKO

1 PERUSTIEDOT

- 1.1 Hakija ja hakemuksen laatijan asiantuntemus
- 1.2 Lupavolvollinen toiminta
- 1.2.1 Lupavolvollisuus (liitteen I taulukot 1 ja 2, YSL 27 §)
- 1.2.2 Toimiala, laitokset
- 1.3 Kiinteistö- ja laitostietojen yksilöinti haltijoihin
- 1.4 Muut luvat, liittymis- ja johtamissopimukset
- 1.5 Ympäristöasioiden hallintajärjestelmä
- 1.6 Lupahakemuksen tiivistelmä yleisölle

2 LUVITETTAVA TOIMINTA

- 2.1 Lupavolvollisen toimintakokonaisuuden yleiskuvaus (salassapito erillinen liite)
- 2.2 Direktiivilaitoksen pääasiallinen toiminta (jos useita luvanvaraisia)
- 2.3 Toiminnan suunniteltu aloittamisajankohta (YSA:ssa k. 9)
- 2.4 Tuotanto ja muu toiminta
- 2.5 Poltto- ja raaka-aine- sekä kemikaalitiedot
 - varastointi, säilytys ja kulutus, jäteraaka-aineet (määrä ja laatu), IED: vaarallisten aineiden käyttö ja synty
- 2.6 Prosessitiedot
 - toiminta- ja rakentamiskuvaukset ja kaaviot, käytettävä tai tuotettava energia sekä vedenkäyttö ja viemärointi
 - jätteen hyödyntämisprosessi, raaka-aine, prosessi ja lopputuote
- 2.7 Jätehuolto
 - 2.7.1 Syntyvät jätteet, niiden käsittely ja sivutuotteet
 - 2.7.2 Syntyvien jätteiden lajit, määrät ja ominaisuudet, keräys, käsittely, kuljetukset
 - 2.7.3 Hyödynnettävien jätteiden lajit, määrät ja ominaisuudet
- 2.8 Toiminnan harjoittamisaika
 - koska alkaa ja päättyy, vuodenaajat, viikonpäivät, vrk-ajat (mm. Muraus-VNA 800/2010 8 §)
- 2.9 Jätteen käsittely
 - ammatti- tai laitostyö jätteenkäsittely
- 2.9.1 Hyödynnettävän / loppukäsitteltävän jätteen laatu ja määrä
- 2.9.2 Tiedot alueesta, jolta jätettä otetaan hyödynnettäväksi tai loppukäsitteltäväksi
- 2.9.3 Jätteen keräys ja kuljetus
- 2.9.4 Jätteen hyödyntäminen ja loppukäsittely sekä prosessikaaviopiirros hyödyntämisestä tai loppukäsittelystä
- 2.9.5 Käsittelyprosessin tuottaman jätteen laji, laatu ja määrä sekä prosessijätteen jätteen käsittely
- 2.9.6 Jätelain 5 §:n end of waste -perusteet
- 2.9.7 *Mahdolliset* kaatopaikkatoimintaa (VNA 331/2013) tai jätteenpolttota (VNA 151/2013) koskevat lisätiedot
- 2.9.8 YSL 59 §:n mukainen jätevakusehdotus;
- 2.9.9 Jätteen käsittelyn asiantuntemus

3 SIJAINNIPAIKKATIEDOT

- 3.1 Laitos- ja liitännäisalueet, laitteistot ja kiinteät rakenteet (sijaintitiedot, yksilöidyt päästölähteet);
- 3.2 Maaperä ja pohjavesi, laatu, aiempi toiminta
 - mahdollinen direktiivilaitoksen maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys (YSL 82 §)
- 3.3 Sijaintipaikan sopivuus (mm. Muraus-VNA 800/2010 3 §, kaatopaikka-VNA 331/2013))
- 3.4 Sijaintipaikan liikennetiedot
 - toiminta-alueen liikenne, katuliittymät, liityntäluvat, yksityistiet, muut tie-, raide-, vesi- jne. liikennejärjestelyt
- 3.5 Toiminnan sijaintipaikan ympäristöolosuhteet (IED-laitos: perustilaselvitystarve?)

