

Kohti sujuvampaa ympäristölupamenettelyä

Tomi Rinne kiinteistö- ja ympäristölakimies, Ramboll Finland Oy
Kimmo Silvo ryhmäpäällikkö, Suomen ympäristökeskus
Ari Ekroos professori, Enlawin Consulting Oy

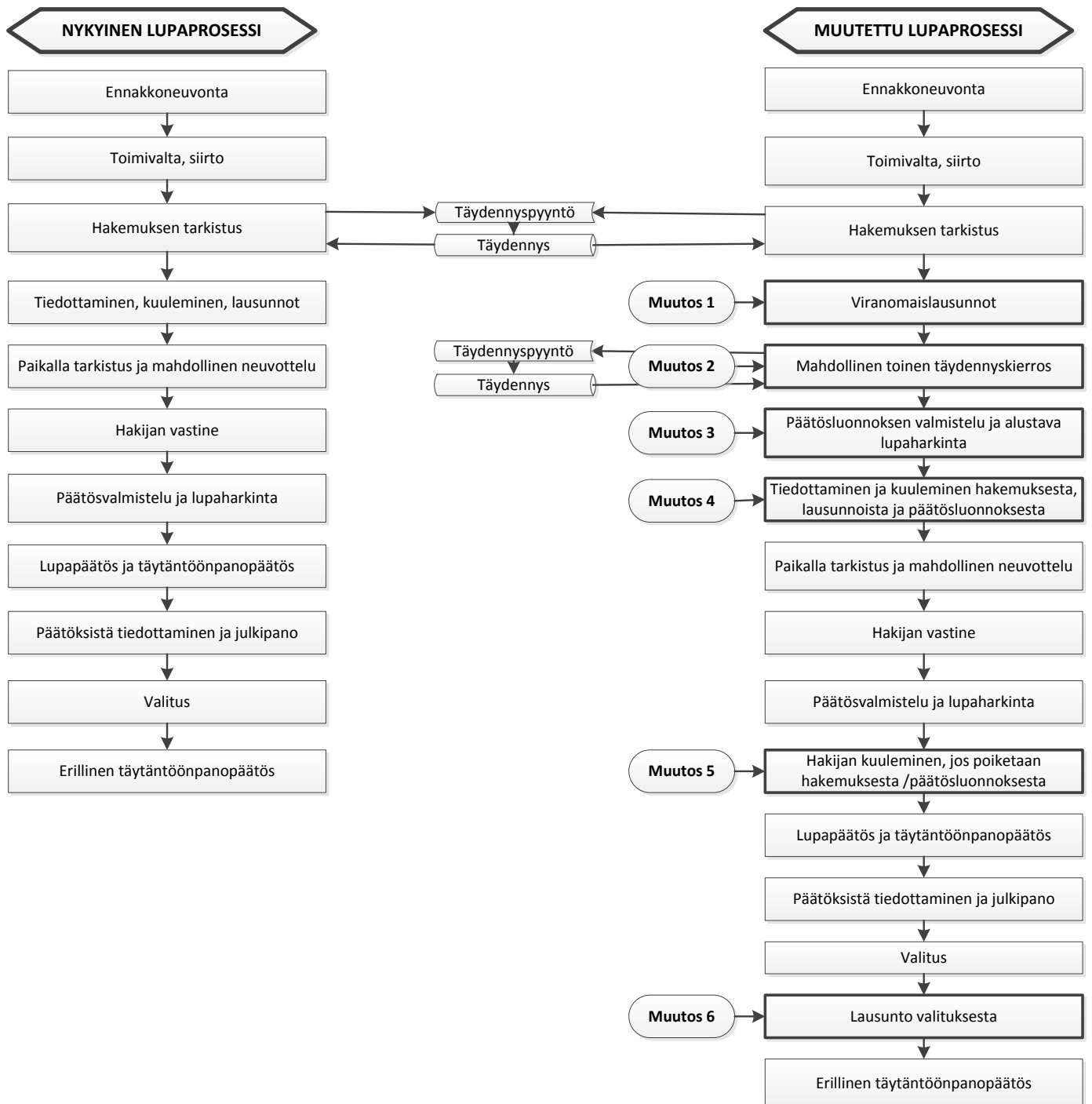
Ympäristölupamenettelyä voidaan parantaa ja sujuvoittaa hallinnon prosesseja uudistamalla

Ympäristölupajärjestelmä on kehittynyt ajan kuluessa laajaksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi on vireillä useita uudistuksia. Olemme tarkastelleet ympäristönsuojelulain mukaisen lupamenettelyn parantamista ja sujuvoittamismahdollisuuksia valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluneiden pilottilupahankkeiden kokemusten perusteella.