4 SIJAINNIPAIKAN YMPÄRISTÖ

- 4.1 Ympäristöolosuhteet
 - mahdolliset maa- ja vesiympäristön sekä ilman laatu tiedot
 - luonnonvarat, maaperän laatu, vedenlaatu (muut päästölähteet), ilmanlaatu (mittaukset, muut päästölähteet)
 - mahdollisen purkuvesistön yleiskuvaus, veden laatu- ja virtaamatiedot, kalasto ja kalastus
- 4.2 Ympäristön nykyinen maankäyttö
 - nykyiset asuinalueet, muut herkäät alueet, muut alueet
 - vesistön käyttö (kalastus, vesiliikenne, veneily, vesien ja rantojen virkistyskäyttö)
- 4.3 Suunniteltu maankäyttö
 - maakunta-, yleis- ja asemakaavat
- 4.4 Liikennejärjestelyt
- 4.5 Asianosaiset
 - toiminnan sijaintipaikan rajanaapurit
 - vaikutusalueen muut asianosaiset, joita toiminta ja sen vaikutukset erityisesti saattavat koskea
- 4.6 Ympäristön luonnonsuojelutilanne
 - LSL suojelualueet, luontotyytit, kasvi- ja eläinlajit, YSL erityiset luonnonsuojelutilat

- 4.7 Yleiseltä kannalta tärkeät käyttömahdollisuudet
 - luokitellut pohjavesialueet, muut vedenhankintamahdollisuudet, muut käyttömahdollisuudet (uimapaikka, virkistys-
 tms. alue)
 - luokitellulla pohjavesialueella: a) hydrogeologinen yleiskuvaus;; b) pohjaveden tila ja maaperän laatu, c) pohjaveden,
 pinnankorkeudet ja virtaussuunnat, d) kaivot ja vedenottamot, VL (587/2011) 4:12 suoja-alueet ja suoja-
 aluemääräykset

5 TOIMINNAN PÄÄSTÖT JA NIIDEN VÄHENTÄMINEN

- päästöjen laatu- ja määrätiedot
- 5.1 Päästöt pintaveteen
 - jätevesi- ja suorat päästöt vesistöön ja muihin uomiin, käsittelytekniikka / reduktio / asetukset ja BAT, päästötarkkailutarpeet
 - yhdyskuntajätevedenpuhdistamon hakemuksessa on oltava avl ja typenpoiston tarve (eläinsuojille ja maitohuoneille oma selvitys)
 - Muraus-VNA 800/2010 (10 §)
 - arvio mahdollisuuksista estää vesistön pilaantumisesta aiheutuva korvattava vahinko
 - korvauskysymysten ratkaisemiseksi tarpeelliset kiinteistö tiedot (vaikutusaluekartan mukaan), vahinkoarvio ja korva-usehdotus
- 5.2 Päästöt ilmaan
 - lähteet, laatu, volyyymi, käsittelytekniikka / reduktio / asetukset ja BAT, päästötarkkailu, LCP-VNA 936/2014,, < 50 MW VNA 750/2013, Muraus-VNA 800/2010 (5 §) jne.
- 5.3 Päästöt maaperään tai pohjaveteen
 - ei saa olla, riskitekijät, maaperäsuojaukset, maaperän ja suojausten tarkkailutarpeet (vaikutustarkkailu erikseen)
 - maaperään ja pohjaveteen kohdistuvien päästöjen estämis- ja muut pohjaveden suojaustoimenpiteet
 - Muraus-VNA 800/2010 (9 § ja 13 §)
- 5.4 Melu ja värinä
 - yksilöidyt päästölähteet ja lähtömelutasot, melun ehkäisy / VNp 993/1992, tuulivoimamelu-VNA 1107/2015
- 5.5 Jätteistä aiheutuvat päästöt
 - käsittely, liukeneminen, suojaukset, BREF, jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentäminen
- 5.6 Materiaali- ja energiatehokkuus
 - arvio energian ja materiaalien käytön tehokkuudesta
- 5.7 Toiminnan ja sen päästöjen riskinhallinta
 - riskit, häiriötilanteet, onnettomuuksien estämistoimet , YSL 15 §:n ennalta varautumissuunnitelma tai arvio sen tarpeesta
 - louhinnassa ja murskauksessa Muraus-VNA 800/2010 (12 §)
- 5.8 Arvio parhaan käyttökelpoisen tekniikan / ympäristöllisen käytännön soveltamisesta
 - BAT (BREF), BEP – yhteenveto päästöjen vähentämistä ja puhdistamista koskevista toimista
 - lisäksi direktiivilaitosten päästöjen ehkäisy- ja vähentämistekniikkakuvaukset, vertailuasiakirjat (BREF) ja päätelmät
 - vain IED: perusteltu esitys IE-direktiivin päätelmien päästörajoja lieventämistä päästörajoista, kustannukset – ympäristöhyödyt (YSL 78 §)
- 5.9 Ehdotus lupamääräyksiksi

6 TOIMINNAN YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

- toiminnan (ml. liikenne) ympäristövaikutukset
 - yhteenveto mahdollisesta YVA-selostuksesta (YVAL, 468/1994) ja yhteysviranomaisen lausunnosta
- 6.1 Vaikutukset vesistöön ja pienvesiin
 6.1.1 Toiminnan vaikutukset veden laatuun, kalastoon ja muihin vesieliöihin
 6.1.2 Päästöjen vaikutukset vesistön käyttöön
 6.1.3 Veteen kohdistuvien vahinkojen ehkäisemiseksi / vähentämiseksi tarvittavat toimenpiteet
 - terveyshaitta, merenpilaamiskielto, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukainen vesien- tai merenhoitosuunnitelma toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista, ks. ympäristövahinkokorjaamis-VNA 713/2009, vaikutustarkkailutarpeet
- 6.1.4 Vahinkoarvio ja kalatalousvaikutukset
- 6.2 Vaikutukset ilmanlaatuun
 - terveyshaitta, ohjearvot (ilmanlaatu-VNA 38/2011), pölyntyminen (Muraus-VNA 800/2010), vaikutustarkkailutarpeet
- 6.3 Naapurusoikeudelliset vaikutukset
 - etenkin melutaso ja värinä, vaikutustarkkailutarpeet, Muraus-VNA 800/2010, ilmanlaatu-VNA 38/2011), kaavoitus
- 6.4 Luontovaikutukset
 - LSL- vaikutukset ja vaikutus erityisiin luonnonolosuhteisiin, *muu merkittävä* haitta luonnolle ja sen toiminnoille, kaavoituksen luontoarvot, tarkkailutarpeet
 - mahdollinen Natura 2000 -arviointi (LSL 65 §, 1096/1996), ks. ympäristövahinkokorjaamis-VNA 713/2009
- 6.5 Vaikutukset maaperään ja pohjavesiin
 - maaperän ja pohjaveden pilaamiskielto (16 ja 17 §), kaavan käyttötarkoitukset, vaikutustarkkailutarpeet ja -tiheys
- 6.6 Vaikutukset luonnonvarojen käyttöön
 - ei saa merkittävästi estää tai vaikeuttaa luonnonvarojen käyttämistä
- 6.7 Vaikutukset viihtyisyyteen, kulttuuriarvoihin (kaava, rakennussuojelu) ja virkistykseen tai muihin yleisiin etuihin
 - ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentyminen (ei saa olla merkittävää), kaavoitus
 - ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentyminen (ei saa olla merkittävää), kaavoitus
 - ei saa aiheuttaa merkittävää muuta yleisen edun loukkausta

- 6.8 Vaikutukset yksityisiin etuihin
- ei saa aiheuttaa merkittävää vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle (omaisuus muodostuu varallisuusoi-
keuksista, joista relevantteja ovat esineoikeudet)
- ei saa aiheuttaa muuta merkittävää yksityisen edun loukkausta (muukin kuin omaisuus / varallisuus oikeudet, ei joka-
miehen oikeus)
- 6.9 Yhteenvedo ympäristövaikutuksista