Laadun hallinta koko lupamenettelyn aikana vähentää epäselvyyksiä sekä niistä johtuvia muistutuksia ja valituksia. Hankkeen toteuttajan, asianosaisten ja yleistä etua valvovien viranomaisten näkökulmasta katsoen lupamenettely voisi sujuvoitua etenkin eriyttämällä viranomaislausunnot kuulemisesta, laatimalla lausuntokierroksen jälkeen lupapäätösluonnos sekä tiedottamalla viranomaislausunnoista hakijalle ja lupapäätösluonnoksesta valvoville viranomaisille. Lisäksi itse päätöksen rakennetta olisi mahdollista keventää huomattavasti. Merkitävästi enemmän sujuvoittamishyötyjä saataisiin integroimalla muutokset digitalisaatioon.

Aineistomme perustui pilottihankkeiden tarkkaan seurantaan, eri toimijoiden kyselyihin ja haastatteluihin sekä työpajan tuloksiin. Keskeisiä johtopäätöksiämme ovat:

- Uudelleen vaiheistettu menettely on kiinnostava ja käytännössä hyvin toteutettavissa.
- Huomattava osa neuvonnasta on automatisoitavissa, mikä auttaa kohdentamaan harkintaa edellyttävää neuvontaa nykyistä tehokkaammin ja vähentää riskejä.
- Ohjeistusta voidaan digitalisoida, keskittää ja yhdistää digitaaliseen lupahakemukseen.
- Otetaan käyttöön nykyistä systemaattisemmin hallintouudistukseen sopivat toimialakohtaiset asiantuntijaryhmät lupa-asioissa.
- Laajapohjainen ennakkollinen viranomaistapaaminen vakiinnutetaan käytäntöön.
- Lupahakemuksen laadinnan asiantuntijuusvaatimuksia tulisi kehittää ja niiden seuranta parantaa.
- Luvan vireilletulokynnys voitaisiin säätää nykyistä selvemmin ja se voisi olla osa digitaalista järjestelmää.



Kuva 1. Nykyinen ja pilotoinnin kohteena ollut uudelleen vaiheistettu lupamenettely

TAVOITTEET

Tavoitteena on kilpailukyvyn parantaminen selvittämällä hallinnollisen lupaprosessin keston ja laatuun vaikuttavia tekijöitä sekä esittämällä suosituksia lupamenettelyn nopeuttamiseksi sekä lupamenettelyn ja lupapäätösten laadun parantamiseksi. Työssä pyrittiin tarkastelemaan tutkittavia kysymyksiä monipuolisesti eri näkökulmista.

- Valtion ympäristölupaviranomaisessa vireillä olleiden todellisten pilottilupahankkeiden avulla kokeiltiin uudenlaista ympäristölupamenettelyä, jossa tehostettiin luvanhakijan neuvontaa, lisättiin viranomaisen ja toiminnanharjoittajan välistä yhteydenpitoa, eriytettiin lausuntopyyntö kuulemismenettelystä ja liitettiin lupapäätösluonnos kuulemisasiakirjoihin.
- Kokeiltava menettelyjärjestys perustuu pääosin ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen työhön, hallitusohjelmaan ja hallituksen toimintasuunnitelmaan.
- Hankkeen tuloksia voidaan soveltaa kaikkeen Suomessa ympäristöluvan nojalla harjoitettavaan teolliseen toimintaan.

Selvityksen poliittinen viitekehys

Poliittisena viitekehystenämme oli hallitusohjelman aihealue ”Työllisyys ja kilpailukyky; kärkihanke 1 kilpailukyvyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla; toimenpide 4 kasvun voimistaminen ja kilpailun lisääminen; 3 sujuvoitetaan merkittävien investointihankkeiden ympäristömenettelyjä.” Hallituksen toimintasuunnitelmassa kärkihanke sisältyy painopistealueeseen 5. Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen sekä teemana 5.3.5 ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen ja vaiheistus, säännösten vai toimintamallien muutos.

Ympäristölupamenettelyn muutostarpeet

Pyrkimys ympäristölupamenettelyn sujuvuuden parantamiseen on johtanut uusina toimenpiteinä luvanvaraisuuden keventämiseen ja lupamenettelyiden keskittämiseen, valitusmahdollisuuksien rajoittamiseen ja tämän hankkeen kokemusten perusteella hallinnon sisäisen lupaprosessin sujuvoittamistoiimiin. Ongelmaa lähestytään eri suunnista ja tämän selvityksen tuloksia voidaan hyödyntää kaikissa ympäristölupamenettelyissä.

Keskeinen merkitys politiikan tavoitteisiin

Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen prosessina parantaa kaiken ympäristöluvanvaraisen teollisen toiminnan kilpailuedellytyksiä. Teollisuuden investointihankkeiden oman ja vieraan pääoman rahoitusedellytykset paranevat ja niiden takaisinmaksuaika nopeutuu. Lisäksi yritysten mahdollisuudet osallistua kansallisiin ja kansainvälisiin tarjousprosesseihin paranevat. Lupaprosessit selkeytyvät eri osapuolille ja valitusprosessit vähenevät.

Vireille tulevien ympäristölupa-asioiden yleinen käsittelyaikatavoite on valtion ympäristölupahallinnossa 12 kuukautta ja uusien toimintojen osalta 10 kuukautta. Näihin hallinnon käsittelyaikatavoitteisiin ei kuitenkaan vielä yllätä vaan käsittelyajat ovat jopa entisestään pidentyneet (taulukko 1).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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

Taulukko 1. Ympäristölupien keskimääräiset ja mediaanikäsitteilyajat aluehallintovirastoissa 2010–2016 (vuoden 2016 luvut kattavat kaikki ympäristönsuojelulain mukaiset asiat)

Pitkän käsittelyajan merkitystä voidaan havainnollistaa seuraavasti. Teollisuusyritys saa tarjouspyynnön, jossa sen pitäisi tarjota kahden vuoden kuluttua alkavia tuotteen toimituksia toiseen maahan. Tarjoaminen edellyttää lupakapasiteetin nostamista, joka Suomessa edellyttää lähes aina ympäristölupaa. Yritys ei voi tarjota toimituksia edes riskillä, koska päätöksestä voidaan valittaa eikä aloittamislupaa välttämättä myönnetä. Tilaus tehdään toisesta maasta.

AINEISTO JA MENETELMÄT

- Webropol-kysely ryhmälle, joka oli muodostettu valvontaviranomaisten, elinkeinoelämän edunvalvontaorganisaatioiden ja konsulttien edustajista.
- Havainnoiva osallistuminen vireilletuloa edeltäviin viranomaistapaamisiin.
- Pilottihankkeiden seuranta viranomaisen omista rekistereistä (USPA), seurantalomakkeilla ja esittelijöiden haastatteluilla.
- Aluehallintovirastojen menettelytapojen kuvaus ja analysointi vireilletulosta valituksiin.
- Lupa- ja lausuville viranomaisille, luvanhakijoille ja asianosaisille tehdyt kyselyt ja haastattelut sekä ulkopuolisten valtion lupaviranomaisten kontrollihaastattelut.
- Työpaja viranomaisille, edunvalvontaorganisaatioille ja konsulteille

Uutta kokeilukulttuuria toteuttavan selvityksen analysointivaiheessa on hyödynnetty aluehallintovirastojen käsittelyaikatilastoja, säädöksiä ja niiden vireillä olevia muutoksia sekä vertailtu tuloksia muiden selvityksien tuloksiin.

Työssä otimme huomioon päätökset valtion viranomaisrakenteen muutoksesta sekä muut vireillä olevat hankkeet, kuten valtionhallinnon kokonaisuudistus, valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen, luvanvaraisuuden keventämishanke, ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden lainsäädäntö hanke, valtionhallinnon palveluiden digitalisointihanke ja valituslupajärjestelmänhanke. Samoin tarkastelimme aiempien lainsäädäntömuutosten vaikutuksia.