7 SEURANTA JA TARKKAILU

- 7.1 Käyttötarkkailu (laitteiden prosessien, laitteiden jne.)
7.2 Kuormitus- eli päästötarkkailu (vesistö ja uomat, ilma, pohjavesi)
7.3 Vaikutustarkkailu (vesistötarkkailu / leviämisalueen laajuus; myös siellä, missä ei enää vaikuta, pohjavesitarkkailu)
7.4 Jätelain 120 §:n jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma (ammatti- tai laitospainainen jätteenkäsittely)
7.5 Mittausmenetelmät ja -laitteet, laskentamenetelmät ja niiden laadunvarmistus
- päästöjen ja niiden vaikutusten tarkkailusta
7.6 Yleiskuvaus, seuranta- ja tarkkailuohjelma erikseen, ks. mm. Muraus-VNA 800/2010 (13 §)

8 OIKEUDELLISET EDELLYTYKSET

- 8.1 Luvanmyöntämisedellytykset (ml. lupamääräysten vaikutus)
8.1.1 Terveystaiva
8.1.2 Kaavoitus
8.1.3 Vesienhoitosuunnitelma (vesien tilan muutos, ks. myös ympäristövahinkokorjaamis-VNA 713/2009)
8.1.4 Vaikutukset ilmanlaatuun
8.1.5 Naapurusoikeudelliset vaikutukset
8.1.6 Luontovaikutukset (LSL, kaava, YSL, ympäristövahinkokorjaamis-VNA 713/2009)
8.1.7 Vaikutukset maaperään ja pohjavesiin
8.1.8 Vaikutukset luonnonvarojen käyttöön
8.1.9 Vaikutukset yleisiin etuihin (viihtyisyys, kulttuuriarvot, virkisty, myös positiiviset)
8.1.10 Vaikutukset yksityisiin etuihin (veden ja ilman kautta, maaperä- ja pohjavesiriskien hallinta)
8.2 Jätelain mukaisuus (ml. jätevuokaus)
8.3 Vahinkojen korvaukset (vesistö) ja kompensointi (kalatalous)
8.4 Muiden lakien mukaiset selvitykset ja luvat
8.4.1 YVA-arviointi (jos tarpeen)
8.4.2 Natura 2000 -arviointi (jos tarpeen)
8.4.3 Poikkeusluvut (jos tarpeen)
8.4.4 Maankäyttösuunnitelmat
8.5 Prosessinedellytykset
8.5.1 Alueen, rakenteiden ja laitteiden hallinta, liikenneyhteydet
8.5.2 Hakijaedellytykset (jätelain asiantuntemus, pätevyys, toiminnan ja riskienhallinta)
8.5.3 Toimintaa koskevat edellytykset (toimintaa, raaka-aineita, jätteitä jne. koskevat oikeudet, ei intressiharkintaa)
8.6 Hakemuksen riittävyys (VNA hakemuksesta ja sen liitteistä, selvitykset, poikkeukset)
8.7 Yhteenvedo hankkeen oikeudellisista edellytyksistä

9 EHDOTUS LUVAN MÄÄRÄYKSIKSI

- 9.1 Ehdotus lupamääräyksiksi
9.2 Ehdotus tarkkailumääräyksiksi

10 TOIMINNAN ALOITTAMINEN

- 10.1 Perusteltu syy (toiminnan luonne, yleinen etu jne.)
10.2 Täytöntönnöpanon merkitys muutoksenhakuun
10.3 Ennalleen saattamistarve ja mahdollisuudet
10.4 Vakuus

A) Hakemuksen liitteet

- 1) yleiskartta toiminnan sijaintipaikasta ja isommista päästölähteistä ja muista olennaisista kohteista ja asianosaisten kiinteistöistä
- 2) asemapiirros, - rakenteet, prosessit ja päästölähteet;
- 3) prosessikaavio päästölähteistä
- 4) mahdollinen melu-, pöly- tai muu päästömallinnus, mahdollinen vesistövaikutusaluekartta
- 5) muut erillisselvitykset (arkeologiset selvitykset, perustilaselvitys, virtaamaselvitys, linnusto-, lepakko- jne. selvitys tms.) ja asiaan liittyvät muussa (kaavoituksen YVA-menettelyn, toisen hankkeen jne.) yhteydessä tehdyt selvitykset
- 6) muut luvat, ilmoitukset, oikeudet ja liittymissopimukset
- 7) kemikaaliturvallisuuslaissa (390/2005) tarkoitettu suuronnettomuus vaaraselvitys tai YSL 115 §:ssä tarkoitettu sisäinen pelastussuunnitelma;
- 8) mahdollinen Natura 2000 -arviointi (LSL 65 §, 1096/1996 ja YSL 39 §, 527/2014)
- 9) mahdollinen YVA-selostus ja yhteysviranomaisen lausunto (YVAL, 468/1994), ELY-keskuksen YVA-tarveharkintapäätös
- 10) mahdollinen direktiivilaitoksen maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys (YSL 82 §)

- 11) vähintään 300 MW polttolaitoksen CO₂ -talteenottotiedot toiminnan aloittamishakemukseen (YSL 100 §)
 - 12) tarkkailuehdotus (tarkkailuohjelma, käyttö-, kuormitus- (päästö-), vesistö- ja kalataloustarkkailu, jätetarkkailusuunnitelma)
 - 13) *mahdollinen* jätelain 120 §:n jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma (ammatti- tai laitosmainen jätteenkäsittely).
 - 14) *mahdollinen* kaivannaisjätehuoltosuunnitelma ja kaivannaisjätealueen sijainti- jne. tiedot (kaivannaisjäte-VNA 190/2013)
- Lisätiedot pohjaviesialueella
- 15) tietojen perusteena oleva aineisto ja laskenta-, tutkimus- tai arviointimenetelmät

ESIMERKKITARKKAILUOHJELMA (VESISTÖ)

- 1 JOHDANTO
- 2 VESISTÖALUEEN KUVAUS
- 3 VAIKUTUS- JA TARKKAILUALUE
- 4 RAKENTAMISVAIHEEN TARKKAILU
 - 4.1 Käyttötarkkailu (alusten, laitteiden jne.)
 - 4.2 Kuormitustarkkailu ("päästötarkkailu")
 - 4.3 Vesistötarkkailu (leviämisalueen laajuus; myös siellä, missä ei enää vaikuta)
- 5 KÄYTTÖVAIHEEN TARKKAILU
 - 5.1 Käyttötarkkailu
 - 5.2 Kuormitustarkkailu (suppea, heti putken lähellä)
 - 5.3 Vesistötarkkailu (vaikutustarkkailu)
 - 5.4 Kalataloudellinen tarkkailu (kalasto, kalastus)
- 6 TARKKAILU POIKKEUKSELLISISSA TILANTEISSA
- 7 TULOSEN PURKU JA ANALYSOINTI (näytteenottotavat, laboratoriot jne.)
- 8 YHTEENVETO TARKKAILUSTA
- 9 RAPORTOINTI

ESIMERKKITARKKAILUOHJELMA (YMPÄRISTÖLUPA)

- 1. TARKKAILUN NYKYTILANNE
- 2. KÄYTTÖTARKKAILU
- 3. KUORMITUSTARKKAILU
 - 3.1 Tuotantovaihe / alue A
 - 3.2 Tuotantovaihe /alue B
 - 3.3 Vesi- tms. analyysit
- 4. VAIKUTUSTARKKAILU
 - 4.1 Vesistötarkkailu
 - 4.2 Pöly- ja melutarkkailu
 - 4.3 Kalataloudellinen tarkkailu
- 5. TULOSEN RAPORTOINTI
- 6. OHJELMAN VOIMASSAOLO



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799
ISBN 978-952-287-435-1