Menetelmät

Tutkimusmenetelmät olivat pääosin kvalitatiivisia, mutta myös kvantitatiivista tietoa kerättiin hankkeen yhteydessä. Edellisten vuosien aikana on ollut useita erilaisia hakemusten vireilletulomääriin ja lupaviranomaisten työpaineeseen vaikuttavia muutoksia, jotka tekevät esimerkiksi käsittelyaikatilastot pääosin vertailukelvottomiksi. Muutettu prosessijärjestys ja pienehkö otoskoko vaikeuttavat tilastollista vertailua ja yleistettävyyttä. Kvalitatiivinen arviointi on tehty kaikilla osallistahoilla.

”Muutettu käsittelyjärjestys parantaa informaatiota lupaprosessin eri osapuolille”

Saimme selvityksessä informaatiota seikoista, joista ei ympäristölupamenettelyiden vireilletuloon ja kestoon vaikuttavien viimeisimpien uudistusten johdosta ole vielä vertailukelpoista kvantitatiivista tietoa. Tietoja voidaan hyödyntää ympäristölupamenettelyn kehittämisen lisäksi esimerkiksi sähköisen hakemuksen kehittämisessä sekä vesioikeushistoriasta periytyvän lupapäätöksen rakenteen uudistamisessa.

TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tuloksia

- Luvanhakijat, valvontaviranomaiset ja asianosaiset pääosin pitivät muutettua käsittelyjärjestystä sujuvoittamista lisäävänä sekä oikeusturvaa ja laatua parantavana.
- Muutetun käsittelyjärjestyksen informaatioarvo hakijalle, lausunnonantajille ja asianosaisille on merkittävästi aiempaa parempi.
- Lupaviranomaiset pitivät muutettua käsittelyjärjestystä hieman aiempaa kuormittavampana erityisesti menettelyn alkuvaiheessa.
- Laadun parantuminen ja lupamääräysten testaaminen vähentänevät muistutustarvetta sekä erehdyksiin tai muihin virheisiin perustuvia muutoksenhakuja.
- Viranomaislausunnot olisi hyvä antaa tiedoksi hakijalle ennen lupaluonnoksen laatimista ja samoin lupaluonnos olisi hyvä antaa tiedoksi valvoville viranomaisille – yleisesti ajantasainen tiedonkulku vähentää virheitä ja viivytyksiä.
- Käsitys neuvonnan sisällöstä ja itse neuvonnan toteutus vaihtelivat, mikä heikensi yhdenvertaisuutta erityisesti hakijoiden näkökulmasta.
- Vireilletuloa edeltävää viranomaistapaamista voidaan pitää hyödyllisenä, kun se on laajapohjainen ja siinä keskitytään viranomaisen harkintaa edellyttävään neuvontaan.
- Ympäristölupahakemuksen sisältö- ja asiantuntijuusvaatimuksia ei ole sovellettu hakemuksen vireilletuloon, jolloin viranomaisen on monissa tapauksissa joutunut pyytämään hakijaa täydentämään keskeisiltä osiltaan puutteellista hakemusta
- Ajantasainen ja riittävä tieto kaikilla osapuolilla parantaa lupamenettelyn laatua.
- Toimialakohtaisten lupa- ja valvontaviranomaisen asiantuntijaryhmien perustamista Valtion lupa- ja valvontavirastoon kannatettiin laajasti.

Johtopäätöksiä

Muutettu käsittelyjärjestys ilmeisesti parantaisi lupaprosessin laatua ja informaatioarvoa sekä vähentäisi virheitä ja siten todennäköisesti myös muutoksenhakua. Viranomaistapaamisessa kohdistetaan viranomaisen harkintaan perustuvia lupahakemusten selvityksiä keskeisiin asioihin. Neuvonnan automatisoiminen ja digitalisointi mahdollisimman pitkälle vähentävät motiivi- ja ilmaisuerehdyksiä sekä viranomaisen erehdyksestä aiheutuvaa neuvontavastuuta. Suosittelemme toimialakohtaisten asiantuntijaryhmien käyttöä, mitä valtion lupapalveluiden digitalisointi sekä Valtion lupa- ja valvontaviraston toiminnan aloittaminen vuoden 2019 alussa tukee.

Muutettu menettelyjärjestys ei sellaisenaan näyttänyt vaikuttaneen itse käsittelyaikaan, mutta muutti työn painopisteen alkuvaiheeseen. Muutettu menettelyjärjestys ja kaikki muutkin selvityksessä tutkitut muutokset olisivat lähtökohtaisesti toteutettavissa ilman säädöksiä, mutta tutkimusryhmä suosittaa keskeisten asioiden säätämistä muutoksen toteutumisen varmistamiseksi. Sääntelyä voidaan täydentää ohjeistuksella.

YHTEENVETO TOIMENPIDE-EHDOTUKSISTA

- Otetaan käyttöön laajapohjainen asiakaslähtöinen viranomaistapaaminen hakijan niin esittäessä ennen ympäristölupa-asian vireilletuloa.
- Otetaan käyttöön muutettu käsittelyjärjestys ympäristölupaprosessissa.
- Automatisoidaan muu kuin harkintaa edellyttävä neuvonta.
- Ohjeistus digitalisoidaan, keskitetään ja yhdistetään digitaaliseen hakemukseen.
- Täsmennetään ympäristönsuojelulain hallintolain vireilletulokynnystä niin, että se vastaa ympäristönsuojelulain vaatimuksia hakemussisällöstä ja ammattitaidosta.
- Otetaan käyttöön toimialakohtaiset asiantuntijaryhmät.
- Kehitetään ja valvotaan ympäristökonsultoinnin asiantuntijuusvaatimuksia.

Suosituksset voitaisiin panna täytäntöön osittain säädösmuutoksilla sekä yhtenäistämällä ja kehittämällä hallinnonalan sisäistä ohjeistusta. Uudistukset tulisi kuitenkin sovittaa yhteen ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden lainsäädäntö -hankkeen, sähköisen hakemuksen kehittämisen, hallinnon asiakaslähtöisen digitalisoimisen, aluehallintouudistuksen ja Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisen kanssa. Suositusten täytäntöönpano vaikuttaisi siten yhdessä näiden muiden uudistamishankkeiden kanssa valtion hallinnon ympäristölupapäätöksentekoa sujuvoittaen.

Lisälukemista

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

Attila, M., Kaminen, K., Mikkola-Pusa, J., Nguyen, E. ja Suoheimo, P. Kuntien valvomat ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröidyt toiminnot. 2017. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10/2017.

Attila, M. 2015a. Ympäristölupaseuranta 2010-2011, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 13/2015.

Attila, M. 2015b. Ympäristölupaseuranta 2012-2013, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14/2015.

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.

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

Rinne, T., Hokkanen, J. et.al. (Ramboll Finland Oy). Energiantuotantohankkeiden lupamenettelyiden sujuvoittaminen. 2013.

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

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

Lisätietoja:

Ympäristö- ja kiinteistölakimies Tomi Rinne, Ramboll Finland Oy. Tomilla on laaja kokemus ympäristöviranomaismenettelyistä sekä niiden organisoimisesta. Tomi on laatinut ympäristölupahakemuksia, osallistunut viranomaisneuvotteluihin, valitusprosesseihin, sujuvoittamisselvityksiin, lainsäädäntöprosesseihin sekä luennoinut aiheista.

Lisätietoja: **Tomi Rinne**, tomi.rinne@ramboll.fi; http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hankeesittely/-/asset_publisher/slum-sujuva-ymparistolupamenettely; www.ramboll.fi; http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Ymparistolupamenettelyjen_sujuvoittaminen

Ryhmäpäällikkö Kimmo Silvo, Suomen ympäristökeskus. Kimmolla on pitkäaikainen kokemus teollisen toiminnan ympäristösääntelystä ja sen kehittämisestä kansallisesti ja kansainvälisesti. Tutkimusaiheisiin kuuluu mm. päästöjen yhdenmety hallinta.

Lisätietoja: **Kimmo Silvo**, kimmo.silvo@ymparisto.fi; www.syke.fi

Professori Ari Ekroos, Enlawin Consulting Oy. Ari on laatinut lukuisia selvityksiä lupamenettelyjen sujuvoittamisesta sekä osallistunut aihetta koskevan lainsäädännön kehittämiseen.

Lisätietoja: **Ari Ekroos**, ari.ekroos@aalto.fi

”SLUM – sujuva ympäristölupamenettely” -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Hallitusneuvos Oili Rahnasto
Ympäristöministeriö oili.rahasto@ymparisto.fi



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKI-
MUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi