

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Antti Belinskij, Matias Warsta, Ari Ekroos, Niko Soininen, Tapio Määttä, Ismo Pölönen, Hilikka Heinonen ja Kimmo Malin

YHDEN LUUKUN PERIAATTEEN TOTEUTTAMINEN YMPÄRISTÖASIOISSA

Kesäkuu 2016

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 29/2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtioneuvoston kanslia, 22.6.2016		
Tekijät	Antti Belinskij, Matias Warsta, Ari Ekroos, Niko Soininen, Tapio Määttä, Ismo Pölönen, Hilikka Heinonen ja Kimmo Malin		
Julkaisun nimi	Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016		
Asiasanat	ympäristöoikeus, hallintomenettely, ympäristöluvut		
Julkaisu-aika	Kesäkuu, 2016	Sivuja XII + 146	Kieli Suomi

Tiivistelmä

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

Ehdotettavana ratkaisuna menettelyjen kehittämiseksi muodostetaan yhden luukun periaatteen eri toteutusvaihtoehtoja yhdistävä malli. Sen keskeisiä osia ovat menettelyjä yhteen sovittava oikeudellinen sääntely ja sähköisen asioinnin kehittäminen.

Yhden luukun malli rakentuu kolmen ydinmenettelyn varaan. Näitä ovat ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa-, maa-ainelain mukainen maa-ainelupa- ja vesilain mukainen vesilupamenettely. Muut ympäristölliset menettelyt voidaan yhdistää näihin menettelyihin. Yhden luukun mallia koodinoivana viranomaisena toimii joka aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen riippuen käsiteltävästä hankkeesta.

Liite 1 Antti Belinskij: Ympäristöllisten menettelysäännösten kehittämisenäkymät nykysääntelyn valossa

Liite 2 Matias Warsta: Sähköinen asiointi yhden luukun mallissa

Liite 3 Ismo Pölönen – Arja Halinen: Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeet ja mahdollisuudet

Liite 4 Matias Warsta – Ari Ekroos: Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten menettelyiden suhteesta yhden luukun mallissa

Liite 5 Matias Warsta – Ari Ekroos: Metsäteollisuuden ennakoivalvonnasta yhden luukun mallissa

Liite 6 Hilikka Heinonen: Jätesääntely yhden luukun mallissa

Liite 7 Kimmo Malin – Ari Ekroos: Lunastus- ja pakkotoimimenettelyt yhden luukun mallissa

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2015 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokaytoon.fi).

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

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statrådets kansli, 22.6.2016		
Författare	Antti Belinskij, Matias Warsta, Ari Ekroos, Niko Soinen, Tapio Määttä, Ismo Pölönen, Hilikka Heinonen och Kimmo Malin		
Publikationens namn	Genomförandet av principen om ett enda serviceställe i miljöfrågor		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 29/2016		
Nyckelord	miljörätt, förvaltningsförfarande, miljötillstånd		
Utgivningsdatum	Juni, 2016	Sidantal XII + 146	Språk Finska

Sammandrag

I rapporten granskas miljöförfarandena med tanke på förfarandenas mål och tillämpningsområden, myndighetslösningarna, antalet projekt inom olika förfaranden samt förfarandenas längd. Utifrån detta görs en bedömning av vilka förfaranden som kunde integreras modellen med ett enda serviceställe och hur detta kan genomföras i praktiken.

Som en föreslagen lösning för utvecklandet av förfarandena utarbetas en modell som är en kombination av olika alternativ för genomförande av principen om ett enda serviceställe. Centrala delar i modellen är en rättslig reglering som samordnar förfarandena samt utvecklande av e-tjänsterna.

Modellen med ett enda serviceställe utgår från tre centrala förfaranden, nämligen miljötillståndsförfarandet enligt miljöskyddslagen, förfarandet för marktillstånd enligt marktäktslagen och förfarandet för vattentillstånd enligt vattenlagen. Övriga miljöförfaranden kan kombineras med dessa förfaranden. Den samordnande myndigheten för modellen med ett enda serviceställe är antingen regionförvaltningsverket eller den kommunala miljöskyddsmyndigheten, beroende på det projekt som saken gäller.

Bilaga 1 Antti Belinskij: Ympäristöllisten menettelysäännösten kehittämisenäkymät nykyääntelyn valossa

Bilaga 2 Matias Warsta: Sähköinen asiointi yhden luukun mallissa

Bilaga 3 Ismo Pölönen – Arja Halinen: Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeet ja -mahdollisuudet

Bilaga 4 Matias Warsta – Ari Ekroos: Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten menettelyiden suhteesta yhden luukun mallissa

Bilaga 5 Matias Warsta – Ari Ekroos: Metsäteollisuuden ennakoivalvonnasta yhden luukun mallissa

Bilaga 6 Hilikka Heinonen: Jätesäätely yhden luukun mallissa

Bilaga 7 Kimmo Malin – Ari Ekroos: Lunastus- ja pakkotoimimenettelyt yhden luukun mallissa

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2015 (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, 22.6.2016		
Authors	Antti Belinskij, Matias Warsta, Ari Ekroos, Niko Soininen, Tapio Määttä, Ismo Pölönen, Hilikka Heinonen and Kimmo Malin		
Title of publication	The implementation of the one-stop shop principle in environmental matters		
Name of series and number of publication	Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities 29/2016		
Keywords	environmental law, administrative procedure, environmental permits		
Release date	June, 2016	Pages XII + 146	Language Finnish

Abstract

This report discusses environmental procedures – their objectives, scope of application, decisions by authorities, and the number of projects in different procedures and their duration. Based on these, an assessment was carried out to determine which environmental procedures could be integrated into a one-stop-shop model and how this could be done.

The report proposes that a one-stop-shop model be established to improve the procedures; this will be done by combining elements from different alternatives to implement the one-stop-shop principle. The key parts of the model are legal regulations for integrating environmental procedures and improving electronic services.

The proposed one-stop-shop model is built on three core procedures. These are the environmental permit procedure in the Environmental Protection Act, the permit procedure for the extraction of resources in the Land Extraction Act and the permit procedure in the Water Act. Other environmental procedures can be integrated into these three. The one-stop-shop model is coordinated by a Regional State Administrative Agency or by a Municipal Environmental Protection Authority depending on the project in question.

Appendix 1 Antti Belinskij: Ympäristöllisten menettelysäännösten kehittämisenäkymät nykysääntelyn valossa

Appendix 2 Matias Warsta: Sähköinen asiointi yhden luukun mallissa

Appendix 3 Ismo Pölönen – Arja Halinen: Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeet ja -mahdollisuudet

Appendix 4 Matias Warsta – Ari Ekroos: Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten menettelyiden suhteesta yhden luukun mallissa

Appendix 5 Matias Warsta – Ari Ekroos: Metsäteollisuuden ennakkovalvonnasta yhden luukun mallissa

Appendix 6 Hilikka Heinonen: Jätesääntely yhden luukun mallissa

Appendix 7 Kimmo Malin – Ari Ekroos: Lunastus- ja pakkotoimimenettelyt yhden luukun mallissa

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2015 (tietokayttoon.fi/en).

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

SISÄLLYS

HANKKEEN TIEDOT	IX
YHTEENVETO	X
1. Johdanto	1
1.1 Työn tausta	1
1.2 Nykytilan haasteet	1
1.3 Yhden luukun mallin reunaehdot.....	2
1.4 Aikaisemmat hankkeet, selvitykset ja ehdotukset	3
1.5 Yhden luukun mallin tavoitteet	5
2. Nykytila	7
2.1 Tarkasteltavat menettelyt.....	7
2.2 Ympäristövaikutusten arviointimenettely	7
2.3 Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä	9
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT).....	9
Maakuntakaavoitus	10
Yleiskaava.....	10
Asemakaava	11
Kaavoituksen tilastoista	11
2.4 Rakentamisen lupajärjestelmä.....	12
2.5 Kemikaaliturvallisuuslain mukainen ennakkovalvonta.....	13
2.6 Vesilain lupajärjestelmä	15
2.7 Maa-aineslain lupajärjestelmä.....	15
2.8 Ympäristönsuojelulain ennakkovalvontajärjestelmä.....	15
2.9 Kaivoslain ennakkovalvontajärjestelmä.....	19
2.10 Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut.....	21
2.11 Jätelain mukainen ennakkovalvonta.....	22
2.12 Pakkotoimiluvat ja -päätökset	23
2.13 Muut lupa- ja ilmoitusmenettelyt.....	23
Painelaitteet	23
Päästökauppa	24
Terveydensuojelulaki.....	24
Ilmailulaki – lentopaikka ja lentoestelupa	25
Muinaismuistolaki.....	25
Ampumaratalaki	25
Muut.....	25

3. Menettelyjen kehittämisenäkymät	27
3.1 Yhden luukun mallin oikeudelliset reunaehdot.....	27
Kansallinen oikeus	27
Kansainvälinen oikeus.....	28
EU-oikeus	29
3.2 Menettelyvaiheiden yhdentäminen.....	33
4. Viranomaiset.....	36
4.1 Hallituksen linjaukset maakuntahallinnosta ja aluehallintovirastoista	36
4.2 Aluehallintovirastot	37
4.3 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	37
4.4 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).....	38
4.5 Energiavirasto	38
4.6 Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi).....	39
4.7 Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.....	39
4.8 Kunnan rakennusvalvontaviranomainen.....	40
4.9 Kunnan ympäristöterveydenhuollon viranomainen	41
4.10 Alueelliset pelastuslaitokset	41
4.11 Muita viranomaisia.....	43
4.12 Kokonaisarviointia viranomaisista	43
5. Kansainvälinen vertailu.....	44
5.1 Alankomaat	44
Kattava menettelyllinen ympäristölupajärjestelmä (yhden luukun periaate).....	44
Ympäristölupajärjestelmän (WABO) erityispiirteitä	44
Menettelyn ja hallinnon erityispiirteitä (WABO).....	45
Uusi ympäristölaki yhdentää aineellisoikeudellisesti (Omgevingswet).....	46
5.2 Saksa	47
Lainsäädäntö	47
Lupajärjestelmän keventäminen	48
5.3 Ruotsi.....	49
Miljöbalkenin järjestelmä	49
Lupajärjestelmän keventäminen	50
6. Vaihtoehdot yhden luukun periaatteen toteuttamiseksi.....	52
6.1 Päävaihtoehdot yhden luukun malliksi	52
Nollavaihtoehto	52
Lupamenettelyjä koordinoivat vaihtoehdot	52
Menettelyt yhdistävä vaihtoehto.....	52

Menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävä vaihtoehto	53
6.2 Vaihtoehtojen vertailua	53
6.3 Oikeusvertailevia näkökohtia ratkaisuvaihtoehdoista	58
6.4 Menettelyjen muut kehittämismahdollisuudet	58
Sähköisen asioinnin kehittäminen	58
Neuvonnan ja ohjeistuksen kehittäminen	58
Lupavelvollisten toimintojen siirto ilmoitusmenettelyyn tai rekisteröintimenettelyyn ja normiohjaukseen	59
Luopuminen rinnakkaisista menettelyistä	59
Lupaviranomaisten yhdistäminen	59
Ennakkoneuvonta	59
Määräajat	60
Kuuleminen päätösluonnoksesta	61
Muita mahdollisuuksia	62
6.5 Toteutettavaksi esitettävä malli: eri vaihtoehtoja yhdistävä ratkaisu	63
7. Suuntaviivat yhden luukun periaatteen toteuttamiseksi	65
7.1 Menettelyjen leikkauspintojen tunnistaminen	65
7.2 Ydinmenettelyt	68
7.3 Yhdennettävät menettelyt	68
7.4 Koordinoiva viranomainen	70
7.5 Yhdistämisen ja koordinoinnin malli	71
Menettelyjen yhdistäminen	72
Menettelyjen koordinointi	73
7.6 Menettelyn kulku	76
7.7 Ympäristövaikutusten arvioinnin kytkeminen yhden luukun malliin	78
7.8 Sijituspaikan määrittämisen helpottaminen	80
7.9 Muutoksenhaku	81
7.10 Sähköisen asioinnin kehittäminen edistämään yhden luukun hankkeen hyötyjen toteutumista	82
7.11 Mahdollisuuksista yksinkertaistaa viranomaisrakennetta ja -yhteistyötä	87
7.12 Mahdollisuuksista yhdenmukaistaa ja keventää menettelyllisiä säännöksiä	88
7.13 Mahdollisuuksia yhdentää ja yhdenmukaistaa aineellista lainsäädäntöä	91
8. Hahmotelma laiksi yhden luukun mallista	92
8.1 Johdanto	92
8.2 Yleiset säännökset - 1 luku	93
8.3 Ympäristöhankeluvan hakemisen edellytykset ja lupaviranomaisten toimivalta - 2 luku	96
8.4 Lupamenettely, lupaharkinta ja lupapäätös - 3 luku	98

8.5 Muutoksenhaku - 4 luku.....	109
8.6 Erinäisiä säännöksiä - 5 luku	113
8.7 Muita järjestelmän kehittämisehdotuksia	114
Lupa-asioiden menettelysäännösten yhdentäminen.....	114
Aineellisoikeudellinen ja muu yhdentäminen.....	114
Viranomaisjärjestelmän kehittäminen.....	115
Hallintolainkäyttö.....	115
Jätteeksi luokittelun selkeyttäminen.....	116
Lunastus- ja pakkotoimimenettelyjen sujuvoittaminen ja yhdentäminen.....	117
Ympäristöluvan tarpeen siirto naapuruussuhdelaista	117
Muuta.....	118
9. Käyttäjätarinat	119
9.1 Johdanto	119
9.2 Pienen eläinsuojan tarvitsemien lupien yhteensovittaminen	119
9.3 Keskisuuren maa-ainesten ottamishankkeen lupien yhteensovittaminen	123
9.4 Suuren kaivoshankkeen lupien yhteensovittaminen	126
9.5 Yhteenveto käyttäjätarinoista.....	131
10. Vaikutusten arviointi	133
10.1 Taloudelliset vaikutukset.....	133
Kotitaloudet ja haitankärsijät.....	133
Yritysvaikutukset	133
Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen.....	134
10.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	134
Vaikutukset viranomaisten välisiin suhteisiin.....	134
Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin	135
Vaikutukset viranomaisten henkilöstöön tai organisaatioon.....	136
10.3 Ympäristövaikutukset.....	136
10.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	136
Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa	136
Tietoyhteiskuntavaikutukset.....	137
10.5 Yhden luokun periaatteen tavoitteiden toteutuminen	137
10.6 Oikeudelliset reunaehdot	140
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA.....	142
Kirjallisia lähteitä.....	142
Lyhenteet.....	145

HANKKEEN TIEDOT

Hankkeen *Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehto* tavoitteena on tuottaa ehdotuksia oikeudellisen sääntelyn kehittämiseksi siten, että edistetään yhden luukun periaatteen toteutumista ja päätöksenteon sujuvoittamista ja tehostamista ympäristöasioissa. Reunaehtoina ehdotuksille ovat nykyisen ympäristönsuojelun tason säilyminen ja terveellisen ympäristön turvaaminen. Ehdotuksia laadittaessa on otettu erityisesti huomioon perustuslaista, osallistumisoikeuksia turvaavassa sääntelystä, EU-oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista seuraavat oikeudelliset vaatimukset.

Hankkeen taustalla oli ministeri Lauri Tarastin johtaman arviointiryhmän raportissa *Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen* tehty esitys selvittää yhden luukun periaatteen hyötyjä ja haittoja. Hanketta rahoitettiin valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan (TEAS) määrärahoista.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa hahmoteltiin vaihtoehtoisia malleja yhden luukun periaatteen toteuttamiseksi ja arvioitiin pääpiirteissään niiden hyötyjä ja haittoja eri toimijoiden näkökulmista. Hankkeen väliraportti *Yhden luukun periaate ympäristöllisissä ennakovalvonta- ja suunnittelumenettelyissä* julkaistiin 15.1.2016. Hankkeen toisessa vaiheessa tuotettiin jatkovalmisteluun valikoituneesta yhden luukun mallista oikeudellinen toteutusanalyysi tässä loppuraportissa.

Hankkeen toteutti Itä-Suomen yliopiston ympäristöoikeuden tutkimusryhmän ja Enlawin Consulting Oy:n muodostama konsortio. Hankkeen johtajana toimi ympäristöoikeuden professori Tapio Määttä ja päätutkijoina professori, OTT Ari Ekroos, Tkt Matias Warsta ja OTT Antti Belinskij. Dosentti, HTT Ismo Pölönen, HTM Niko Soininen, HTM Kimmo Malin, HTM, FM Hilka Heinonen ja FM, oik.yo. Arja Halinen osallistuivat hankkeeseen laatimalla erillisiä taustaselvityksiä ja tuottamalla tekstiä loppuraporttiin. FM, hall. yo. Antti Hiltunen avusti loppuraportin ja taustaselvitysten oikoluvussa ja viimeistelyssä.

Hanketta ohjasi eri ministeriöiden edustajista koostunut ohjausryhmä. Ryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn ympäristöministeriöstä ja jäseninä hallitussihteeri Jaana Junnila ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Eriika Melkas (myöhemmin lainsäädäntöneuvos Pekka Kempainen) maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jari Salila oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Vesa Pekkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, ohjelmapäällikkö Marjukka Saarijärvi valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Mika Honkanen työ- ja elinkeinoministeriöstä, teollisuusneuvos Tapani Koivumäki työ- ja elinkeinoministeriöstä, lakimies Sari Lajunen Liikennevirastosta sekä kehityspäällikkö Anna Mikkola Liikenteen turvallisuusvirastosta.

Hankkeen väliraportti julkaistiin ympäristöministeriön sivuilla ja siitä pyydettiin palautetta. Palautetta saatiin 9 taholta. Yhden luukun palvelujen toteuttamisvaihtoehdoista järjestettiin keskeisille sidosryhmille 9.2.2016 työpaja. Työpajaan osallistui hankkeen tutkijoiden ja ohjausryhmän jäsenten ohella 36 henkilöä, jotka edustivat järjestöjä, tutkimuslaitoksia, valtionhallintoa sekä yrityksiä.

Tutkimusryhmä teki useita haastatteluja alkuvuoden 2016 aikana. Haastateltavina olivat seuraavien tahojen edustajat: Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, korkein hallinto-oikeus, Lapin ELY-keskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK,

Metsä Group, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).

Tämän loppuraportin ohella hankkeen tuloksina julkaistaan samanaikaisesti seuraavat seitsemän taustaselvitystä:

- [Antti Belinskij: Ympäristöllisten menettelysäännösten kehittämisenäkymät nykysääntelyn valossa](#)
- [Matias Warsta: Sähköinen asiointi yhden luukun mallissa](#)
- [Ismo Pölönen – Arja Halinen: Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeet ja -mahdollisuudet](#)
- [Matias Warsta – Ari Ekroos: Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten menettelyiden suhteesta yhden luukun mallissa](#)
- [Matias Warsta – Ari Ekroos: Metsäteollisuuden ennakoivalvonnasta yhden luukun mallissa](#)
- [Hilkka Heinonen: Jättesäätely yhden luukun mallissa](#)
- [Kimmo Malin – Ari Ekroos: Lunastus- ja pakkotoimimenettelyt yhden luukun mallissa](#)

YHTEENVETO

Erilaisia ympäristöllisiä ennakoivalvontamenettelyjä on varsin suuri määrä. Näihin luetaan tässä raportissa esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa, vesilaissa tarkoitettu vesilupa, luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut, kaivoslain mukaiset luvat, maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetut rakentamisen luvat sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi. Raportissa käsitellään myös monia muita lupa- ja ilmoitusmenettelyjä sekä alueiden käytön suunnittelujärjestelmää. Ympäristöllisten menettelyjen tavoitteet ovat osin samankaltaisia, mutta osin myös selvästi toisistaan poikkeavia.

Raportissa tarkastellaan ympäristöllisten menettelyjen tavoitteita, soveltamisaloja, viranomaisratkaisuja, hankkeiden lukumääriä eri menettelyissä ja menettelyjen ajallista kestoja. Täältä pohjalta arvioidaan, mitkä menettelyt olisi mahdollista yhdistää yhden luukun malliin ja miten tämä voitaisiin tehdä. Raportissa myös hahmotellaan uusia ratkaisuja toimintojen sijoittumisen, haittojen ehkäisemisen ja riskien arvioimisen yhdistämiseksi.

Yhden luukun periaatteen toteuttamiseksi on hahmoteltu neljä päävaihtoehtoa. (1) Menettelyt voidaan koordinoita ajallisesti siten, että mm. hakemuksen tarkistaminen, kuulemiset, lausunnot ja päätöksenteko tapahtuisivat samanaikaisesti, vaikkakin muodollisesti erillisinä ja eri viranomaisen toimesta. (2) Menettelyt on mahdollista yhdistää vastaavalla tavalla kuin 1990-luvulla tiettyjen sektorilakien menettelyt yhdistettiin ympäristölupamenettelylailla. (3) Pisimmälle menevä ratkaisu on menettelyjen ja aineellisen lainsäädännön laajamittainen yhdistäminen, josta mallina on vuoden 2000 ympäristönsuojelulain säätäminen ympäristölupamenettelylain jatkoksi. (4) Mahdollista on myös jatkaa nykyjärjestelmällä etsien sujuvoittamiskeinoja menettelyjen yksityiskohdista.

Tässä raportissa ehdotettavana ratkaisuna menettelyjen kehittämiseksi muodostetaan yhden luukun periaatteen eri toteutusvaihtoehtoja yhdistävä malli. Sen keskeisiä osia ovat menettelyjä yhteen sovittava oikeudellinen sääntely ja sähköisen asioinnin kehittäminen. Lopputuloksen tehokkuuden varmistamiseksi tulisi pitemmällä aikavälillä pyrkiä niin menettelyllisen kuin aineellisen lainsäädännön yhdentämiseen.

Esitettävä yhden luukun malli rakentuu kolmen ydinmenettelyn varaan. Näitä ydinmenettelyjä ovat ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa-, maa-aineslain mukainen maa-aineslupa- ja vesilain mukainen vesilupamenettely. Ydinmenettelyjen pohjalta yhden luukun mallia koordinoivana viranomaisena toimii joka aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Muut keskeiset ympäristölliset menettelyt yhdistetään yhden luukun mallissa näihin ydinmenettelyihin.

Ydinmenettelyihin ovat yhdennettävissä enemmän tai vähemmän kiinteästi esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettely, luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut sekä kaivoslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaiset lupapäätökset. Myös monet muut erityyppiset luvat, kuten päästökauppalupa, ampumaratalupa ja lentoestelupa, ovat ratkaistavissa yhden luukun malliin pohjautuvassa lupamenettelyssä osana suurempaa päätöskokonaisuutta.

Yhden luukun mallista on syytä tehdä riittävän joustava. On tarkoituksenmukaista mahdollistaa se, että ympäristölliselle hankkeelle tarvittavia eri lupia voidaan hakea myös irrallaan toisistaan, koska ne voivat liittyä suunnitteluprosessin eri vaiheisiin ja tulla siten ajankohtaisiksi eri aikoina.

Yhden luukun mallin rakentaminen mahdollisimman toimivaksi voi myös edellyttää sitä, että sen ulkopuolelle jäävien menettelyjen soveltamisaloja tarkistetaan. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sijoituspaikkaa koskevien vaatimusten soveltamista nykyistä laajemmin ja nykyistä tehokkaammin jo alueiden käyttöä suunniteltaessa.

Yhden luukun periaatteen toteuttaminen edellyttää muutoksia lainsäädäntöön. Tässä loppuraportissa muotoillaan suuntaviivoja tarvittavista keskeisistä säädösmuutoksista. Raportissa ehdotetaan uuden lain säätämistä ympäristöllisten menettelyjen yhteen sovittamisesta sekä ympäristösäädösten menettelysäännösten yhteen kokoamisesta pidemmällä aikavälillä.

Ympäristöllisen päätöksenteon yhdentäminen voitaisiin toteuttaa joko yhdellä kertaa taikka jaksotetusti esimerkiksi kahdessa tai kolmessa vaiheessa. Vaiheittainen yhdentäminen olisi mahdollista aloittaa ydinmenettelyjen (ympäristönsuojelulaki, maa-aineslaki, vesilaki ja jätelaki) ja muiden kiinteästi näihin liittyvien lakien mukaisten menettelyiden yhdentämisellä (esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvat YVA-laki, luonnonsuojelulaki, muinaismuistolaki ja vesienhoitolaki). Toisessa vaiheessa voitaisiin yhdentää muiden ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvia menettelyjä (esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslaki, kaivoslaki, terveydensuojelulaki, säteilylaki ja päästökauppalaki). Kolmannessa vaiheessa mukaan otettaisiin muut merkitykselliset yhdennetyn ympäristöllisen päätöksenteon piiriin kuuluvat menettelyt.

Lainsäädännöllisten ratkaisujen ohella viranomaisrakenteella on suuri merkitys yhden luukun periaatteen toteuttamiseksi. Jos sama viranomainen tekee ennakkovalvontaratkaisut, on eri menettelyjen yhteensovittaminen huomattavasti yksinkertaisempaa kuin eri viranomaisten välillä. Valtion ympäristöasioita käsittelevien viranomaisten yhdistäminen edistäisi yhden luukun periaatteen toteuttamista. Hallituksen 5.4.2016 tekemien linjausten perusteella nykyisin ELY-keskuksille kuuluvat ympäristölliset ennakkovalvontatehtävät ovat siirtymässä tulevaan valtakunnalliseen aluehallintovirastoon. Valtion virastojen ympäristöllisiin menettelyihin liitty-

vien tehtävien laajempikin kokoaminen yhteen virastoon edistäisi yhden luukun periaatteen toteuttamista.

Kuntasektorilla ympäristöasioiden hallinto on järjestetty eri kunnissa eri tavoin. Kuntatasolla on kuntien yhteisiä lautakuntia, kuntayhtymiä ja kunnan omia viranomaisia. Hallituksen linjauksen valossa maakuntahallinto ei aiheuta olennaisia muutoksia nykyisiin kuntatason ympäristöllisiin ennakoivalvontatehtäviin. Yhden luukun periaatteen edistämiseksi tehtävien koostamista suurempiin yksiköihin ja mahdollisimman tehokasta organisointia on edelleen syytä jatkaa myös kuntatasolla.

Yhden luukun järjestelmän tulee kattaa hankkeiden koko elinkaari, minkä vuoksi muutoksenhaun kytkeminen malliin ja sen yhdenmukaistaminen on olennainen osa kokonaisuutta. Nykyisin eri lakien mukaisissa menettelyissä on erilaisia muutoksenhakuteitä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukainen muutoksenhaku on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, mutta mm. kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa lupa-asioissa valitukset ohjautuvat kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Kaikki yhden luukun mallin mukaisessa järjestelmässä käsiteltäviä hankkeita koskevat valitukset tulisi ohjata muutoksenhakuvaiheessa rajoitettuun määrään hallinto-oikeuksia ja yhden hankekokonaisuuden valitukset samaan hallinto-oikeuteen.

Julkishallinnon sähköisen asioinnin kehittäminen on keskeinen osa yhden luukun mallin toimeenpanoa. Ympäristöllisten lupamenettelyjen digitalisaation tulee tukeutua julkishallinnon kansalliseen palveluarkkitehtuuriin sekä mm. työ- ja elinkeinoministeriön luvat, ilmoitukset ja valvonta -hankkeessa tehtyyn työhön. Toimeenpanossa tulee noudattaa prosessi- ja viranomaisriippumatonta arkkitehtuuria, jossa rajapintojen avulla hyödynnetään olemassa olevia järjestelmiä ja tietovarantoja viranomaisjärjestelmien kehityshankkeisiin. Tavoitteena ei tule olla uuden massiivisen tietojärjestelmän luominen, vaan tukeutuminen aikaisempaan sähköiseen infrastruktuuriin kehittämällä käyttöliittymiä sekä yhden luukun mallin koordinaatioviranomaisen työkaluja. Karsimalla päällekkäisen tiedon keräämistä sekä määrittämällä tiedon omistajuus vähennetään hakijan hallinnollista rasitusta sekä varmistetaan tiedon eheys ja ajantasaisuus.

Digitalisaation hyödyntäminen merkitsee tarvetta arvioida uudestaan nykyisten prosessien tarkoituksenmukaisuutta. Kehittämällä menettelyllisiä työkaluja ja uudistamalla lainsäädäntöä voidaan eri asiakokonaisuuksia yhdistää lupamenettelyyn tarkoituksenmukaisella tavalla. Sähköisen asioinnin tulee kattaa myös muutoksenhaku ja mahdollistaa lainvoimaisen päätöksen kokoaminen järjestelmässä yhdeksi dokumentiksi, josta käyvät ilmi kaikki voimassa olevat lupamääräykset. Sähköisen asioinnin edistäminen edellyttää siihen liittyvän sääntelyn kehittämistä, mutta sähköinen asiointi ei yksistään voi ratkaista yhden luukun periaatteen toteuttamisen haasteita.

Hankkeiden suunnittelukokonaisuudessa maankäytön suunnittelulla on olennainen vaikutus ennakoivalvonnan kestoan. Maankäytön suunnittelu, siis eritasoinen kaavoitus, jää raportissa esitetyn yhden luukun mallin ulkopuolelle. Maankäytön suunnittelun sujuvuuden lisäämiseen tulee kuitenkin kiinnittää huomiota, kun monet hankkeet edellyttävät lupamenettelyn ohella erityisesti asemakaavan laatimista tai muuttamista.

Tämän selvityksen yhteydessä tehtyjen vaikutusarviointien perusteella yhden luukun malli hyödyttäisi erityisesti keskikokoisia hankkeita sekä olemassa olevien toimintojen muutostilanteita. Merkittävä osa esimerkiksi ympäristönsuojelulain tai kemikaaliturvallisuuslain mukaisista päätöksistä koskee olemassa olevien toimintojen jatkokehittämistä. Pienet ja keskikokoiset teollisuusinvestoinnit toteutuvat ajallisesti tiiviissä periodissa ja erilaiset selvitykset ovat tehtävissä lähes tai täysin samanaikaisesti. Sen sijaan mittavissa, valtakunnallisesti erittäin merkit-

tävissä investointihankkeissa suunnittelu- ja toteutusvaihe kestää useita vuosia eikä kaikkia mahdollisia lupia ja ennakkohyväksyntöjä ole mahdollista tai järkevää hakea samanaikaisesti. Suurhankkeissa lupapäätöksiä saatetaan toki tarvita ryppäissä, jolloin yksi luukku voisi vähentää myös näihin hankkeisiin liittyvää hallinnollista raskautta.

Kansallisesti merkittäviä investointihankkeita tehdään Suomessa niin harvoin, että ne tulisi voida ratkaista tehokkaasti osoittamalla hankkeiden ennakkovalvontaan lisäresursseja tapauskohtaisesti. Suomen houkuttelevuuden lisäämiseksi suurille investoinneille tulisi antaa erityinen palvelulupaus lupa-asioiden ratkaisemisesta joutuisasti. Kun yhden luukun malli tehostaisi erityisesti kesisuurten hankkeiden ennakkovalvontaprosesseja, mahdollistaisi se osaltaan tarvittavien resurssien kohdentamisen suurten hankkeiden ennakkovalvontaan.

Loppuraportti perustuu vuoden 2016 alkupuolella voimassa olleen lainsäädännön mukaiseen tilanteeseen ja viranomaisrakenteeseen. Toukokuuhun 2016 mennessä annettua aineistoa on kuitenkin otettu siinä huomioon mahdollisuuksien mukaan.

Useat muut vireillä olevat uudistushankkeet vaikuttavat olennaisesti yhden luukun periaatteen toteuttamiseen. Näistä voidaan erityisesti mainita aluehallintouudistus, YVA-lainsäädännön uudistaminen, ympäristönsuojelulain uudistamisen kolmas vaihe sekä kaavoituksen ja rakentamisen lupaprosessien sujuvoittaminen. Loppuraportin esitykset on linkitetty mahdollisuuksien mukaan muihin hallinnon ja lainsäädännön kehittämistoimenpiteisiin.

1. JOHDANTO

1.1 Työn tausta

Erilaisten ympäristöllisten ennakoivalvontamenettelyjen ja suunnittelujärjestelmien prosessien lukumäärä, kesto, sujuvuus ja ennakoitavuus vaikuttavat hallinnon kustannuksiin, yrityksille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan, yleisön osallistumismahdollisuuksiin sekä päätöksenteon laatuun ja läpinäkyvyyteen. Hallinnollisten menettelyjen kehittämisessä on tarpeen painottaa asiakasnäkökulmaa, sillä hallinnon tehokkuus vaikuttaa niin yritysten investointeihin ja Suomen vetovoimaan toimintaympäristönä kuin haitankärsijöiden oikeuksien turvaamiseen. Samaan hankkeeseen liittyvien menettelyjen sirpaloituminen kuormittaa myös viranomaisjärjestelmää ja tuomioistuinlaitosta.

Useissa Euroopan maissa on vireillä uudistuksia, joilla pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan ympäristöllistä päätöksentekoa, selventämään hankkeiden hyväksynnän menettelykonaisuutta sekä lisäämään asiakaspalveluotetta viranomaisten toiminnassa. Tavoitteena ympäristöllisten menettelyjen kehittämisessä on ns. yhden luukun periaate, jonka mukaisesti asiakas asioi vain yhdessä rajapinnassa viranomaisten kanssa. Tässä tarkoituksessa viranomaisten menettelyt tulee mahdollisimman laaja-alaisesti yhdistää ja koordinoita sekä varmistaa tiedonkulku eri toimijoiden välillä. Yhden luukun periaatteen toteuttaminen edellyttää erillisten menettelyjen ja eriytyneen lainsäädännön kriittistä arviointia. Menettelyjä on pystyttävä sujuvoittamaan hallinnonalojen rajoista riippumatta.

1.2 Nykytilan haasteet

Ympäristömenettelyistä säädetään useissa erityislaeissa, joita on valmisteltu eri aikoina, eri hallinnonaloilla ja eri ministeriöissä. Niissä on verraten vähän säännöksiä menettelyjen yhteensovittamisesta.

Ympäristöön vaikuttavaan hankkeeseen, kuten uuden teollisuuslaitoksen rakentamiseen, liittyy tavallisesti useita menettelyjä. Näitä voivat hanketyypistä riippuen olla mm. asemakaavan muutos, ympäristövaikutusten arviointimenettely, vanhan rakennuksen purkulupa, toimintojen ympäristöluvut, vesitalouslupa, sähkölinjan hankelupa, rakennuslupa, kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa ja päästökauppalaan mukainen lupa.¹ Eri menettelyt sisältävät monia eri vaiheita, joihin kuuluvat mm. hakemuksen ja selvitysten laatiminen, lausunnot, eri tahojen kuuleminen, varsinainen päätöksenteko viranomaisessa ja muutoksenhaku päätökseen.

Ympäristöasioissa on useita eri lakien perusteella toimivaltaisia viranomaisia niin valtion kuin kunnan tasolla. Osa valtion viranomaisista on koottu valtakunnallisiksi toimijoiksi (esim. Tuikes) ja osa toimii osana valtion aluehallintoa (mm. aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset). Kunnilla on omia viranomaisia, mutta kunnat tekevät myös yhä enemmän joko vapaaehtoista tai lakiin perustuvaa yhteistyötä. Esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa ja pelastustoimissa kunnat on määrätty toimimaan yhteistyössä, kun taas vastaavasti ympäristönsuojelussa ja rakennusvalvonnassa mahdollinen yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen. Eri kuntien resurssit päätöksentekoon vaihtelevat suuresti.

¹ Esimerkkinä Äänekosken biotuotetehdas (YM 2015, s. 20), joka on kokoluokaltaan kylläkin poikkeuksellisen suuri hanke.

Ympäristöön vaikuttavien hankkeiden arviointi tapahtuu itsenäisesti kussakin viranomaisessa sen toimialan rajoissa. Viranomaisyhteistyö perustuu tyyppillisesti muodollisiin lausuntomenettelyihin, eikä millään viranomaisella ole kokonaisvastuuta tietyn hankkeen ennakoivalvonnasta. Menettelyjen moninaisuus on ongelmallista paitsi toiminnanharjoittajalle myös haitankärsijöille, joita kuullaan usein monessa eri menettelyssä ja vaiheessa.²

1.3 Yhden luukun mallin reunaehdot

Reunaehtoina yhden luukun mallille on ensinnäkin se, että ympäristönsuojelun taso ei laske. Toiseksi haitankärsijöiden oikeusturvan toteutuminen sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet heidän elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on turvattava. Kolmanneksi on otettava huomioon, että ympäristöllistä hanketta on tavallisesti tarkasteltava useista näkökulmista, joita ovat esimerkiksi ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen, maankäytön tarkoituksenmukainen järjestäminen, haitankärsijöiden etujen turvaaminen sekä hakijan oikeuksien ja elinkeinotoiminnan edistäminen. Neljänneksi EU:n lainsäädäntö asettaa eräitä reunaehtoja yhden luukun mallille.³

Perusoikeuksista ympäristöllisiin menettelyihin liittyvät erityisesti perustuslain (731/1999) 21 §:ssä tarkoitetut oikeus asiansa asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn sekä hyvän hallinnon takeet kuten oikeus tulla kuulluksi. Perustuslain 2, 14 ja 20 §:ssä säädetään puolestaan yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa elinympäristön kehittämiseen sekä julkisen vallan tehtävistä edistää yksilön osallistumismahdollisuuksia sekä mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kansainvälisellä tasolla ympäristöllisille menettelyille luo puitteet Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004). EU:n tasolla keskeisiä ovat puolestaan osallistumisoikeuksia koskeva direktiivi (2003/35/EY) sekä ns. ympäristötietodirektiivi (2003/4/EY).

Ympäristömenettelyjen sujuvoittamiseen on esitetty muun muassa seuraavia perusteita:

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

² YM 2015, s. 22.

³ YM 2015, s. 28.

- menettelyjen määrästä johtuvien kansantaloudelle aiheutuvien kustannusten vähentäminen, sekä
- päätöksentekojärjestelmän selkiyttäminen kansalaisille ja kansalaisjärjestöille.⁴

Ympäristömenettelyjen sujuvoittamisessa on kiinnitettävä huomiota paitsi viranomaisten toimivaltaa ja harkintaa määrittäviin säännöksiin myös päätösten valmisteluvaiheeseen. Valmisteluun kuuluvat muun ohella hakemuksen tekeminen, selvitykset, lausunnot ja kuulemiset. Riittävät selvitykset ovat välttämättömiä ympäristömenettelyissä muun ohella pilaantumisen estämiseksi, asianosaisten etujen suojaamiseksi ja maankäytön lainmukaiseksi järjestämiseksi, mutta selvitysten laatiminen voi olla hidasta ja kallista. Usein luvan hakijoiden kritiikki on kohdistunut siihen, että lisäselvityksiä on saatettu pyytää vasta, kun prosessi on jo edennyt pitkälle.

1.4 Aikaisemmat hankkeet, selvitykset ja ehdotukset

Lupien rinnakkaisuuden ongelmiin reagoitiin Suomessa 1990-luvun alussa säätämällä ympäristölupamenettelylaki (735/1991). Siinä koottiin yhteen luparatkaisuun neljän lain mukaiset ennakkovalvontapäätökset ilman, että sovellettavien lakien aineellista sisältöä muutettiin. Sittenkin myös ympäristön pilaamisen aineellinen sääntely yhdistettiin ympäristönsuojelulain (86/2000), jossa edellytettiin lisäksi sekä ympäristölupaa että vesilupaa tarvitsevien hankkeiden ratkaisua yhdellä lupapäätöksellä.⁵

Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muutokset ympäristölupahakemuksen ja maa-aineslupahakemuksen yhteiskäsittelystä tulevat voimaan 1.7.2016. Samalla tehtiin 1.5.2015 voimaan tulleet muutokset ympäristölupien lupamääräysten tarkistusmenettelyn kumoamisesta ja eläinsuojien lupakynnyksen korottamisesta.⁶

EU:n energiainfrastruktuuriasetus N:o 347/2013⁷ edellyttää menettelyjen koordinoitua ase- tuksen mukaisissa laajoissa hankkeissa (jotka Suomessa ovat varsin harvallukuisia). Asetuk- sen mukaisesti kattava päätös hankkeista on tehtävä noudattaen joko a) kokonaisvaltaista järjestelmää, b) koordinoitua järjestelmää tai c) yhteistyöhön perustuvaa järjestelmää.

Suomessa energiainfrastruktuuriasetuksen pohjalta säädettiin laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä (684/2014, energiainfrastruktuurilaki). Siinä päädyttiin yhteistyöhön perustuvaan menettelyvaihtoehtoon. Lain mukaan kattavan lupapäätöksen antamista koordinoi Energiavirasto. Koordinoinnin piiriin kuuluvat sähkömark- kinalain, maakaasumarkkinalain (508/2000), Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004), ympäristönsuojelulain, vesilain, maankäyttö- ja rakennuslain, kemikaaliturvalli- suuslain ja lunastuslain mukaiset luvat. Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeuslupaprosessit sekä lunastuslain 84 §:n mukainen tutkimuslupa jätettiin aikataulullisesti yhteen sopimattomi- na koordinoitavien lupapäätösten ulkopuolelle.⁸ Energiahankkeita, joihin koordinoitua sovel-

⁴ Muokattuna hyödynnetty YM 2015, s. 23, 29.

⁵ Ks. YM 2015, s. 30.

⁶ Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta (423/2015) ja laki maa-aineslain muuttamisesta (424/2015). Muutokset pohjautuvat hallituksen esitykseen HE 257/2014.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 347/2013, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2013, Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten (EY) N:o 713/2009, (EY) N:o 714/2009 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta.

⁸ HE 75/2014 vp, s. 23.

letaan, olivat vuonna 2014 vain Suomenlahden LNG-terminaalihanke ja siihen liittyvä Baltic-connector-kaasuputkihanke.⁹

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.¹⁰

Menettelyjä on kehitetty viime vuosina myös muuttamalla toimintatapoja. Tässä tarkoituksessa on esimerkiksi toteutettu entistä useammin luvanhakijan ja viranomaisten välisiä ennako-neuvotteluja, joiden tarkoituksena on varmistaa hakemusasiakirjojen ja niihin liittyvien selvitysten riittävyys ennen hakemusasiakirjojen jättämistä.¹¹

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 resurssien voimakasta kohdentamista biotuotetehtaan hakemuksen käsittelyyn.
- *Kestävän kaivostoiminnan verkosto.* Kaivosteollisuuden ja sen tärkeiden sidosryhmiin yhteistyöhanke vastuullisen kaivostoiminnan pelisäännöiksi.
- *Yritysten ja ympäristöviranomaisten aluefoorumit.* EK:n ja ympäristöministeriön keväällä 2014 käynnistämät aluefoorumit, joiden tarkoituksena on tarjota yhteistyöfoorumi ajankohtaisiin lupa-asioihin liittyen.
- *IMPERIA-hanke.* Suomen ympäristökeskuksen koordinoima hanke hyvien käytäntöjen ja menetelmien tunnistamiseksi ja kehittämiseksi ympäristövaikutusten arviointiin.

Ympäristömenettelyistä ovat viime vuosina valmistuneet muun muassa seuraavat selvitykset:

- Ympäristöministeriö: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen - Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Maaliskuu 2015.
- Olli Mäenpää: Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaimisesta ympäristölupamenettelyssä.
- Ympäristöministeriö: Kokemuksia Metsä Fibre Oy:n Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta. Ympäristöministeriön raportteja 21/2015.
- Ramboll Finland Oy: Energiantuotantohankkeiden lupamenettelyiden sujuvoittaminen, 2013.
- Ekroos, Ari; Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmän keventämishankkeista eräissä maissa - Oikeusvertaileva katsaus 31.08.2014.

⁹ HE 75/2014 vp, s. 24.

¹⁰ YM038:00/2011.

¹¹ YM 2015, s. 25.

- Warsta, Matias: Sähköisen asiointijärjestelmän (e-lupajärjestelmän) kehittäminen sujuvoittamaan ympäristöön liittyvää päätöksentekoa sekä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Enlawin Consulting Oy 2015.

Parin viimeisen vuoden aikana viranomaisrakenteiden uudistamisen tarpeita ja vaihtoehtoja on selvitetty laajemmin seuraavissa raporteissa:

- Keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys –hanke (VIRSU), Aluehallinnon selvitysryhmän raportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015.
- Selvityshenkilö Lauri Tarasti: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2016.

Lisäksi parhaillaan on vireillä sähköiseen asiointiin liittyvä hallituksen esitys:

- HE 59/2016 vp laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

1.5 Yhden luukun mallin tavoitteet

Yhden luukun periaatteen ajatuksena on, että hallinnon asiakas asioi vain yhdessä rajapinnassa viranomaisten kanssa. Esimerkiksi Alankomaissa yhden lupamenettelyn piiriin on integroitu lukuisia ympäristön käyttöön, suojeluun ja säilyttämiseen liittyviä lupia. Tällä pyritään julkisen vallan toiminnan tehostamiseen ja säästöihin yksityisellä sektorilla ilman, että ympäristön tila vaarantuu. Useassa Euroopan maassa ympäristölliset menettelyt ovat selvästi Suomea joutuisampia.¹²

Ympäristömenettelyjen yhden luukun mallissa keskitytään lupamenettelyihin, mutta myös ilmoitusmenettely ja jälkivalvonta on otettava siinä huomioon. Täytäntöönpanokelpoinen lupa on toiminnan aloittamisen välttämätön edellytys, mutta myös monet ilmoituksiin perustuvat päätökset voivat sisältää määräyksiä toiminnasta.¹³ Jälkivalvonnan on puolestaan oltava kiinteässä yhteydessä ennakoivalvontaan sen toimivuuden varmistamiseksi.

Tämän selvityshankkeen tavoitteiksi on asetettu hanketta käynnistettäessä:

- jokainen menettelyn osa tuottaa lisäarvoa niin, että kussakin menettelyssä tai menettelyn vaiheessa hyödynnetään parasta käytettävissä olevaa asiantuntemusta eikä samoja asioita selvitetä tai harkita useampaan kertaan,
- menettelyt ovat selkeitä, ennakoitavia ja sujuvia,
- asiat tehdään oikea-aikaisesti ja oikeasuhtaisesti,
- menettely tuottaa aineellisesti oikeanlaisen lopputuloksen, joka on asiakkaan ja luvan muun hyödyntäjän (mm. naapurit ja valvontaviranomaiset) näkökulmasta mahdollisimman selkeä eikä esimerkiksi sisällä keskenään ristiriitaisia velvoitteita.

¹² Ekroos - Warsta 2014, s. 26, 33, 58.

¹³ YM 13/2015, s. 48.

Edettäessä kohti yhden luukun mallia näitä tavoitteita konkretisoivat ja täydentävät seuraavat osatavoitteet:

- hankkeiden ennakkovalvonta nopeutuu,
- asiakkaan ja viranomaisen hallinnollinen työ vähenee,
- lupamenettelyjen päällekkäisyydet vähenevät,
- viranomaisten välinen yhteistyö paranee ja viranomaisjärjestelmä yksinkertaistuu,
- ympäristönsuojelu, elinympäristön turvallisuus ja maankäytön suunnitelmallisuus kehittyvät,
- osallistumisprosessit ja muutoksenhakumenettelyt yksinkertaistuvat.

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää parempaa lainsäädäntöä, vähäisempää byrokratiaa, käyttäjäystävällisyyttä, asiakaspalveluasennetta sekä lainsäädännön hyväksyttävyyden vahvistamista ja korkean ympäristönsuojelun tason säilyttämistä.

2. NYKYTILA

2.1 Tarkasteltavat menettelyt

Suomessa on lukuisia ympäristöllisiä suunnittelu-, lupa- ja ilmoitusmenettelyjä. Menettelyjen leikkauspinnat niin soveltamisalan kuin aineellisten vaatimusten osalta vaihtelevat ja menettelyt sijoittuvat hankkeen elinkaaren eri vaiheisiin. Menettelyjen sisältövaatimukset ovat myös moninaisia. Seuraavassa tarkastellaan tiivistetysti laajaa joukkoa nykyisiä ympäristöllisiä menettelyjä sen arvioimiseksi, onko menettelyillä sellaisia keskinäisiä yhteyksiä esimerkiksi soveltamisalan tai aineellisten vaatimusten, toimivaltaisen viranomaisen tai muun vastaavan tekijän suhteen, jotka puoltaisivat niiden tai myös aineellisen lainsäädännön yhdentämistä.

Nykyisiä ympäristöllisiä menettelyjä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin tämän raportin liitteessä 1.

2.2 Ympäristövaikutusten arviointimenettely

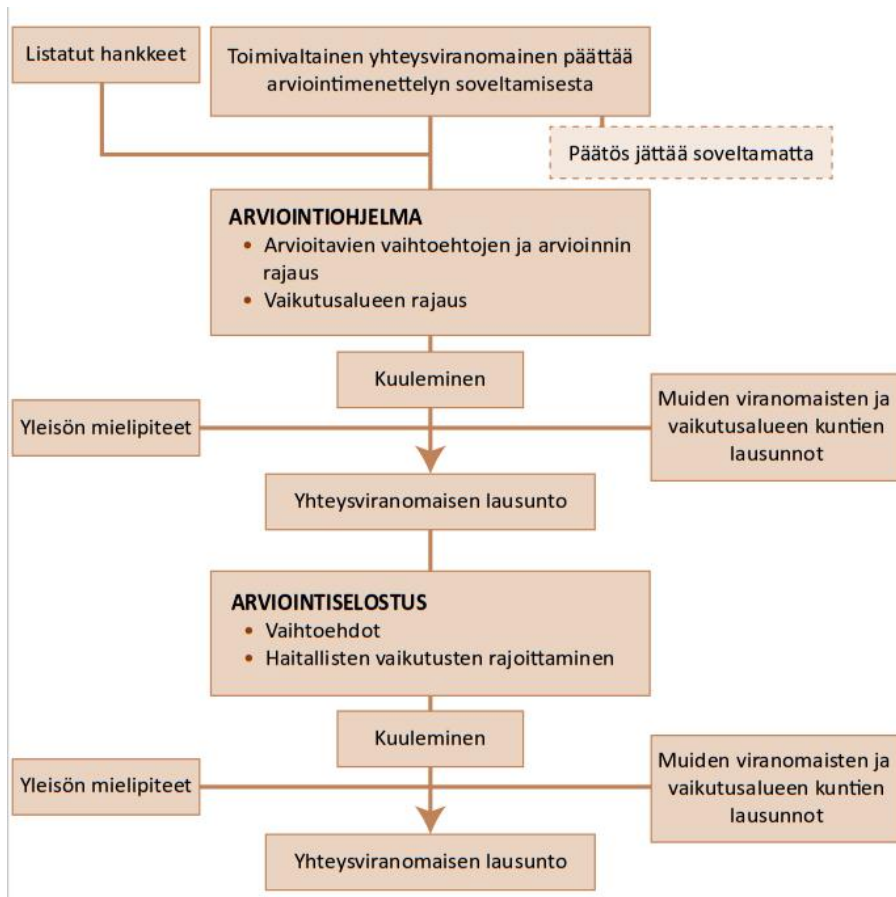
Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, YVAL)¹⁴ tavoitteena on parantaa hankkeiden vaikutusten yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Arvioinnin yhteysviranomaisena toimii yleensä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus¹⁵, jatkossa yhteysviranomaisena toimii ilmeisesti valtakunnallinen aluehallintovirasto.

YVA-menettely on kaksiosainen. Ensin laaditaan arviointiohjelma ja toiseksi arviointiselostus. Näistä molemmista kuullaan erikseen ja yhteysviranomaisen antaa molemmista lausuntonsa (YVAL 8-12 §, kuva 1). Arviointimenettelyn keskimääräinen kesto on 1–1,5 vuotta. Kesto riippuu pääasiassa hanketyypistä, ei niinkään yhteysviranomaisen toiminnasta.¹⁶

¹⁴ Ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään lisäksi valtioneuvoston asetuksessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006), laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005), valtioneuvoston asetuksessa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005) sekä kaavoituksen osalta maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL) ja -asetuksessa (895/1999).

¹⁵ Ydinenergialaissa tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevissa hankkeissa yhteysviranomaisena toimii kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriö (6a §).

¹⁶ SYKE 2015, <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B7079BD0D-C5A4-45E4-81A9-EB048159842A%7D/39286>



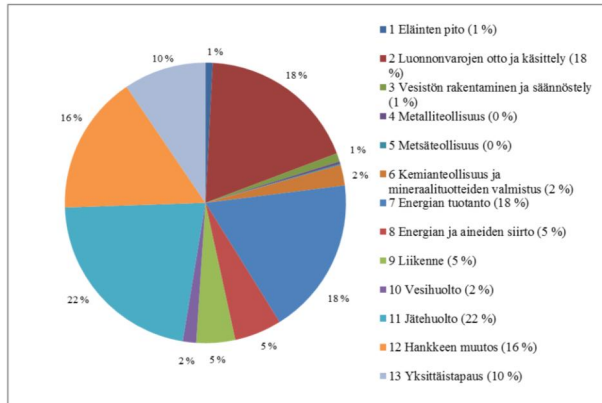
Kuva 1. YVA-menettelyn kulku (lähde: Kokko et al 2013 viitteineen)

YVAL:n mukaisessa arvioinnissa selvitetään laaja-alaisesti hankkeiden tai suunnitelmien vaikutuksia ympäristöön ja muuhun yhteiskuntaan. Arviointiselostus on liitettävä lupahakemuksiin. Arviointiselostuksesta ei voi erikseen valittaa, vaan muutoksenhaku on mahdollista vain osana hankkeen päätöksentekomenettelyä (YVAL 17 §).

Vuoden 2014 loppuun mennessä YVA-hankkeita oli tullut vireille yhteensä 717. Vuosittain hankkeita tulee vireille 20–72 kpl.¹⁷ Yleisimmät hanketyypit ovat olleet jätehuolto (157 kpl), luonnonvarojen otto ja käsittely (132 kpl), energian tuotanto (130 kpl) ja hankkeiden muutokset (115 kpl). Harvinaisimmat hanketyypit ovat metsäteollisuus (1 kpl), metalliteollisuus (2 kpl), eläinten pito (6 kpl), vesistön rakentaminen (7 kpl) ja vesihuolto (11 kpl). Viime vuosina energian tuotannon, erityisesti tulivoimarakentamisen osuus hankkeista on kasvanut.¹⁸

¹⁷ SYKE 2015.

¹⁸ SYKE 2015, <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B7079BD0D-C5A4-45E4-81A9-EB048159842A%7D/39286>



Kuva 2. Vuosina 1994-2014 vireille tulleet YVA-menettelyt hanketyypeittäin jaoteltuna (lähde: SYKE 2015)

2.3 Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovai-
kutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää tarkoituksen-
mukaista ympäristön- ja alueidenkäyttöä. Eriasteisilla kaavoilla pyritään yhteen sovittamaan
yhteiskunnan maankäytöllisiä tarpeita.

Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edel-
lyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin (MRL 9 §). Kaavaa laadittaessa on tarpeellisissa määrin
selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutuk-
set. Ympäristöllisessä päätöksenteossa kaavoitus antaa usein mahdollisuuden toiminnan
sijoittamiseen, joskaan asemakaavankaan mukainen sijoituspaikka ei takaa sijoittumista eri-
tyislakien mukaisissa menettelyissä. Esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain ja ympäristönsuoje-
lulain mukainen päätöksenteko ei voi olla kaavanvastaista, mutta lupa voidaan evätä sijoitus-
paikan perusteella, vaikka toiminta olisi kaavanmukaista.

Kunnat vastaavat yleis- ja asemakaavoituksesta ja kunnista koostuvat maakuntien liitot maa-
kuntakaavoituksesta. Yleisemmät kaavat ohjaavat yksityiskohtaisempia ja lisäksi maakunnan
sekä muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyt-
tötavoitteiden huomioon ottamisesta (MRL 24 §).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT)

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla muun ohella ”...*turvataan... . . .valtakunnallisten
hankkeiden ja alueidenkäyttötarkaisujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen.*”¹⁹ Tavoitteet
voivat koskea mm. asioita, joilla on alueiden käytön kannalta laajempi kuin maakunnallinen
merkitys tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ympäristöhaittojen välttämiseen (MRL 22
§). Tavoitteet tulivat voimaan vuonna 2001 ja niiden tarkistukset vuonna 2009. Tavoitteiden
uudistamista valmistellaan parhaillaan ympäristöministeriössä.²⁰

Alueidenkäyttötavoitteet on jaettu kahteen ryhmään: yleisiin ja erityisiin tavoitteisiin. Yleisiä
tavoitteita ei ole tarkoitettu käytettäväksi yksityiskohtaisten kaavojen muutoksenhaun tai vi-

¹⁹ HE 101/1998 vp.

²⁰ <http://www.ym.fi/vat-uudistus>

ranomaisen oikaisukehotuksen perustana, kun taas erityistavoitteita voidaan hyödyntää kaavoituksen valvonnassa yleisesti.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sisältävät ympäristönsuojelullisia vaatimuksia. Eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua koskevien erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on ehkäistävä ja pyrittävä vähentämään melusta, tärinästä ja ilman epäpuhtauksista aiheutuvaa haittaa. Alueidenkäytössä on otettava huomioon myös pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet, erityisesti vedenhankinta.

Maakuntakaavoitus

Maakuntakaavalla ohjataan alueiden käytön suunnittelua ottaen huomioon valtakunnalliset tavoitteet ja sovittaen ne yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.²¹ Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käytön valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tai useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen (MRL 25 §).

Maakuntakaavaa laadittaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota mm. maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakentamiseen. Kaavaa laadittaessa on myös pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa (MRL 28 §). Maakuntakaavoituksessa joudutaan tasapainoilemaan selvitysten riittävyyden ja kaavoituksen yleispiirteisyyden välillä.

Maakuntakaava esitetään kartalla (MRL 29 §) ja siinä annetaan tarvittavat määräykset alueen suunnittelua ja rakentamista varten (MRL 30 §). Kartalla voidaan esittää esimerkiksi melu- ja pölyalue ja kaavamääräyksellä kieltää asuntojen sijoittaminen tälle alueelle. Maakuntakaava ei ole voimassa yleis- tai asemakaava-alueella, mutta poikkeamat näissä kaavoissa ylemmän asteen kaavasta tulee aina perustella esimerkiksi tarkentuneisiin tutkimuksiin tai selvityksiin vedoten.

Maakuntakaavat ovat esimerkiksi pitkittäislinjojen (tiet, sähkö- ja muut linjat) sijoittumisen osalta merkittävässä asemassa. Vaihemaakuntakaavassa on mahdollista osoittaa alueita tietyn tyyppisen toiminnan sijoittamiseksi (MRL 27.2 §).

Yleiskaava

Yleiskaava on kunnallinen alueiden käytön suunnittelun väline. Se tulee laatia, jos kaava on tarpeen alueiden käytön ohjaukseen liittyvistä syistä (MRL 35 §). Yleiskaava on yleensä oikeusvaikutteinen ja siinä esitettävät periaatteet ohjaavat yksityiskohtaista kaavoitusta, rakentamista ja muuta maankäyttöä.

Yleiskaava voidaan laatia kattamaan kunnan koko ala, mutta useimmiten se ulottuu vain jollekin määrätulle alueelle. On myös mahdollista, että yleiskaava ohjaa vain tietyn tyyppistä maankäyttöä (ns. vaihekaava). Yleiskaavalla on esimerkiksi mahdollista ratkaista jonkin ympäristöhäiriöitä aiheuttavan toiminnon sijoittuminen ja reunaehdot (esim. kaatopaikka, voimalinja, teollisuuslaitos tai lentokenttä tai loma-, laskettelu- tai urheilukeskus).

On kuitenkin huomattava, että yleiskaavalla voidaan antaa rakentamismahdollisuus (rakennusoikeus) vain tuulivoimaloille, rantarakentamiselle ja enintään kaksiasuntoisille asuinra-

²¹ HE 101/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut.

kennuksille (MRL 44, 72, 77 a §). Jos siis hankkeeseen kuuluu rakennusten rakentamista, on tämä tehtävä joko asemakaavoittamalla alue tai suunnittelutarveratkaisun nojalla. Suunnittelutarveratkaisu taas ei mahdollista vaikutuksiltaan merkittävää rakentamista tai merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia omaavaa rakentamista (MRL 137.3 §).

Yleiskaava esitetään kartalla, jossa on kaavamerkintöjä, kartalla osoitettuja alueita tai kohteita sekä kaavamääräyksiä, jotka tarkentavat ja täsmentävät yleiskaavaa. Yleiskaavamääräykset jakautuvat oikeudellisesti MRL 41 §:n mukaisesti kahteen pääryhmään: 1) (tavallisiin) yleiskaavamääräyksiin, jotka voivat olla suunnittelua tai rakentamista ja muuta maankäyttöä välittömästi koskevia, sekä 2) suojelumääräyksiin.

Asemakaavojen laatimisen ja muun suunnittelun ohjaaminen on yleiskaavan tärkeä funktio. Yleiskaava välittää osaltaan myös maakunnallisia ja valtakunnallisia tavoitteita asemakaavatasolle. Asemakaavan laatimisen yhteydessä yleiskaavasta poikkeaminen edellyttää erityisiä perusteita. Joissakin tapauksissa ympäristöllisiä hankkeita varten tarvitaan yleiskaavan muuttamista ennen asemakaavoitusta.

Yleiskaavan rakentamis- ja toimenpiderajoitukset kohdistuvat suoraan maanomistajaan. Nämä suorat oikeusvaikutukset koostuvat ehdollisesta rakentamisrajoituksesta, rakentamisrajoituksesta, toimenpiderajoituksesta sekä määräaikaisesta rakentamisrajoituksesta.

Asemakaava

Asemakaavoituksen tarkoituksena on alueidenkäytön yksityiskohtainen järjestäminen (MRL 50 §) rakentamista ja muuta maankäyttöä varten. Asemakaava koostuu asemakaavakartasta, kaavamerkinnoistä ja asemakaavamääräyksistä (ks. MRL 55.1 §). Asemakaavan laatimista ohjaa yleispiirteinen kaavoitus (MRL 54.1 §), ja asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle (MRL 54.2 §).

Asemakaavassa osoitettavat alueet voidaan jakaa yleisiin ja yksityisiin käyttötarkoituksiin osoitettaviin alueisiin. Asemakaavat käsittävät useimmiten maa-alueita, mutta myös vesialueita voidaan ottaa asemakaavoituksen piiriin.

Asemakaavamerkinnoin ja -määräyksiin osoitetaan alueen haluttu käyttötarkoitus ja käyttöä koskevat rajoitukset. Asemakaavamerkinnot ja -määräykset ovat asemakaavan velvoittava osa ja niillä on vahvat oikeusvaikutukset. Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-alueita rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (MRL 57.1 §). Asemakaava ohjaa välittömästi rakentamista ja muuta maankäyttöä.

Asemakaava mahdollistaa rakentamista erittäin laajalti. Asemakaavaa tulee noudattaa siten, että kaikki rakentaminen, toimenpiteet ja toiminnot ovat asemakaavan mukaisia. Asemakaavaa on noudatettava myönnettäessä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lupia (mm. rakennuslupa ja toimenpidelupa). Ympäristövaikutusten osalta MRL 58.2 §:ssä on erityinen säännös siitä, että asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle.

Kaavoituksen tilastoista

Ympäristöhallinnon tietopalvelu Liiterin mukaan vuonna 2014 hyväksyttiin 1055 asemakaavaa, joista 116 oli ranta-asemakaavoja. Samana vuonna hyväksyttiin 179 yleiskaavaa. Suun-

nittelutarvealueita osoitettiin vuonna 2014 yhteensä 25 kpl. Maakuntakaavojen hyväksymisestä ei löytynyt ajantasaista tilastoa, mutta vuosittain hyväksyttäneen muutamia kaavoja.²²

2.4 Rakentamisen lupajärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella rakentamisen lupajärjestelmällä varmistetaan, että hanke täyttää alueiden käytön suunnittelussa asetetut vaatimukset niin käyttötarkoituksen, laajuuden kuin ympäristön esteettisten arvojen kannalta. Lupaviranomaisena on yleensä kunnan rakennusvalvontaviranomainen tai muu kunnan viranomainen.

Lähes kaikkeen rakentamiseen tarvitaan rakennuslupa ja/tai muu kunnan viranomaisen hyväksyntä. Siinä tapauksessa, että rakentaminen tapahtuu suunnittelutarvealueella, rakennuslupamenettelyssä on otettava huomioon erityiset rakennusluvan edellytykset (suunnittelutarveratkaisu). Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan sellaista aluetta, jolla jo tapahtuneen rakentamisen tai alueen muiden olosuhteiden vuoksi on tarpeen ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohtojen tai viemärin rakentamiseen tai vapaa-alueiden järjestämiseen. Kunta voi yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueita.

Rakentamisen lupajärjestelmässä edellytetään suhteellisen tarkkoja tietoja rakentamisen teknisistä ratkaisuista, rakennusten sijoittumisesta ja muista yksityiskohdista. Rakennusluvan tai muiden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupien hakemisen yhteydessä toimitetaan viranomaiselle sellaisia perustietoja, jotka ovat tarpeen erityislainsäädännön mukaisissa lupa- ja ilmoitusmenettelyissä. *Rakennuslupa* (MRL 125 §) tarvitaan rakennuksen rakentamiseen ja sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen. Rakennusluvan myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Rakennusluvassa ratkaistaan toisaalta rakennuksen sijoittuminen ja toisaalta rakennuksen olennaisten teknisten vaatimusten täytyminen.

Suunnittelutarveratkaisu (MRL 137 §) tarvitaan rakentamiseen suunnittelutarvealueella (MRL 16 §, asemakaavoittamattomia alueita). Päätöksen suunnittelutarveasiassa tekee kunnan johtosäännössään määrittelemä viranomainen. Luvan myöntäminen ei saa haitata kaavoitusta tai alueiden käytön muuta järjestämistä, toiminnan on oltava sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se saa vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä tai virkistystarpeiden turvaamista. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Poikkeaminen (MRL 23 luku) tarvitaan ennen rakennuslupaa poikkeamiseksi MRL:sta tai sen nojalla annetuista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai rajoituksista (esim. kaava, rakennusjärjestys). Sitä haetaan kunnalta ja sen myöntää kunnan johtosäännössään määrittelemä viranomainen.

Toimenpidelupa (MRL 126 §) tarvitaan erilaisten rakennelmien ja laitosten pystyttämiseen, jos toimenpiteellä on vaikutusta luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön tai kaupunki- tai maisemakuvaan. Lupaa haetaan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Kunnan rakennusjärjestyksessä voi olla määräyksiä toimenpidelupaa keveämmästä ilmoitusmenettelystä.

Maisematyölupa (MRL 128 §) tarvitaan maisemaa muuttavaan maanrakennustyöhön, esim. kaivamiseen, louhintaan, täyttämiseen, läjittämiseen sekä puiden kaatamiseen a) asemakaa-

²² <http://liiteri.ymparisto.fi/asemakaavat/>, viitattu 1.12.2015.

va-alueella, b) yleiskaava-alueella, jos kaavassa niin määrätään, c) kaavan laatimiseen/muuttamiseen liittyvillä rakennuskieltoalueilla. Sitä haetaan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos toimenpide perustuu tiettyihin suunnitelmiin, jos on kyse a) yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisesta työstä tai b) työhön on rakennus- tai toimenpidelupa tai c) toimenpide on vaikutuksiltaan vähäinen tai jos kysymys on maa-ainelupaan perustuvasta maa-ainesten otosta.

Purkamisilmoitus (MRL 127.3 §) on tehtävä 30 pv ennen purkutyön aloittamista kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, joka voi em. ajan kuluessa vaatia luvan hakemista (esim. vanhentunut asemakaava tai rakennussuojeluperuste).

Rakennuksen purkamislupa (MRL 127 §) vaaditaan rakennuksen tai sen osan purkamiseksi a) asemakaava-alueella, b) asemakaavan laatimiseen liittyvällä rakennuskieltoalueella tai c) jos yleiskaavassa niin määrätään. Purkamislupaa haetaan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Sitä ei kuitenkaan tarvita, jos purkamista edellytetään ratasuunnitelmassa, rakennusluvassa, katusuunnitelmassa, tiesuunnitelmassa, tai talousrakennuksen tai vastaavan purkamiseen, jos rakennus ei ole historiallisesti merkittävä

Rakennuslupia myönnetään vuodessa noin 25 000 kpl riippuen paljon suhdanteista.²³ Rakennusluvan käsittely kestää noin kolme kuukautta.²⁴

Taulukko 1. Suuntaa antava arvio kunnan rakennusvalvonnan vuosittain tekemistä eräistä päätöstyypeistä. Lupien käsittely kestää yleensä 6 kk tai vähemmän.

Rakennusluvut	22 000 kpl ²⁵
Toimenpideluvat ja -ilmoitukset	12 000 kpl
Purkamisluvat ja -ilmoitukset	700 kpl
Maisematyöluvut	1 400 kpl
Poikkeamispäätökset	1 200 kpl
Suunnittelutarveratkaisut	1 000 kpl
Maa-ainesten ottoluvat	400 kpl

2.5 Kemikaaliturvallisuuslain mukainen ennakkovalvonta

Kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista säädetään laissa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisesta käsittelystä ja varastoinnista (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki).²⁶ Sitä tarkentavat muun muassa asetukset vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin val-

²³ http://tilastokeskus.fi/til/ras/2015/08/ras_2015_08_2015-10-23_tie_001_fi.html, julkaistu 23.10.2015.

²⁴ Markku Axelsson: Kysely kuntien rakennusvalvontaviranomaisille ja luottamushenkilöille. Kuntaliitto 2012.

²⁵ Tilastokeskuksen mukaan asuntojen rakennuslupia myönnettiin vuoden 2015 tammi-huhtikuussa 8 098 kpl eli tästä arvioituna vuositasolla noin 24 000 kpl. Rakennusteollisuuden arvion mukaan tänä vuonna käynnistyy noin 25 000 asunnon rakentaminen (Macrobond/Rakennusteollisuus RT).

²⁶ Sekä mm. valtioneuvoston asetuksilla vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta (Vna 685/2015) ja vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (Vna 856/2012, muutettu 686/2015).

vonnasta (Vna 685/2015) sekä teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (Vna 856/2012).

Kemikaaliturvallisuuslain perusteella toiminnan luvantarve määritetään suhdelukulaskennan avulla. Merkittävät laitokset tarvitsevat Tukesin luvan, kun taas vähäisemmistä kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista edellytetään ilmoitusta pelastusviranomaiselle. Tukesin luvittamia ja valvomia laajamittaisia kemikaali- ja räjähdelaitoksia on Suomessa noin 700 kpl. Lisäksi luvanvaraisia nestekaasulaitoksia on 255 kpl ja räjähdevarastoja 300 kpl. Nestekaasulaitokset tai räjähdevarastot eivät yleensä edellytä ympäristölupaa. Lupamenettelyn odotettavissa oleva käsittelyaika on 240 päivää (kuulutusta ja lausuntoja edellyttävät luvat).²⁷ Pelastusviranomaisten (22 aluepelastuslaitosta) valvomia vähäisempiä kohteita on tuhansia. Kemikaalivarastojen, joita on 125 kpl, osalta on ehdotettu luopumista ympäristölupamenettelystä.²⁸

Kemikaaliturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset lupavaatimukset ovat osin päällekkäisiä ja samankaltaisia. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa menettelyissä kiinnitetään huomiota myös hankkeiden ympäristövaikutuksiin ja mm. sijoittumiseen tärkeälle pohjavesialueelle. Kemikaaliturvallisuusviranomaisen arvioi toiminnan riskejä kuitenkin erityisesti suhteessa turvallisuuteen, kun taas ympäristönsuojelulain mukaisessa lupajärjestelmässä keskiössä ovat toiminnan ympäristövaikutukset.

Hankkeen taustaselvityksessä (Warsta – Ekroos 2016a) on arvioitu laajemmin yhden luukun periaatteen näkökulmasta kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupa- ja ilmoitusmenettelyä suhteessa ympäristönsuojelulain mukaiseen lupamenettelyyn. Selvitys osoitti, että ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisilla menettelyillä on osin erilaisia tavoitteita, mutta niissä suoritettava arviointi edellyttää monelta osin samaa tai samankaltaista tietoa. Usein tieto on sellaista, joka jollain viranomaisella on jo käytössään. Tällaista tietoa on mm. yrityksiin liittyvät perustiedot, kiinteistöihin liittyvät tiedot, ympäristöolosuhteisiin liittyvä aineisto, väestöön liittyvä tieto sekä ympäristön tilaa kuvaavat tiedot. Menettelyissä kerätään haki-jalta sellaista tietoa, joka tarvitaan myös toisessa tarkasteltavassa päätöksentekomenettelyssä.

Menettelyiden tarkastelunäkökulmien eroista johtuen niiden ajallinen suhde on usein sellainen, että ensin haetaan ympäristölupaa ja suunnitelmien täydentyessä kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupaa. Aina näin ei kuitenkaan ole. Toiminnan muutoksissa ja pienimuotoisissa toiminnoissa luvan hakeminen voi tapahtua samanaikaisesti. Suurien teollisuuden investointihankkeiden elinkaaren osalta on tyypillistä, että kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa haetaan noin vuotta ympäristönsuojelulain mukaista lupaa myöhemmin. Tämä tulee ottaa huomioon yhden luukun järjestelmää kehitettäessä etenkin suurien laitoskokonaisuuksien osalta. Lupakäytännön mukaan näyttää siltä, että vaikka laitos vaatisi sekä ympäristöluvan että kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan, toiminnan muutokset vaativat usein vain toisen lain mukaisen luvan tarkistamista uuden toiminnan mukaiseksi. Joskus käy niin, että toisen lain mukainen menettely johtaa tarpeeseen muuttaa toisen lain mukaista lupaa tai ainakin vireillä olevaa lupahakemusta.

²⁷ <http://www.tukes.fi/fi/Tietoa-meista/Kasittelyajat/>, viitattu 26.11.2015.

²⁸ <http://www.tukes.fi/fi/Tietoa-meista/Kasittelyajat/>, viitattu 26.11.2015.

2.6 Vesilain lupajärjestelmä

Vesilaki ohjaa vesien käyttöä ja rakentamista. Sen tavoitteina ovat kestävä vesivarojen käyttö, vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäisy sekä vesivarojen ja vesiympäristön tilan parantaminen (VL 1:1).

Hankkeelle tarvitaan vesilain mukainen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä tai pohjaveden laatua tai määrää ja tästä muutoksesta aiheutuu vesilaissa tarkoitettu seuraus (VL 3:2). Osa vesitaloushankkeista on aina luvanvaraisia (VL 3:3). Vesilupa voi olla tarpeen esimerkiksi satamatoimintoja tai veden ottamista varten.

Vesitaloushankkeiden lupaharkinnassa sovelletaan tavallisesti intressivertailua. Lupa myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin (VL 3:4).

Vesilain mukaisena lupaviranomaisena toimii aluehallintovirasto. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset menettelyt on yhdistetty tilanteissa, joissa molemmat luvat ovat tarpeen hankkeen toteuttamiseksi. Vesilain mukaisten lupien käsittelyaika on n. 12 kk.

2.7 Maa-aineslain lupajärjestelmä

Maa-aineslain (555/1981, MAL) mukaisen lupajärjestelmän tavoitteena on tärkeiden maisema- ja luontoarvojen säilyttäminen ja maa-ainesten otto ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla (MAL 1 a §). Pääsäännön mukaan maa-ainesten ottamiseen on saatava lupa, mutta se ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä (rakentaminen ja kulkuyhteyksien kunnossapito) varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen (MAL 4 §).

Maa-aineslain mukaisia lupia on myönnetty noin 40 000 kpl, joista vuoden 2012 lopussa oli voimassa noin 6 600. Vuosina 2007–2012 myönnettiin n. 800 lupaa per vuosi. Aineksia otetaan vuosittain lähes 3 000 maa-aineslain mukaiselta ottamisalueelta. Vuosina 1982–2012 maa-aineisten ottoon liittyviä vesilain mukaisia lupia annettiin arviolta 525 kpl. Ympäristönsuojelulain mukaisina lupa-asioina tulee vuosittain vireille noin 200 kallion louhimis- ja noin 50 soranottamishanketta.²⁹

Maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena toimii 1.6.2016 lähtien kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Lupamenettely kestää tyypillisesti alle 6 kk. Maa-aineslain mukainen lupamenettely on sidottu ympäristönsuojelulain mukaiseen menettelyyn tilanteessa, jossa molempien lakien mukainen lupa on hankkeelle tarpeen.

2.8 Ympäristönsuojelulain ennakoivalvontajärjestelmä

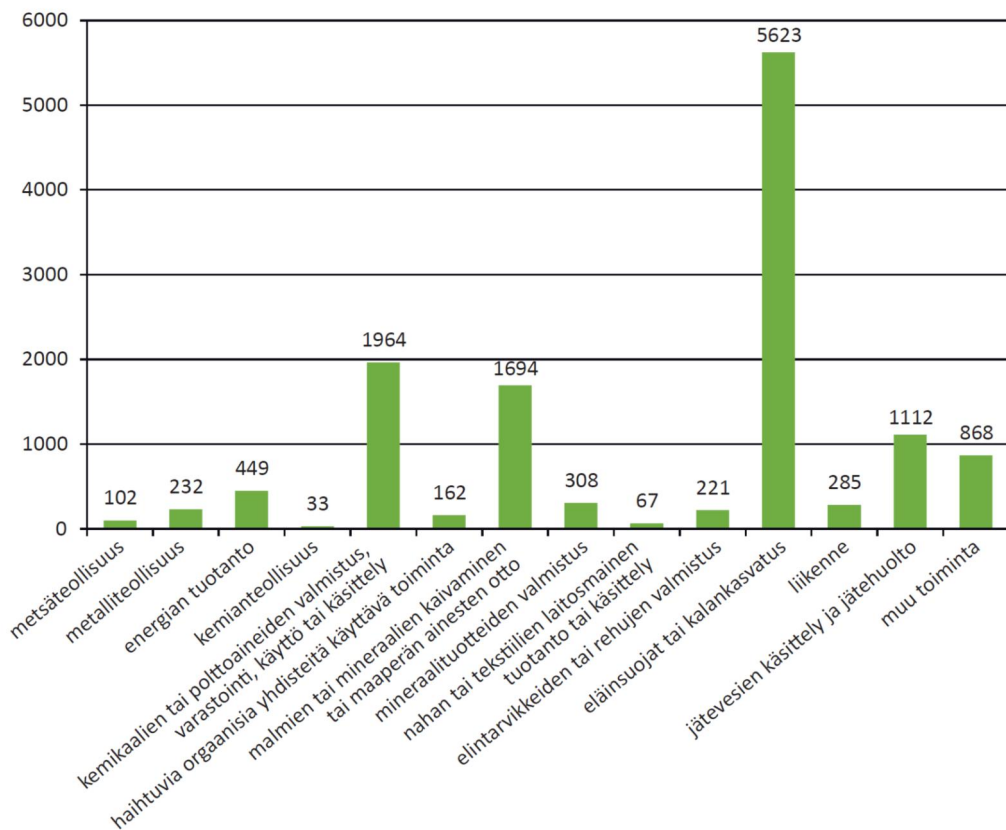
Ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL) on pilaantumisen torjunnan yleislaki, jota sovelletaan kaikkeen pilaantumista tai sen vaaraa missä tahansa ympäristön osassa aiheuttavaan toimintaan. Lain lähtökohdana on päästöperäisten vaikutusten ehkäisy ja vähentäminen. Päästöillä ja ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan sellaista ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä tai jättämistä ympä-

²⁹ Rintala, Jari – Lonka, Harriet: Maa-aineslain toimivuuden arviointi. Suomen ympäristö 12/2013.

ristöön, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa muun ohella terveyshaittaa, ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentymistä tai muu niihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus (YSL 5.1 §).

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa (YSL 27 §). Ympäristölupa on lisäksi oltava toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista; jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai noron pilaantumista sekä toimintaan, josta saattaa aiheutua naapuruussuhdelain (26/1920) 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Myös tiettyjen aineiden vesiin tai viemäriin päästämiseen tarvitaan lupa, samoin toiminnan olennaiseen muutokseen. Ympäristönsuojelulain liitteessä 1 sekä ympäristönsuojelulasetuksessa (713/2014, YSA) säädetään tarkemmin luvanvaraisista toiminnoista.

YSL:n liitteessä 1 on laitosluettelo, jonka perusteella luvanvaraisuus yleensä määräytyy. Teollisuuspäästödirektiivin (Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi (2010/75/EU) teollisuuden päästöistä) mukaisen luvanvaraisuuden piirissä on 888 päätoimintoa ja 130 sivutoimintoa, Suomessa luvanvaraisuuden kynnys on jonkin verran tätä alempi. Valtion viranomaisen valvomia luvanvaraisia kohteita on 7 000 kpl. Vuosittain lupapäätöksiä on annettu noin 1000. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia ympäristönsuojelulain mukaisia toimintoja on noin 7 700.³⁰



Kuva 3. Kuntien ympäristöluvanvaraiset toiminnot toimialoittain³¹

³⁰ Kuntien tekemistä päätöksistä ei ole ollut käytössä tarkkoja tilastoja, luku perustuu ympäristöministeriön antamaan arvioon. Antti Salminen (SYKE) on laatinut vuonna 2014 selvityksen kuntien luvanvaraisista kohteista. Selvityksen perusteella kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia ympäristönsuojelulain mukaisia toimintoja on 13 120 kappaletta. Selvityksestä puuttui kuitenkin 14 kunnan tiedot. Salminen 2014.

³¹ Salminen 2014, s. 11. Tässä kuvassa mukana myös nykyisin rekisteröinnin varaisia toimintoja sekä 3 300 eläinsuojaa, jotka eivät enää ole ympäristönsuojelulain mukaisessa ennakkovalvonnassa.

Yhteensä 1 990 kappaletta polttonesteiden jakeluasemia (1 536 kpl), asfalttiasemia (117 kpl) ja pieniä energiantuotantolaitoksia (337 kpl) toimii siirtymäsäännösten nojalla ympäristöluvan mukaisesti, mutta ne tulevat siirtymään rekisteröintimenettelyn piiriin. Osa kunnista pitää rekisteröintimenettelyä hallinnollisesti raskaana, joskaan siitä ei vielä ole kovin paljon kokemuksia.³²

Ympäristölupaviranomaisia ovat aluehallintovirasto ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ympäristönsuojelulaisissa ja -asetuksessa määrätään, mikä viranomainen myöntää luvan millekin hankkeelle. Jos lupa tarvitaan sekä vesilain että ympäristönsuojelulain perusteella, luvan myöntää aluehallintovirasto (YSL 34 §, 39 §, YSA 1-2 §).³³

Taulukko 2. Periaatteellinen taulukko toimivaltaisesta ympäristölupaviranomaisesta (Lähde: YM)

Aluehallintovirasto	Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen
Merkittävimmät ja alueellisesti merkittävät ympäristöluvut (YSA 1 §)	Muut ympäristöluvut (YSA 2 §)
Toiminta, jolle tarvitaan sekä vesilain että YSL:n mukainen lupa (YSL 34 §)	

Ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain (646/2011) vaatimukset (YSL 48 §:n 2 momentti). Luvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa merkittävää ympäristön pilaantumista tai muuta YSL 49 §:ssä kiellettyä seurausta.

Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset YSL 52 §:ssä luetelluista toimista, joilla ehkäistään tai vähennetään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Luvassa on annettava myös tarpeelliset tarkkailumääräykset sekä määräykset jätelain 120 §:ssä säädetystä jätehuollon seurannasta ja tarkkailusta (YSL 62 §).

Lupaviranomainen ratkaisee ympäristölupamenettelyssä ensiksikin sen, onko haettava toiminta ympäristöllisesti hyväksyttävää, ja toiseksi sen, voidaanko se toteuttaa esitettyssä paikassa. Sijoituspaikan harkinnassa merkitystä on sillä, onko läheisyydessä mahdollisesti häiriintyviä kohteita myös onnettomuustilanteet huomioon ottaen ja onko sijoituspaikka muilta ominaisuuksiltaan ja luonnonarvoiltaan tarkoitukseen sopiva. Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun ohella toiminnan sijoituspaikan ja vaikutusalueen nykyinen ja oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus (YSL 11 §). Toiminta ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti ja alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen (12 §).

³² Salminen 2014, s. 11-14.

³³ http://www.ymparisto.fi/fi-fi/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Ymparistolupa/Kuka_luvan_myontaa, päivitetty 18.6.2015.

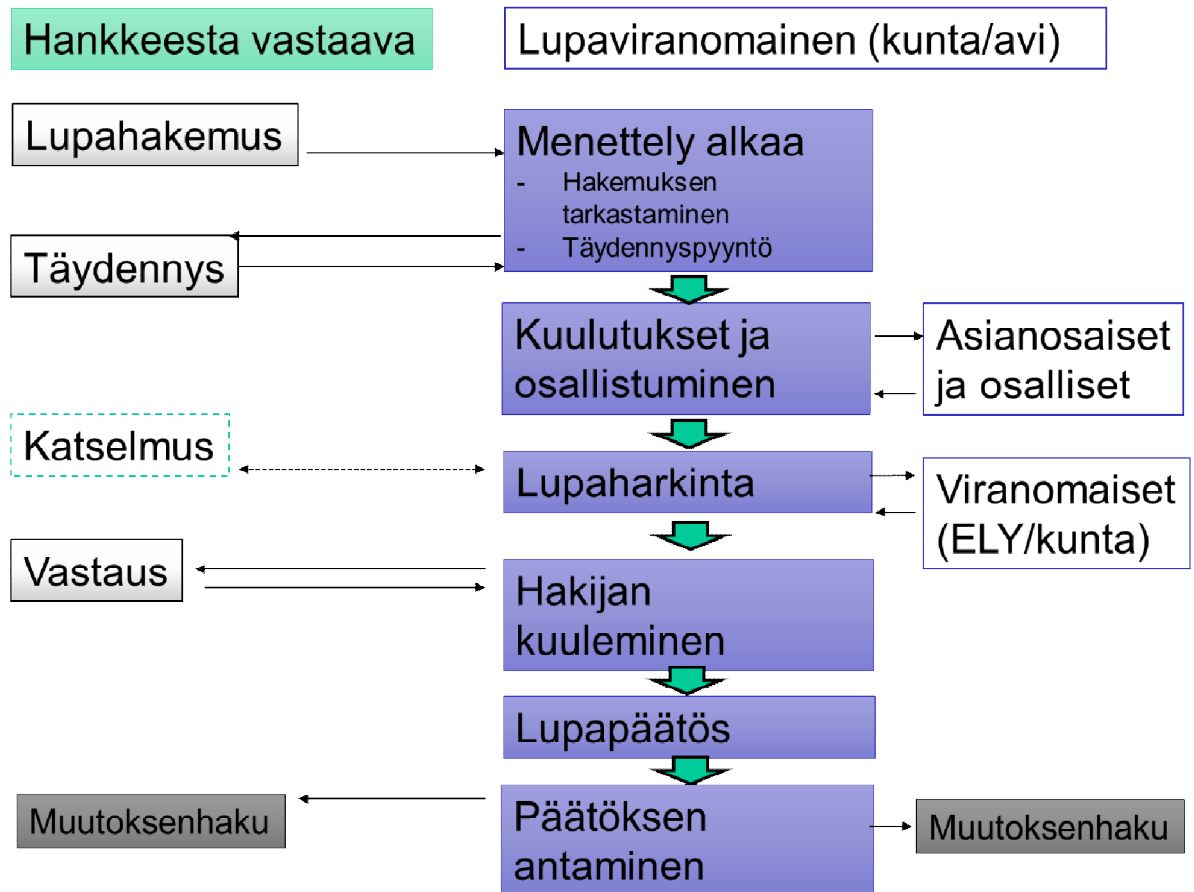
Yleensä sijoituspaikka on tosiasiallisesti ratkaistu muussa menettelyssä jo ennen ympäristölupaharkintaa. Sijoituspaikan hyväksyttävyyden arvioinnissa on käytännössä suuri merkitys sillä, onko kysymyksessä uusi vai olemassa oleva toiminta.

Ympäristölupamenettely tulee vireille, kun toiminnanharjoittaja jättää lupahakemuksen viranomaiselle. Hakemuksen jättämistä voi edeltää toiminnanharjoittajan ja viranomaisen ennakkoneuvottelut. Viranomaisella on hyvän hallinnon periaatteiden ja hallintolain (434/2003) mukainen neuvontavelvollisuus toimialaansa koskevissa asioissa. Viranomainen voi antaa toiminnanharjoittajalle tietoa myös siitä, mitä muita lupia/viranomaishyväksyntöjä toiminnan aloittaminen ja jatkaminen edellyttävät. Jos hakemuksessa on puutteita, ympäristölupaviranomainen pyytää täydentämään sitä.

Jos samalla toiminta-alueella sijaitsevien ympäristöluvanvaraisten toimintojen ympäristövaikutuksia tai jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä, toimintoihin on haettava lupaa samanaikaisesti eri lupahakemuksilla tai yhteisesti yhdellä lupahakemuksella (YSL 46 §).

Ympäristönsuojelulain mukaisista lupa-asioista tiedotetaan kuuluttamalla ja internet-sivuilla. Kuulutus pidetään nähtävillä kunnan ilmoitustaululla vähintään 30 päivän ajan. Kuulutuksesta ilmoitetaan yleensä sanomalehdessä ja siitä lähetetään tieto hankkeen vaikutuspiiriin maa- ja vesialueiden omistajille. Kuulutuksessa mainitaan, missä ajassa muistutukset ja mielipiteet vaatimuksineen on esitettävä asiaa käsittelevälle viranomaiselle sekä missä asiakirjat ovat nähtävinä ja miten on meneteltävä, jos haluaa tehdä muistutuksen hakemuksesta.

Muistutuksia voivat esittää ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen). Muilla on oikeus esittää mielipiteensä. Lupaviranomainen pyytää lisäksi lupahakemuksesta lausunnot tarvittavilta viranomaisilta. Toiminnanharjoittajalla on mahdollisuus antaa lausunoista ja muistutuksista vastine. Lupaviranomaisen on lupapäätöksessä tuotava esille, miten muistutukset on otettu huomioon lupaharkinnassa.



Kuva 4. Ympäristölupamenettelyn kulku

Ympäristölupamenettely kestää puolesta vuodesta useaan vuoteen asian laajuudesta, toimivaltaisesta viranomaisesta ja hakemuksen laadusta riippuen. Jos lupapäätöksestä valitetaan, kestää käsittely muutoksenhakutuomioistuimissa (Vaasan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus) yhteensä noin kaksi vuotta.

2.9 Kaivoslain ennakovalvontajärjestelmä

Kaivoslain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla (KaivosL 1 §). Tässä tarkoituksessa tulee ottaa huomioon mm. toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Kaivostoiminnassa hyödynnetään uusiutumattomia luonnonvaroja, ja toiminta vaikuttaa voimakkaasti maankäyttöön ja ympäristöön.

Ympäristöön kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan kaivoslaissa mm. luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten viihtyvyyteen, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, maisemaan ja kulttuuriperintöön. Periaatteina ovat muun ohella, että toiminnan vaikutuksista sekä vahinkojen ja haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja vähentämismahdollisuuksista on riittävä selvyys, haitalliset vaikutukset ja vahingot estetään ja toiminnasta aiheutuneet haitat ja vahingot korvataan (KaivosL 6 §). Näiden peri-

aatteiden tavoitteena on täydentää muun muassa ympäristönsuojelulain mukaista selvilläolo-
velvollisuutta.³⁴

Tapauksen erityispiirteistä riippuen kaivoshanke voi edellyttää seuraavia kaivoslakiin perus-
tuvia lupa- tai muita menettelyjä: 1) *kaivoslupa*, 2) *kullanhuuhdontalupa*, 3) *kaivosaluelunas-
tustuslupa*, 4) *kaivostoimitus* ja 5) *kaivosturvallisuuslupa*. Kaivosluvan hakemista edeltää käy-
tännössä usein *varausilmoitus* ja *malminetsintälupa*. Kaivoslain mukaiset lupa-asiat ratkaisee
pääosin laissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena toimiva *Turvallisuus- ja kemikaalivirasto*
(Tukes). Kaivosaluelunastustuslupa- sekä uraanin ja toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-
asian ratkaisee kuitenkin *valtioneuvosto*. Kaivostoimituksesta vastaa *maanmittaustoimisto*.

*Taulukko 3. Odotettavissa olevat käsittelyajat kaivosasioissa Tukesissa*³⁵

Kaivoslupahakemus (ei edellytä YVA-prosessia)	90 pv
Kaivoslupahakemus (mukana YVA-arviointiselostus ja ELY-lausunto)	180 pv
Kullanhuuhdontalupa saamelaisalueelle	365 pv
Malminetsintälupahakemus metsätalousmaalle	120 pv
Malminetsintälupahakemus Natura-alueelle	365 pv
Malminetsintälupahakemus saamelaisalueelle	730 pv
Varausilmoitus malminetsintälupahakemuksen laadintaa varten	20 pv

Hankkeessa tehdyssä taustaselvityksessä (Pölonen – Halinen 2016) on arvioitu kaivos- ja
ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeita ja -mahdollisuuksia. Selvityksen perus-
teella ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä on ensinnäkin ympä-
ristövaikutusten ja haitallisten vaikutusten ehkäisykeinojen selvittämisen osalta olennaisia
päällekkäisyyksiä. Kaivoslupahakemuksen sisältövaatimukseen liittyy lisäksi oikeudellista epä-
selvyyttä. Käytännössä toiminnanharjoittajan on hankala kaivoslupahakemusta laatiessaan
tietää, miltä osin selvitykset toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista voidaan jättää vasta
ympäristölupamenettelyn yhteydessä toimitettavaksi.

Ympäristö- ja kaivoslupamenettelyjen välillä on olennaisia päällekkäisyyksiä myös eri osa-
puolten kuulemisessa. Eriytetyt menettelyt johtavat käytännössä siihen, että kaivoshankkeen
ympäristöllisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin sekä näiden lieventämiskeinoihin kantaa ottavat
asianosaiset joutuvat osallistumaan sekä kaivoslupa- ja ympäristölupamenettelyihin ja näiden
suhde näyttäytyy epäselvänä. Osallisten on hankala tietää, missä menettelyssä (YVA, kai-
voslupa ja ympäristölupa) kaivostoiminnan keskeisimmät ympäristökysymykset selvitetään ja
ratkaistaan sekä, miten päätöksentekoon voi tehokkaasti vaikuttaa.

Lisäksi selvityksessä tunnistettiin menettelyjen välillä oleva koherenssiongelma lupaharkinta-
vaiheessa. Kaivoslain mukainen lupaharkinta on lupaharkintasäännösten perusteella osin
päällekkäistä ympäristölupaharkinnan kanssa. Kaivoslupaa voidaan hakea ennen ympäristö-
luvan hakemista. Näissä tilanteissa kaivosviranomaisen on käytännössä vaikea ennalta arvi-

³⁴ HE 273/2009 vp, s. 75.

³⁵ <http://www.tukes.fi/fi/Tietoa-meista/Kasittelyajat/>, viitattu 26.11.2015.

oida tulevia ympäristölupamääräyksiä ja niiden riittävyttä kaivoslain näkökulmasta. Tämä voi johtaa siihen, ettei kaivosluvassa anneta kaivoslain edellyttämiä määräyksiä tai määräykset ovat ympäristönsuojelulakiin nähden päällekkäisiä. Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen epäyhtenäisyyttä lisää osaltaan se, että lupapäätöksistä valitetaan eri hallintotuomioistuihin.

2.10 Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut

Luonnonsuojelulakia (1096/1996, LSL) sovelletaan luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon. Sen tavoitteina ovat luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen, luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen sekä luonnontutkimuksen edistäminen.

Kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä poikkeamista erityistä tarkoitusta varten haetaan niiden haltijaviranomaiselta (LSL 15 §), Metsähallitukselta tai Metsäntutkimuslaitokselta ja eräissä tapauksissa ympäristöministeriöltä.³⁶ Poikkeusluvut voivat koskea esim. tutkimustarkoituksiin tarvittavia lupia eläinten pyydystämiseen tai kasvien keräämiseen, kalastuslupia, geologisia tutkimuksia tai malminetsintää.

Poikkeuksia yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoituksesta haetaan siltä ELY-keskukselta, jonka toimialueella kyseinen luonnonsuojelualue sijaitsee (LSL 27 §) tai eräissä tapauksissa ympäristöministeriöltä. Rauhoitus voidaan lakkauttaa tai rauhoitusmääräyksiä lieventää, jos rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Natura 2000 -alueen suojelusta poikkeaminen edellyttää erityisiä perusteita. Jos hanke tai suunnitelma todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000 -alueen suojeluarvoja, on nämä vaikutukset arvioitava (65 §). Arviointi voidaan tehdä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) yhteydessä. Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen, jos arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen merkittävästi heikentävän Natura-alueen suojeluarvoja. Valtioneuvosto voi kuitenkin myöntää suojelusta poikkeuksen erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, jos vaihtoehtoista ratkaisua ole (66 §).

Poikkeaminen Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevista erityissäännöksistä voi tapahtua vain luonto- tai lintudirektiivissä tarkoitetuilla, hyvin rajatuilla perusteilla (LSL 49 §). Poikkeusluvun ratkaisee ELY-keskus. Edellytyksenä on esimerkiksi, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole eikä poikkeus häiritse lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä sen luontaisella levinneisyysalueella.

Poikkeaminen LSL 29 §:ssä tarkoitetusta luontotyyppien suojelusta edellyttää ELY-keskuksen päätöstä. Näihin luontotyyppihin kuuluvien luonnontilaisten tai niihin verrattavien alueiden muuttaminen niiden ominaispiirteiden säilymistä vaarantavalla tavalla on kiellettyä. Muuttamiskielto on voimassa sen jälkeen, kun ELY-keskus on tehnyt päätöksen alueen rajoista ja antanut sen tiedoksi (LSL 30 §). ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen muuttamiskiellostä, jos luontotyyppien suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai jos luontotyyppien suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen (LSL 31 §).

³⁶ http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Luonnonsuojelun_luvat/Luonnonsuojelualueiden_rauhoitusmaarayksista_poikkeaminen, viitattu 24.11.2015.

LSL 47 §:n mukaisesti lajien esiintymispaikkojen suojelusta poikkeaminen edellyttää myös ELY-keskuksen päätöstä. Ilman tätä poikkeusta erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Kielto on voimassa sen jälkeen, kun ELY-keskus on tehnyt ja antanut tiedoksi päätöksen alueen rajoista. Erityisesti suojeltavat lajit ilmenevät luonnonsuojeluasetuksen liitteestä 4. ELY-keskus voi myöntää luvan kiellosta poikkeamiseen, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana (LSL 48 §).

Käytettävissä ei ole tietoja vuosittain käsiteltävien LSL:n mukaisten poikkeuslupien määristä tai käsittelyn kestosta.

2.11 Jätelain mukainen ennakoivalvonta

Jätelain (646/2011, JL) tarkoituksena on ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, varmistaa toimiva jätehuolto ja ehkäistä roskaantumista.

Jätelain lupamenettely on yhdenmukainen ympäristölupaan jo ympäristölupamenettelylain säätämisen yhteydessä 1990-luvun alussa. Jätelainsäädännössä on kuitenkin useita muita menettelyitä ja erityispiirteitä, joiden takia sitä on syytä tarkastella osana yhden luukun mallin kehittämistä. Lisäksi materiaalien jätteeksi luokittelu on avainasemassa yhden luukun tavoitteiden kannalta, koska tästä tulkinnasta voi riippua se, mikä viranomainen asian käsittelee ja minkälaista viranomaismenettelyä toiminnanharjoittajalta edellytetään. Myös toiminnan riskien arviointi ja siten myös sijainninhjaus ovat yhteydessä jätetulkintaan.³⁷

Pääsääntöisesti jätteiden siirtoon maasta toiseen tarvitaan *jätteensiirtolupa*. Muualta tuodun jätteen käsittelylle Suomessa tarvitaan *jätteen hyödyntämislaitoksen ennakkohyväksyntä* (JL 114 §). Jätteensiirtoasiat on keskitetty Suomen ympäristökeskukselle. *Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuottajat* (JL 48 §) ovat velvollisia liittymään tuottajayhteisöön tai suoraan Pirkanmaan ELY-keskuksen ylläpitämään tuottajarekisteriin (JL 101 §, 105 §). Yhden luukun menettelyiden kannalta oleellista on, että tuottajavastuurekisteri on riittävästi yhteydessä muihin ympäristöalan rekistereihin, jottei toiminnanharjoittajan tarvitse erikseen ilmoittaa tietoja esimerkiksi jätehuoltorekisteriin ja tuottajarekisteriin (ks. JL 142 §).

Jätteen ammattimaisesta keräyksestä on tehtävä *ilmoitus jätehuoltorekisteriin merkitsemistä varten* sen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jonka alueella keräystä harjoitetaan (100 §). Jätelain mukaan jätteiden ammattimaisesta kuljettamisesta ja välittämisestä on tehtävä *hakemus toiminnan hyväksymisestä jätehuoltorekisteriin*. Hakemus tehdään sille elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukselle, jonka toimialueella suurinta osaa toiminnasta harjoitetaan (94 §). *Eviran rekisteröinnin* tarvitsevat kuljetusliikkeet, jotka kuljettavat eläinperäisiä sivutuotteita tai niistä johdettuja tuotteita kaatopaikoille, jätteenpolttolaitoksiin tai biokaasu- ja kompostointilaitoksiin ellei kyseisiä kuljetusliikkeitä ole rekisteröity jätehuoltorekisteriin (Sivutuotelaki 517/2015, 34 §).

Liittymäpintoja jätelakiin on erityisesti kemikaaliturvallisuuslain (390/2005), lannoitevalmistelain (539/2006), eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan lain (517/2015), merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009), merensuojelulain (1415/1994) sekä öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) mukaisissa menettelyissä.

³⁷ Heinonen 2016, s. 1-2.

2.12 Pakkotoimiluvat ja -päätökset

Kiinteän omaisuuden omistusoikeutta tai sen käyttöä rajoittavista pakkotoimioikeuksista säädetään monissa laeissa. Lunastuslaki (laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta, (603/1977) sisältää yleiset säännökset ns. pakkolunastuksesta. Sen mukaan lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus (3 §). Lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla tai jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty (4 §). Lunastuslain 84 §:ssä säädetään tutkimusluvasta.

Lunastusluvasta päättää hakemuksesta valtioneuvosto yleisistunnossa. Jos lunastuslupaa haetaan voimansiirtolinjan, maakaasuverkoston tai muun näihin verrattavan yrityksen rakentamista varten ja jos lunastusluvan antamista ei vastusteta tai kysymys on yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeästä lunastuksesta, lunastusluvasta päättää Maanmittauslaitos. Sähkölinjojen ja muiden johtojen osalta pakkotoimioikeus voi perustua myös maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:ään, jos siinä säädetyt edellytykset täyttyvät, ja sähkölinjojen osalta erityistilanteissa myös lakiin kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (168/1928).

Lunastuslupaa haettaessa on esitettävä selvitys, jonka nojalla voidaan arvostella lunastuksen tarpeellisuus tai todeta lunastusoikeuden olemassaolo. Hakemukseen on liitettävä asianmukaiset kartat ja piirustukset, selvitys asianomaisista alueiden omistajista ja haltijoista sekä heidän osoitteistaan ja tarvittaessa tiedot alueen kaavoitustilanteesta (lunastuslain 7 §).

Lunastus perustuu usein myös muussa laissa, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa, luonnonsuojelulaissa tai vesilaissa, säädettyyn perusteeseen. Jos suunnitelman vahvistaminen, luvan myöntäminen tai muu päätös samalla tuottaa oikeuden yrityksen toteuttamista varten tarpeellisen lunastuksen toimeenpanoon, erillistä lunastuslupaa ei tarvita.

Lunastus toteutetaan lunastustoimituksessa, josta vastaa maanmittauslaitos. Maanmittauslaitoksen tilastojen mukaan vuonna 2013 saatiin loppuun 180 lunastustoimitusta, joista 80:ssä lunastus perustui maankäyttö- ja rakennuslakiin, 27:ssä oli kyse voimansiirtolaitteistoista, 11:ssä ratatoimituksesta ja 18:ssä lunastuksesta suojelualueita varten.³⁸ Luonnonsuojelutarkoituksiin valtio lunasti vuosina 1997–2004 103 aluetta, joiden kokonaispinta-ala oli 16 981 ha.³⁹ Vuonna 2013 tehtiin lisäksi 516 maantietoimitusta.

Hankkeen taustaselvityksessä (Malin – Ekroos 2016) on arvioitu lähemmin, miten erilaisten lunastus- ja pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyjä voitaisiin paremmin integroida osaksi yhden luokun mallia ja mitkä ovat integroinnin oikeudelliset reunaehdot.

2.13 Muut lupa- ja ilmoitusmenettelyt

Painelaitteet

Painelaitelain (869/1999) mukaan painelaitteen vaatimusten mukaisuus osoitetaan pääsääntöisesti tarkastuslaitosten tekemillä tarkastuksilla. Painelaite, joka voi aiheuttaa merkittävää

³⁸ Maanmittauslaitoksen vuositilastoja 2013, s. 13.

³⁹ Suvantola, Leila – Pasanen, Anna-Mari – Pesonen, Lea: Luonnonsuojelun korvausjärjestelmä. Suomen Ympäristö 9/2006.

vaaraa, on rekisteröitävä (8 §). Rekisteröitävälle painelaitteelle on tehtävä määräaikaistarkastuksia sekä tarvittaessa muutostarkastus sen varmistamiseksi, että painelaitte ei vaaranna kenenkään terveyttä, turvallisuutta tai omaisuutta. Painelaitelain mukaisena valvontaviranomaisena toimii Tukes. TUKES ylläpitää painelaiterekisteriä, jossa on tiedot n. 40 000:stä käytössä olevasta painelaitteesta.⁴⁰

Päästökauppa

Päästökaupan tavoitteena on kasvihuonekaasupäästöjen seuraaminen ja niiden vähentäminen kustannustehokkaasti. Suomessa päästökaupasta säädetään päästökauppalalla (311/2011) ja päästökauppaviranomaisena toimii Energiavirasto. Tietyt laitokset tarvitsevat Energiavirastolta kasvihuonekaasujen päästöluvan ja muutoslun (8, 12 §).

Päästökauppalakia sovelletaan muun muassa polttoaineiden polttoon laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 megawattia, ja niiden kanssa samaan kaukolämpöverkkoon liitettyjen pienempien polttolaitosten sekä öljynjalostamoiden, koksamoiden, eräiden teräs-, mineraali- ja metsäteollisuuden laitosten prosessien, eräiden petrokemian laitosten prosessien sekä kivivillan ja nokimustan valmistuksen polttoprosessien hiilidioksidipäästöihin.⁴¹ Suomessa päästökaupparekisteristä löytyi vuosina 2008 – 2014 yhteensä 661 laitosta ja noin 190 toiminnanharjoittajaa.

Vuonna 2008 ilmailutoiminta otettiin mukaan yhteisön päästökauppajärjestelmään (direktiivi 2008/101/EY). Päästökauppa koskee EU:n sisäisiä lentoja sekä kaikkia EU:n alueelta lähteviä ja sinne saapuvia koneita. Lentoliikenteen päästökaupan tarkoituksena on edistää lentoliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Lentoliikenteen päästökauppaviranomaisena Suomessa toimii Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi).

Vuonna 2013 päästökaupan lupa- ja muutoshakemusten sekä parannusraporttien keskimääräinen käsittelyaika oli 8,5 kk. Nykyinen tavoitekäsittelyaika on 4 kk.⁴²

Terveydensuojelulaki

Terveydensuojelulain (763/1994, TSL) perusteella talousvettä toimittavalle laitokselle tai sen olennaiselle muutokselle tarvitaan kunnan terveydensuojeluviranomaisen hyväksyntä (18 §). Lisäksi tietyistä toiminnoista, kuten uimahallin perustamisesta tai eläinten pitoon tarkoitetun rakennuksen sijoittamisesta asemakaava-alueelle, on tehtävä kunnan terveydensuojeluviranomaiselle ilmoitus (13 §).

Kunnat järjestävät ympäristöterveydenhuollon viranomaisen yhteistyössä siten, että alue on riittävän suuri yli 10 viranhaltijan yksikön perustamiseksi. Kunnan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen ehkäisemiseksi (terveydensuojelulain 51 §). Jos toiminta on ympäristönsuojelulain nojalla luvan- tai ilmoituksenvaraista, määräyksen antaa mainitun lain mukainen viranomainen (terveydensuojelulain 13 ja 15 §).

⁴⁰ TUKES Opas: Painelaitteet.

⁴¹ <https://www.energiavirasto.fi/yleista-paastokaupasta>, viitattu 26.11.2015.

⁴² Työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välinen tulostavoiteasiakirja 5.12.2014.

Ilmailulaki – lentopaikka ja lentoestelupa

Ilmailulain (864/2014) mukaan lentopaikan tai muun ilmailua palvelevan alueen rakentamiseen on saatava rakentamislupa (79 §). Trafi myöntää lentoasemien ja pienlentopaikkojen rakennus- ja pitoluvat sekä yksittäisiä lentopaikkojen rakenteita, järjestelmiä ja laitteita koskevia lupia (esim. kiito- ja rullausteiden valo-ohjausjärjestelmille). Suomessa on 27 lentoasemaa. Lentopaikkoja on rekisterissä 56 kpl ja helikopteripaikkoja 22 kpl.⁴³ Trafín lentopaikat ja turva-asiat -yksikkö käsittelee myös lentoestelupahakemukset ja myöntää niihin liittyvät luvat.

Valtioneuvosto voi yksittäistapauksessa pidättää rakentamislupaa koskevan asian ratkaistavakseen. Muuta kuin tuulivoimalaa koskevaan lentoestelupahakemukseen on liitettävä ilmailuliikennepalvelujen tarjoajan (yleensä Finavia Oyj:n) lausunto.

Muinaismuistolaki

Kiinteisiin muinaisjäänöksiin ei muinaismuistolain (295/1963) perusteella saa kajota; niiden kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen ja poistaminen on kielletty (1 §). Tunnettuja muinaisjäänöksiä on Suomessa tuhansia, pelkästään Hämeen alueella 1200 kpl.⁴⁴

Jos hanke saattaa koskea kiinteää muinaisjäänöstä, asiasta on ilmoitettava viipymättä Museovirastolle neuvottelemista varten. Mikäli neuvotteluissa ei saavuteta yksimielisyyttä, asian ratkaisee valtioneuvosto (13 §). Jos muinaisjäänös havaitaan vasta kaivu- tai muun työn yhteydessä, on työ keskeytettävä ja ilmoitettava viipymättä Museovirastolle (14 §). Milloin hankkeen toteutumatta jääminen aiheuttaa muinaisjäänöksen merkitykseen verrattuna kohutuuttoman suurta haittaa, ELY-keskus voi Museovirastoa kuultuaan ja muinaisjäänöstä tutkittuaan antaa luvan muinaisjäänökseen kajoamiseen (11 §).

Ampumaratalaki

Ampumaratalain (763/2015) tavoitteena on edistää turvallista ampumaharrastusta, turvallisuutta ampumaradoilla ja niiden välittömässä läheisyydessä sekä maakunnallisen ampumarataverkoston suunnitelmallista kehittämistä. Ampumaradan perustaminen ja ylläpitäminen on luvan- tai ilmoituksenvaraista. Luvan ampumaradan perustamiseen ja ylläpitämiseen (ampumaratalupa) antaa ja peruuttaa Poliisihallitus. Ampumaratoja on Suomessa noin 600 kappaletta. Vuoden 2010 alusta on lupahakemusten määrä ollut kahdesta kolmeen vuodessa; nämäkin ovat olleet tavallisesti lupien muutoksia. Tehtävä on työllistänyt vuositasolla Poliisihallituksessa noin 0,3 henkilötyövuotta.⁴⁵

Muut

Muista lupa- ja ilmoitusmenettelyistä säädetään mm. säteilylaissa (592/1991, turvallisuuslupa), maantielaissa (503/2005, liittymäluvat ja kaapelinsijoitusluvat), ratalaissa (110/2007, kaapelin sijoittamislupa ja tasoristeyslupa), sähköturvallisuuslaissa (410/1996), sähkömarkkinalaissa (588/2013, hankelupa), maakaasumarkkinalaissa (508/2000, hankelupa), tietoyhteiskuntakaareissa (917/2014, sijoittamissuunnitelma ja sijoittamisoikeus), päästökauppalaissa (311/2011, päästölupa), rehulaissa (86/2008, hyväksyminen), merenkulun ympäristönsuo-

⁴³ http://www.trafi.fi/filebank/a/1424263584/f088f22779f8dbe283e7ce28c0439960/15270-Lentopaikkojen_pitajat.pdf

⁴⁴ www.hameenliitto.fi/muinaisjaannokset, viitattu 1.12.2015.

⁴⁵ HE 20/2014 vp.

jelulaissa (1672/2009, sataman jätehuoltosuunnitelma), elintarvikelaissa (23/2006, hyväksyntä), lannoitevalmistelaissa (539/2006, laitoksen hyväksyntä), eläimistä saatavista sivutuotteista annetussa laissa (517/2015, rekisteröinti ja hyväksyntä) ja eläintautilaissa (441/2013, vesiviljelyeläinluvut).

3. MENETTELYJEN KEHITTÄMISNÄKYMÄT

3.1 Yhden luukun mallin oikeudelliset reunaehdot

Kansallinen oikeus

Perustuslaki

Perustuslaissa (731/1999, PL) säädetään muun ohella viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuudesta (12 §), osallistumisoikeuksista (14 §), omaisuuden suojasta (15 §), elinkeinovapaudesta (18 §) ja vastuusta ympäristöstä (20 §). Samoin perustuslaissa on säännös oikeusturvasta asioiden käsittelyssä (21 §) sekä kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta (121 §).

Perustuslaissa edistetään ympäristötiedon julkisuutta ja mahdollisuuksia osallistua ympäristölliseen päätöksentekoon. PL 12 §:n nojalla viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu, ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisen vallan tulee myös edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (14 §). Ympäristöperusoikeussäännöksessä säädetään erikseen, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (20 §).

Perustuslain oikeusturvasäännösten edellytykset ulottuvat niin toiminnanharjoittajiin kuin haitankärsijöihin ja muihin asianosaisiin. PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Osaltaan yhden luukun mallilla on kytkentä myös PL 20 §:ssä tarkoitettuun terveellisen ympäristön turvaamiseen sekä omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Mallin tavoitteena ei kuitenkaan ole tehdä muutoksia aineellisen lainsäädännön vaatimustasoon.

Hallintolaki

Hallintolaki (434/2003) on hallintoasioiden yleislakina erittäin keskeinen yhden luukun mallia kehitettäessä. Hallintolaissa säädetään muun ohella hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasian vireilletulosta ja käsittelystä viranomaisessa.

Ympäristölakien menettelysäännökset tarkentavat hallintolain sääntelyä ja hallintolaista poikkeavat säännökset syrjäyttävät sen. Hallintolaissa asetetaan kuitenkin yleiset suuntaviivat hallintoasioiden käsittelylle, ja sen kanssa päällekkäistä sääntelyä olisi myös pyrittävä välttämään. Hallintolakia sovelletaan monilta osin rinnan ympäristölakien kanssa.

Hyvän hallinnon perusta muodostuu ensinnäkin hallinnon oikeusperiaatteista, joihin hallintolain 6 §:n perusteella kuuluvat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksensuoja. Toiseksi siihen kuuluvat palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), joiden perusteella asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä

järjestämään siten, että hallinnossa asioivat saavat asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisten on hallintolain perusteella annettava asiakkaille hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa (8 §) ja tehtävä yhteistyötä keskenään (10 §). Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, on sen pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaisen viranomaisen luokse. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Nämä hallintolain mukaiset neuvonta- ja yhteistyövelvoitteet sopivat hyvin yhteen yhden luukun periaatteen kanssa.

Hallintolaissa säädetään myös hallintoasian asianosaisesta. Sen mukaan asianosainen hallintoasiassa on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (11 §). Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa asianosainen on määritelty tätä hieman laueammin siten, että asianosainen on se, jonka oikeutta tai etua asia *saattaa* koskea.

Hallintolain II osassa säädetään verraten yksityiskohtaisesti hallintoasian vireilletulosta ja käsittelystä viranomaisessa. Esimerkiksi seuraavat säännökset ovat merkityksellisiä yhden luukun mallin kehittämisen kannalta:

- *Asian vireilletulo.* Jos asiakirja on puutteellinen, on viranomaisen kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa ja ilmoitettava, miten sitä on täydennettävä (22 §).
- *Yleiset vaatimukset.* Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä (23 §). Jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava ne samalla kertaa (25 §).
- *Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen.* Lausunto- tai selvityspyynnössä on yksilöitävä, mistä selvitystä on esitettävä (32 §). Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus mielipiteen lausumiseen ja selityksen antamiseen asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista vaatimuksista ja selvityksistä (34 §). Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, viranomaisen tulee varata näille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelystä sekä lausua mielipide asiasta (41 §).
- *Asian ratkaiseminen.* Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi mm. päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu (44 §). Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä sovellettavat säännökset (45 §).

Kansainvälinen oikeus

Århusin sopimus

Århusin sopimuksella tarkoitetaan yleissopimusta tiedon saannista, yleisön osallistumisoi-
keudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasiois-
sa (SopS 122/2004). Yhden luukun mallin kannalta erityisesti sopimusmääräykset yleisön
osallistumisesta päätöksentekoon ovat merkityksellisiä.

Sopimuksen nojalla yleisölle, jota asia koskee, on tiedotettava ympäristöön liittyvän päätök-
senteon alkuvaiheessa riittävästi, hyvissä ajoin ja tehokkaasti tietyistä asioista, joihin kuuluvat

muun muassa ehdotettu toimi, päätösten luonne tai päätösluonnos ja suunniteltu menettely sekä yleisön osallistumismahdollisuudet (6.2 artikla). Yleisön tulee voida osallistua menettelyihin jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia ja kun yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti (6.4 artikla). Yleisön osallistuminen kattaa myös ympäristöön liittyvien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun (7 artikla).

Århusin sopimuksen perusteella yleisön tulee voida esittää kaikki oleelliset asiat kirjallisesti, julkisessa kuulemistilaisuudessa tai vastauksena hakijalle toimitettuun pyyntöön (6.7 artikla). Yleisön esittämät näkemykset tulee ottaa päätöksessä asianmukaisesti huomioon ja osallistumiselle on oltava kohtuulliset määräajat (6.3 artikla).

Århusin sopimuksessa on yhden luukun mallin näkökulmasta kaksi erityisesti huomionarvoista seikkaa. Ensinnäkin yleisölle voidaan sopimuksen valossa tiedottaa päätösluonnoksesta, mutta tiedottamisen tulee tapahtua ja ylipäänsä yleisön tulee voida osallistua päätöksentekomenettelyyn jo alkuvaiheessa. Toiseksi osallistumiseen oikeutetun yleisön piiriä ei ole rajattu, joskin tiedottamisessa viitataan *yleisöön, jota asia koskee*, jolla tarkoitetaan päätöksentekon vaikutusten piirissä olevaa yleisöä ja ympäristönsuojelujärjestöjä (2.5 artikla).

Muut sopimukset

Yleissopimuksessa valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 67/1997) edellytetään, että sopimuspuolet toteuttavat tarpeelliset toimenpiteet ehkäistäkseen, vähentäkseen ja valvoakseen ehdotetuista hankkeista aiheutuvia merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Hankkeet, joille arviointi on mahdollisesti tehtävä, luetellaan sopimuksen liitteessä I. Yhden luukun mallille YVA-yleissopimus ei sinänsä aiheuta erityisiä vaatimuksia. Mallia kehitettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että osa hankkeista voi edellyttää sopimuksen mukaista kansainvälistä yhteistyötä vaikutusten kohdevaltion kanssa.

Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välisessä ympäristönsuojelusopimuksessa (75/1976) määrätään muun ohella, että haitankärsijä voi saattaa kysymyksen toiminnan sallittavuudesta käsiteltäväksi toiminnan sijaintimaan tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa. Samoin tällainen haitankärsijä voi valittaa tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksestä samassa laajuudessa ja samoin edellytyksin kuin oikeussubjekti toiminnan sijaintimaassa (3 artikla). Myöskään tässä pohjoismaisessa ympäristönsuojelusopimuksessa ei aseteta esteitä yhden luukun mallin kehittämiseksi, mutta sopimus edellyttää rajat ylittävien ympäristövaikutusten huomioon ottamista ympäristöllisissä menettelyissä.

EU-oikeus

Energiainfrastruktuuriasetus

EU:n energiainfrastruktuuriasetusta N:o 347/2013 on sivuttu jo edellä jaksossa 1.4. Asetuksessa vahvistetaan suuntaviivat Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien ensisijaisten käytävien ja alueiden viiveetöntä kehittämistä ja yhteentoimivuutta varten.

Asetus edellyttää ennakkovalvontamenettelyjen koordinoitua Euroopan laajuisissa, yhteistä etua koskevissa energiainfrastruktuurihankkeissa.⁴⁶ Tällaisten hankkeiden asiakirjojen käsittelyn on tapahduttava niin nopeasti kuin se oikeudellisesti on mahdollista (7 artikla). Lupapro-

⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (1315/2013/EU) unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi ei sisällä energiainfrastruktuuriasetuksen kaltaisia nimenomaisia suunnittelua tai päätöksentekoa koskevia velvoittavia säännöksiä, jotka jäsenvaltion olisi tullut saattaa voimaan. Sen avulla pyritään muutoin kehittämään Euroopan laajuisten maa-, vesi-, ilmaliiKENNEVERKOSTOA.

sessi on järjestettävä ja kattava päätös hankkeesta tehtävä siten, että siinä noudatetaan a) kokonaisvaltaista järjestelmää, b) koordinoitua järjestelmää tai c) yhteistyöhön perustuvaa järjestelmää (8 artikla).

Kokonaisvaltaisessa järjestelmässä toimivaltainen viranomainen antaa kattavan päätöksen, joka on ainoa menettelystä seuraava päätös; muut viranomaiset voivat antaa asiasta lausuntonsa. Koordinoidussa järjestelmässä kattavaan päätökseen sisältyy useita eri asianomaisten viranomaisten antamia oikeudellisesti sitovia päätöksiä; toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin perustaa viranomaisten välisen työryhmän, vahvistaa päätöksenteolle määräaikoja sekä tehdä eräin edellytyksin päätöksiä toisen viranomaisen puolesta tai jättää ottamatta huomioon tämän tekemän päätöksen. Yhteistyöhön perustuvassa järjestelmässä toimivaltaisen viranomaisen valta ulottuu vain määräaikojen asettamiseen muille viranomaisille ja niiden seuraamiseen.

Energiainfrastruktuuriasetuksessa asetetaan määräaikoja lupaprosessin kestolle. Hakemusta edeltävä menettely lupaprosessin alkamisesta hakemusasiakirjojen hyväksymiseen saa kestää enintään kaksi vuotta. Lakisääteiseen lupamenettelyyn hakemusasiakirjojen hyväksymispäivästä kattavan päätöksen tekemiseen saa puolestaan kulua enintään vuosi ja kuusi kuukautta. Näin ollen lupamenettelyn kesto voi olla enintään kolme vuotta ja kuusi kuukautta, ellei sitä tapauskohtaisesti pidennetä (10 artikla).

Energiainfrastruktuuriasetus ei sinänsä vaikuta olennaisesti Suomen lupajärjestelmään, koska sen piiriin kuuluvia hankkeita on erittäin vähän. Se antaa kuitenkin malleja yhden luukun mallin kehittämiseksi ja asetuksen toimeenpanemiseksi on säädetty energiainfrastruktuurilaki (684/2014). Energiainfrastruktuurilain 1 §:n nojalla yhteistä etua koskevan energiahankkeen lupamenettelyä sovelletaan Suomessa seuraaviin lupiin:

- 1) sähkömarkkinalain (588/2013) 14 §:n mukainen hankelupa suurjännitejohdon rakentamiseen ja 17 §:n mukainen kunnan suostumus sähköjohdon reitille;
- 2) maakaasumarkkinalain (508/2000) 6 luvun 5 §:n mukainen hankelupa maan rajan ylittävän siirtoputken rakentamiseen;
- 3) Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004) 6 ja 7 §:n mukainen suostumus Suomen talousvyöhykkeen hyödyntämiseen tai käyttöön lukuun ottamatta yksinomaan tutkimusta varten annettavaa suostumusta;
- 4) vesilain (587/2011) 3 luvun mukainen lupa rakentamista koskevaan vesitaloushankkeeseen;
- 5) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 125 §:n mukainen rakennuslupa, 126 §:n mukainen toimenpidelupa ja 171 §:n mukainen poikkeuksen myöntäminen;
- 6) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 23 §:n mukainen lupa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin ja 37 §:n mukainen lupa vaarallisen kemikaalin siirtoa varten tarkoitetun putkiston rakentamiseen;
- 7) kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) 5 §:n mukainen lunastuslupa; (10.4.2015/425)
- 8) ympäristönsuojelulain (527/2014) 27 §:n mukainen ympäristölupa.

Toimivaltaisena, menettelyjä koordinoivana viranomaisena Suomessa toimii energiainfrastruktuurilain nojalla Energiavirasto (3 §) ja lupamenettelyssä noudatetaan yhteistyöhön perustuvaa järjestelmää (4 §). Hakemusasiakirjat on toimitettava sekä Energiavirastolle että lupaviranomaiselle ja Energiaviraston on pyydettävä lupaviranomaiselta hakemusasiakirjojen riittävydestä lausunto, josta se ei voi poiketa (5-6 §).

Teollisuuspäästödirektiivi

Direktiivissä teollisuuden päästöistä (2010/75/EU) säädetään teollisesta toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä. Sen perusteella laitosta, polttolaitosta, jätteenpolttolaitosta tai jätettä käyttävää rinnakkaispolttolaitosta ei saa käyttää ilman lupaa (4 artikla). Direktiiviä sovelletaan merkittäviä ympäristöhaittoja aiheuttaviin teollisuustoimintoihin ja tiettyä kapasiteettia suurempiin teollisuuslaitoksiin (2 artikla), joiden tulee olla jäsenvaltioissa luvanhakuvelvollisuuden piirissä. Lupahakemusten sisällöstä säädetään direktiivissä verraten yksityiskohtaisesti (12 artikla).

Teollisuuspäästödirektiivin perusteella jäsenvaltioiden on yhteensovitettava luvan myöntämismenettely ja -ehdot, jos päätöksentekoon osallistuu useita viranomaisia tai useita toiminnanharjoittajia tai jos myönnetään useampia lupia. Tavoitteena on tässä suhteessa taata tehokas yhtenäinen menettely toimivaltaisten viranomaisten välille (5 artikla).

Direktiivissä säädetään myös lupaehdojen tarkistamisesta. Sen nojalla toimivaltaisen viranomaisen on tarkistettava lupaehdot säännöllisesti ja viimeistään neljän vuoden kuluessa siitä, kun laitoksen pääasiallisen toiminnan BAT-päätelmät on julkaistu (21 artikla).

Tiedon saatavuudesta ja yleisön osallistumisesta lupamenettelyyn säädetään teollisuuspäästödirektiivissä siten, että yleisölle, jota asia koskee, on annettava mahdollisuus osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti menettelyihin (24 artikla). Yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitetaan yleisöä, johon lupamenettely vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, tai yleisöä, jonka etua päätös koskee mukaan lukien ympäristönsuojelujärjestöt (3.17 artikla). Kun päätös on tehty, on siitä saatettava muun muassa Internetin välityksellä tietyt tiedot yleisön saataville (24 artikla). Yleisöllä jota asia koskee, tulee olla mahdollisuus hakea muutosta päätöksiin tuomioistuimessa tai muussa elimessä (25 artikla).

Yleisön osallistumisesta päätöksentekoon säädetään tarkemmin teollisuuspäästödirektiivin liitteessä IV samankaltaisesti Århusin sopimuksen kanssa. Liitteen perusteella yleisölle on ilmoitettava päätöksenteon varhaisessa vaiheessa esimerkiksi lupahakemus, tieto YVA-menettelystä, tiedot toimivaltaisista viranomaisista sekä huomautusten tai kysymysten esittämisen aikataulusta, päätösten luonne tai päätösluonnos sekä tärkeimmät selvitykset ja ohjeet. Myös sellaiset päätöksen kannalta merkitykselliset tiedot, jotka annetaan tämän ajankohdan jälkeen, on saatettava yleisön, jota asia koskee, saataville.

Yleisöllä jota asia koskee, on oikeus ilmaista toimivaltaiselle viranomaiselle huomautuksensa ja mielipiteensä ennen kuin lupahakemuksesta päätetään ja päätöstä tehtäessä kuulemisen tulokset on otettava huomioon. Jäsenvaltiot päättävät järjestelyistä tiedottamisen ja kuulemisen suhteen, mutta yleisön osallistumiselle ympäristöä koskevaan päätöksentekoon on jätettävä riittävästi aikaa.

Yhden luukun mallin kehittämisen näkökulmasta teollisuuspäästödirektiiviin voidaan ensinnäkin katsoa korostavan viranomaisten välisen yhteistyön tärkeyttä myönnettäessä useita lupia, joskin direktiivissä viitataan vain siinä tarkoitettuihin lupiin. Toiseksi direktiivissä korostetaan yleisön ja erityisesti asianosaisten mahdollisuutta vaikuttaa tehokkaasti ympäristölliseen päätöksentekoon.

Ympäristötietodirektiivi

Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin (2003/4/EY) tavoitteena on taata oikeus saada viranomaisten hallussa olevaa ympäristötietoa ja varmistaa sen saatavilla oleminen yleisölle erityisesti tietoverkkojen ja sähköisten välineiden avulla (1 artikla). Viranomaisen on pyydettyä annettava saataville ympäristötietoa ilman, että pyynnön edistäjän on perusteltava pyyntönsä (3 artikla). Viranomaisten on myös järjestettävä ympäristötietositen, että sitä voidaan levittää yleisölle erityisesti tietoverkkojen ja sähköisten välineiden avulla (7 artikla). Yhden luukun mallin kannalta ympäristötietodirektiivissä korostetaan osaltaan ympäristötiedon avointa saatavuutta.

YVA-direktiivi

Direktiivissä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (2011/92/EU) edellytetään, että sen liitteessä I luetellut hankkeet arvioidaan direktiivin mukaisesti ja että liitteessä II lueteltujen hankkeiden arvioinnin tarve määritetään (4 artikla). Ympäristövaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan menettelyä, joka käsittää arviointiselostuksen laatimisen, kuulemisen ja tarvittaessa neuvottelujen käymisen, toimivaltaisen viranomaisen tarkastelun arvioinnista ja päätelmän hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista sekä päätelmän sisällyttämisen luvan myöntämispäätökseen (3 artikla).

Ympäristövaikutusten arvioinnista on laadittava arviointiselostus. Toimivaltaisen viranomaisen on annettava hankkeen toteuttajan pyynnöstä lausunto, jossa määritetään arviointiselostukseen sisällytettävien tietojen laajuus ja tarkkuus. Ennen lausunnon antamista toimivaltaisen viranomaisen on kuultava muita asianomaisia viranomaisia (5 artikla).

YVA-direktiivin perusteella yleisölle on sen päätöksentekoon osallistumisen varmistamiseksi ilmoitettava sähköisesti ja julkisin ilmoituksin tai muuten ympäristöä koskevien päätöksentekomenettelyjen varhaisessa vaiheessa mm. lupahakemus, tieto YVA-menettelyn soveltamisesta, tiedot viranomaisista ja määräajoista huomautusten ja kysymysten esittämiselle, päätösten luonne tai päätösluonnos, tietojen saatavilla oleminen sekä tiedot menettelyistä osallistumista varten (6 artikla).

Yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua ympäristöllisiin päätöksentekomenettelyihin. Tässä tarkoituksessa sillä on oltava mahdollisuus esittää huomautukset ja mielipiteet ennen kuin lupahakemuksesta päätetään ja vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Eri vaiheita varten on säädettävä kohtuulliset määräajat eikä yleisön kuulemisen määräaika saa olla alle 30 päivää (6 artikla).

Luvan myöntämispäätökseen on sisällytettävä perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. Viranomaisten on tehtävä ennakkovalvontapäätökset kohtuullisessa ajassa (8 artikla). Lupapäätöksestä on tiedotettava viipymättä yleisölle ja asianomaisille viranomaisille ja varmistettava siihen liittyvien tietojen saatavilla oleminen (9 artikla). Yleisöllä, jota asia koskee, on oltava mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa elimessä yleisön osallistumista koskeviin säännöksiin liittyvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien tai menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi (11 artikla).

Yhden luukun hankkeen näkökulmasta YVA-direktiivi ei aseta esteitä YVA-menettelyn yhdistämiselle lupamenettelyihin. Päinvastoin direktiivissä osaltaan korostetaan YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen välistä läheistä suhdetta. YVA-direktiivin vuonna 2014 tapahtuneessa uudistuksessa tätä suhdetta tiivistettiin edelleen, kun direktiivin lisättiin vaatimus perustellun päätelmän tekemisestä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista ja päätelmän sisällyttämisestä luvan myöntämispäätökseen.

3.2 Menettelyvaiheiden yhdentäminen

Hallintolain pohjalta viranomaismenettelyissä noudatetaan samaa perusprosessia, joten ympäristöllisten menettelyjen vaiheet muistuttavat pääpiirteissään toisiaan. Näihin vaiheisiin kuuluvat hieman prosessista riippuen hakemuksen vireilletulo, tiedottaminen, kuuleminen, mahdollisesti katselmus ja neuvottelu, lausunnotmenettely, lupaharkinta sekä päätöksen antaminen ja julkipano. Menettelyjen yksityiskohdat eroavat toisistaan ja merkitykseltään vähäisissä asioissa joitakin menettelyvaiheita voidaan jättää väliin. Seuraavassa eri menettelyvaiheita käsitellään lyhyesti yhden luukun mallin kehittämisen näkökulmasta:

Hakemuksen jättämistä edeltävässä vaiheessa olisi mahdollista tukea yhden luukun periaatetta kehittämällä neuvontaa ja viranomaisten välisiä neuvotteluja.

Hakemusvaiheessa tulisi koordinoida eri viranomaisten tietotarpeet. Eri ympäristöllisillä menettelyillä on erilaisia tavoitteita, mutta niissä suoritettava vaikutusten arviointi edellyttää osin samoja perustietoja, kuten tietoja yrityksestä, hankkeesta, kiinteistöistä, ympäristöolosuhteista ja ympäristön tilasta sekä väestöstä. Joistakin tiedoista olisi hyötyä myös muiden hankkeiden ympäristöllisissä päätöksentekomenettelyissä. Kehittämällä julkishallinnon sähköisiä asiointijärjestelmiä entistä yhteentoimivammiksi ja luomalla yhteinen kokoava käyttöliittymä voitaisiin tukea yhden luukun periaatetta.

Sähköisen asioinnin kehittämisen yhteydessä on syytä arvioida kriittisesti eri menettelyissä kerätyn tiedon laajuutta sekä tietojen räätälöintivaatimuksia. Taulukossa 4 vertaillaan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä kerättävää tietosisältöä kemikaaliturvallisuuslain lupamenettelyn, ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja kaivoslain vaatimuksiin.

Taulukko 4. Eri menettelyissä kerättävien perustietojen vertailua

Kerättävä tieto	YSL	KemTurvL	YVA	Kaivoslaki	Perusrekisteri
Hankkeen perustiedot	+	+		+	Väestörekisteri, PRH
Tiedot kiinteistöitä ja laitoksista	+	+		+	Kiinteistörekisteri, rakennuslupa
Yleiskuvaus toiminnasta	+	+	+	+	
Tuotanto, prosessit, laitteet	+	+			
Sijaintipaikka ja ympäristöolosuhteet	+	+	+	+	SYKE, LUKE, MH
Tiedot ympäristövaikutuksista	+		+	+	VAHTI, HERTTA
Toiminnan aloitusajankohta	+	+	+		
Selvitys naapureista	+	+	+	+	Kiinteistörekisteri, väestörekisteri
Tiedot polttoaineista	+	+	+		Yrityksen toiminnanohjausjärjestelmä
Tiedot raaka-aineista ja kemikaaleista	+	+	+		Yrityksen toiminnanohjausjärjestelmä
Arvio toimintaan liittyvistä riskeistä	+	+	+		KemTurvL:n mukainen menettely
Arvio parhaan käytökelpoisen tekniikan soveltamisesta	+		+		
Selvitys päästöjen vähentämistä koskevista toimista	+		+		
Selvitys liikennejärjestelyistä	+	+	+		Osin Liikennevirasto
Toimintaa koskevat kartat	+	+	+	+	MML
Tiedot toiminnan seurannasta ja tarkkailusta	+	+	+		VAHTI
Muut myönnettyt luvat	+	+	+	+	Sähköinen asiointijärjestelmä
Selvitys pohjavesialueesta	+	+	+		SYKE

Lupahakemuksen vireilletulovaiheessa viranomaisten tulisi koordinoida esimerkiksi hakemusten täydennyspyynnöt, koska hakemuksen muutoksilla voi olla vaikutusta myös muiden viranomaisten harkintaan. Samasta asiasta ei tulisi pyytää täydennyksiä erikseen eri menettelyissä.

Lupahakemukseen liittyvät katselmuksot ja neuvottelut tulisi pyrkiä järjestämään kootusti. Toisaalta jonkin kokonaisuuden kannalta vähäisen tai ajallisesti suunnitteluprosessin eri vaiheeseen liittyvän katselmuksen tai neuvottelun yhteen sovittaminen toisen menettelyn kanssa ei aina olisi tarkoituksenmukaista.

Lupahakemuksesta kuulemisen ja lausuntojen pyytämisen yhteensovittaminen eri menettelyjen kesken tuottaisi varsin merkittävällä tavalla lisähyötyä. Tulisi myös arvioida, voitaisiinko viranomaisten välinen yhteistyö päätöstä valmisteltaessa toteuttaa nykyistä lausuntomenettelyä tehokkaammin ja epämuodollisemmin. Haitankärsijän kannalta yhdenmukainen kuuleminen hankkeesta helpottaisi osallistumista, kun kansalaisen ei tarvitsisi arvioida, missä menettelyssä hänen tulisi ottaa kantaa mihinkin asiaan.

Lupaharkinnan ja lupapäätöksen osalta tulee yhden luukun mallin kannalta arvioitavaksi, annettaisiinko hankkeesta yksi lupapäätös vai useita rinnakkaisia päätöksiä (mahdollisesti osin samanaikaisesti). Mahdollisuuksia on monia: Esimerkiksi päätöksen hakemusosan kuvaus (resiitti) voisi olla yhdenmukainen ja lupamääräykset voitaisiin antaa erikseen osa-alueittain.

Lupapäätöksestä tiedottamisessa ja päätöksen julkipanossa menettelyjen yhdentäminen olisi luontevaa ja keventäisi kokonaisuutta. Yhdennetty tiedottaminen ja julkipano olisi mahdollista samanaikaisesti annettavista päätöksistä.

Muutoksenhaku lupapäätökseen voisi tapahtua joko erikseen jokaisesta päätöksestä tai kokonaisuutena. Yhdennetyn päätöksen osalta tulee arvioitavaksi osapäätösten lainvoimaiseksi tulo. Pelkästään jo eri päätösten yhtenevät valitusajat helpottaisivat tuomioistuimen työtä (edellyttäen, että tuomioistuin on sama) ja lyhentäisivät valitusten käsittelyyn kuluvaan aikaa.

Tarkkailu ja raportointi sisältävät paljon mahdollisuuksia hyödyntää eri prosesseissa syntyvää dataa. Rajapintojen ja tiedon omistajuuden selkeä määrittely mahdollistaisivat viranomaisille toisten järjestelmiin tallennetun tiedon hyödyntämisen nykyistä tehokkaammin.

Jälkivalvonta edellyttää jo nykyisin koordinaatiota esimerkiksi ympäristönsuojelun ja kemikaalivalvonnan välillä.

4. VIRANOMAISET

Ympäristölliseen päätöksentekoon osallistuu useita viranomaisia: aluehallintovirastot käsittelevät vesilupahakemukset ja laaja-alaiset ympäristölupahakemukset. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset käsittelevät pienempien toimintojen ympäristölupahakemukset, maanaineslupahakemukset sekä rakentamisen luvat, ja kunnat vastaavat maankäytön suunnittelusta. Tukes käsittelee kaivoslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaiset lupahakemukset. ELY-keskus toimii yhteysviranomaisena ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ja ratkaisee luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut.

Suomessa on 313 kuntaa. Yli 50 000 asukkaan kuntia on kuitenkin vain 20, ja kuntien mediaanikoko on 6068 asukasta.⁴⁷ Kunnat tekevät ympäristöasioissa usein yhteistyötä jakamalla viranhaltijaresursseja sekä yhteisten lautakuntien tai kuntayhtymien muodossa.

4.1 Hallituksen linjaukset maakuntahallinnosta ja aluehallintovirastoista

Hallituksen neuvottelutuloksessa maakuntahallinnosta (*Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä* 5.4.2016) todetaan, että maakuntien tehtävien perustana on selvä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Kunnat tulevat vastaamaan edelleen muun ohella maankäytöstä ja rakentamisesta. Maakuntien vastuuna tulee puolestaan olemaan esimerkiksi ympäristöterveydenhuolto sekä alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu.

Ympäristöasioista maakunnille siirretään ensinnäkin maakuntien liittojen tehtävät. Toiseksi ELY-keskukset lakkautetaan ja niiden tehtävistä pääosa siirretään maakunnille, mutta ympäristölliseen ennakovalvontaan kuuluvat oikeusharkintaiset tehtävät sijoitetaan valtionhallintoon. Kolmanneksi pelastustoimi ja ympäristöterveydenhuolto sekä elintarvikevalvonta tulevat maakuntien tehtäviksi.

Ympäristöhallinnon luvat, ympäristövalvonta ja luonnonsuojelu on tarkoitus saattaa uuden valtakunnallisen aluehallintoviraston vastuulle, kun taas vesien- ja merensuojelun tehtävät siirretään maakunnille. Rakennusvalvonta jää kunnan tehtäväksi, elleivät kaikki maakunnan kunnat sovi sen siirtämisestä maakunnalle ja järjestä rahoitusta tätä varten.

Aluehallintovirastot uudistetaan siten, että nykyisestä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallisesti toimivaltainen viranomainen. Tällä valtakunnallisella aluehallintovirastolla tulee olemaan alueellisia yksiköitä tai toimipisteitä. Päällekkäisyydet aluehallintoviraston ja keskusvirastojen välillä on tarkoitus purkaa. Lisäksi pyritään löytämään sellaiset ratkaisut, jotka edistävät mahdollisimman paljon digitalisaatiota ja sen hyödyntämistä.

Maakuntahallinnon jatkovalmistelussa pohjana on hallituksen linjausten lisäksi ministeri Lauri Tarastin raportti maakuntiin pohjautuvan itsehallinnon järjestämiseksi. ELY-keskuksille kuuluvat ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelutehtävät siirtyvät hallituksen linjausten ja Tarastin raportin perusteella eräin poikkeuksin valtakunnalliselle aluehallintovirastolle. Tämä tarkoittaisi keskisuurten ja suurten laitosten kuten perusteellisuuden, kaivosten, turvetuotannon, jät-

⁴⁷ <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>, sivulla vierailtu 20.5.2016.

teenpolton ja suurimpien energiantuotantolaitosten luvitukselle ja valvonnalle laajasti yhden luukun mallin mahdollistavaa rakennetta.⁴⁸

Kaiken kaikkiaan ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelutehtävistä tehdyt hallituksen linjaukset tulevat tehostamaan viranomaisresurssien käyttöä ja erityisasiantuntemuksen hyödyntämistä yhdistämällä hajautuneen valtion lupa- ja valvontaviranomaistehtävien hoidon samaan valtakunnalliseen viranomaiseen. Valtakunnalliselle aluehallintovirastolle tulee niin ympäristöllisiä lupa- kuin valvontatehtäviä.⁴⁹ Aluehallintovirastojen ja Tukesin tehtäväjako on kuitenkin jätetty linjauksissa avoimeksi.

4.2 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirasto (AVI) ratkaisee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupa-asioita. Ympäristö- ja vesilupien keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2014 oli 14,4 kuukautta. Aluehallintovirastoja on kuusi, mutta vain neljä niistä käsittelee ympäristö- ja vesilupia. Aluehallintoviraston lupa- ja tietopalvelun mukaan vuonna 2014 annettiin yhteensä 1385 kpl vesi- ja ympäristölupia koskevia päätöksiä. Aluehallintovirastojen ympäristö- ja vesilupien käsittelyyn oli varattu vuonna 2014 noin 94 htv.⁵⁰

Hallituksen 5.4.2016 tekemien linjausten mukaan nykyisestä kuudesta aluehallintovirastosta muodostettaisiin yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen, joka toimii alueellisissa yksiköissä tai toimipisteissä.

4.3 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskuksia on ympäristövastuualueella 13 kappaletta. Niiden ympäristövastuualueille on osoitettu noin 780 htv. Tästä noin 240 htv kuuluu ympäristönsuojeluun ja ympäristövaikutusten arviointiin. Alueiden käyttöön ja luonnonsuojeluun on molempiin osoitettu noin 100 htv. Resursseja käytetään valvontaan, erilaisiin neuvotteluihin ja lausuntojen valmisteluun, mutta ELY-keskukset tekevät myös mittavan määrän päätöksiä. Alueiden käyttöön liittyviä poikkeamispäätöksiä (siirtymässä suurelta osin kunnille) on tehty vuosittain noin 1000 kpl ja rakennussuojelupäätöksiä noin 30 kpl. ELY-keskukset käsittelevät vesilain mukaisia ilmoituksia vuosittain useita tuhansia ja PIMA-ilmoituksia pari sataa, lisäksi ne antavat noin 60 kpl YVA-menettelyyn liittyviä lausuntoja (2 jokaista YVA-menettelyä kohden). Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien lukumäärästä ei ole käytettävissä tietoja.

Hallituksen 5.4.2016 tekemien linjausten mukaan pääosa ELY-keskusten tehtävistä siirrettäisiin maakunnille ja ne lakkautettaisiin. Kuitenkin ympäristöhallinnon luvat, ympäristövalvonta ja luonnonsuojelu koottaisiin ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista uudistettavaan valtion valtakunnalliseen aluehallintovirastoon valtion tehtäväksi.

⁴⁸ Tarasti 2016. Tarasti toteaa mm., että ”ELY-keskuksille kuuluvat keskisuuria ja suuria laitoksia koskevat ympäristönsuojelutehtävät sekä aluehallintovirastoille kuuluvat vastaavia laitoksia koskevat ympäristölupatehtävät koskevat ympäristövaikutuksiltaan ja -riskeiltään usein yhtä maakuntaa laajempaa aluetta vaikutusten ollessa mittaluokaltaan jopa kansallisia tai kansainvälisiä. Tällaiselle toiminnalle asetettavia ehtoja ja toiminnanharjoittamista ei voi arvioida ainoastaan tai edes pääosin alueellisista lähtökohdista vaan näkökulman tulee olla laajempi. Sen sijaan vaikutuksiltaan paikallisten hankkeiden luvitus ja valvonta on jo nyt osoitettu kuntien tehtäväksi. Valtiolle kuuluvissa ympäristö- ja luonnonsuojelutehtävissä tarvitaan lisäksi sellaista syvällistä teknistä, luonnontieteellistä ja juridista erityisasiantuntemusta, jota ei ole hajautettavissa usealle maakunnalle.”

⁴⁹ Tarasti 2016.

⁵⁰ Laskettu aluehallintovirastojen tuloksellisuusraporttien pohjalta.

4.4 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)

Kuten edellä on todettu, Tukes toimii kaivoslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisena lupaviranomaisena, lisäksi sillä on valvontatehtäviä. Vuonna 2014 TUKES antoi 29 päätöstä koskien kemikaalien ja kaasujen teollista käsittelyä.⁵¹ Kaivoslain nojalla se antoi vuonna 2014 yhteensä 59 varauspäätöstä, 246 malminetsintä- ja valtauspäätöstä, 21 kaivospiiripäätöstä ja kaivoslupaa sekä 69 kullanhuuhtontapäätöstä.⁵² Vuoden 2014 lopussa Tukesin laitos- ja kaivosvalvonnassa työskenteli noin 30 henkilöä.

Tukesin valvomia laajamittaisia kemikaali- ja räjähdelaitoksia on Suomessa noin 700.⁵³ Näihin tehdään määräraikaistarkastuksia kerran vuodessa, kolmessa vuodessa tai viidessä vuodessa riippuen kemikaalien määristä ja vaarallisuudesta. Tukes voi joko pidentää tai lyhentää tarkastusten väliä tarkastustulosten, kohteen turvallisuustilanteen sekä kohteen luonteesta johtuvien riskien (esim. mahdolliset onnettomuudet, sijainti) perusteella tarkastussuunnitelman mukaisesti.⁵⁴

4.5 Energiavirasto

Energiavirastolla on energiavirastosta annetun lain (870/2013) perusteella moniin lakeihin liittyviä viranomaistehtäviä. Virastolle kuuluvat sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonta ja seuranta, sähkö- ja maakaasumarkkinoiden toimivuuden, energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistäminen sekä energiapolitiikan, kasvihuonekaasujen päästökaupan ja energiatehokkuuden toimeenpanotehtävät. Viraston henkilöresurssi oli vuonna 2013 yhteensä 63,6 htv.⁵⁵ Vuonna 2014 virasto antoi yhteensä 2387 päätöstä.⁵⁶

Laitosten on tietyissä tilanteissa toimitettava Energiavirastolle päästölupaan liittyvä parannusraportti. Parannusraporttien käsittely ja niistä annettavien päätösten valmistelu ovat lisänteet viraston tehtäviä. Vuonna 2014 virasto antoi päätöksen 133 parannusraportista. Valtaosassa näistä päätöksistä veloitettiin hakemaan muutosta päästölupaan.

Taulukko 5. Energiaviraston tekemät päätökset aihealueittain vuonna 2014⁵⁷

Sähkömarkkinat	381
Maakaasu	10
Päästökauppa	1338
Uusiutuva energia	400
Energiatehokkuus	6

⁵¹ <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kemikaalit-ja-kaasu/Kuulemismenettely/Lupapaatokset-2014/>, viitattu 2.12.2015.

⁵² <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/>, viitattu 2.12.2015.

⁵³ <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kemikaalit-ja-kaasu/>, päivitetty 4.11.2015.

⁵⁴ <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kemikaalit-ja-kaasu/>, päivitetty 4.11.2015.

⁵⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välinen tulostavoiteasiakirja 5.12.2014.

⁵⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välinen tulostavoiteasiakirja 5.12.2014.

⁵⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välinen tulostavoiteasiakirja 5.12.2014.

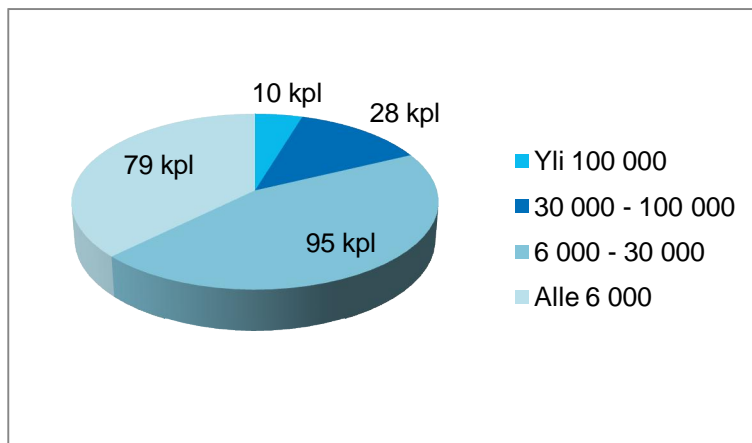
Muut	252
Yhteensä	2387

4.6 Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi)

Lentoliikenteen päästökauppaviranomaisena Suomessa toimii Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi). Trafi myöntää myös lentoasemien ja pienlentoaikojen rakentamis- ja pitoluvat sekä yksittäisiä lentoaikojen rakenteita, järjestelmiä ja laitteita koskevia lupia (esim. kiito- ja rullausteiden valo-ohjausjärjestelmille). Lentoaikat ja turva-asiat -yksikkö käsittelee myös lentoestelupahakemukset ja myöntää niihin liittyvät luvat. Valtioneuvosto voi yksittäistapauksessa ottaa rakentamislupaa koskevan asian ratkaistavakseen. Trafi voi asettaa EU:n meluasetuksessa tarkoitettulle vilkkaalle lentoasemalle toimintarajoituksia soveltaen asetuksessa kuvattua tasapainoista lähestymistapaa.

4.7 Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Vuonna 2013 kunnista 173:lla oli kunnan oma lautakunta hoitamassa ympäristönsuojelun tehtäviä. Yhteensä 114 kuntaa oli mukana kuntien yhteislautakunnissa, joita oli 35 kpl. Kuntayhtymiä oli ympäristönsuojelun alalla 4 kpl ja niissä oli mukana 17 kuntaa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä hoitavia yksiköitä oli vuonna 2013 yhteensä 212 (kuva x).⁵⁸ Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset ovat vuosina 2004–2013 tehneet keskimäärin noin 8 000–8 500 päätöstä vuosittain.⁵⁹ Kunnilla oli vuonna 2013 yhteensä noin 675 henkilötyövuotta ympäristönsuojelun tehtävissä.⁶⁰



Kuva 5. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimivien yksiköiden edustama asukasmäärä vuonna 2013⁶¹

⁵⁸ Parviainen 2013

⁵⁹ Parviainen 2013.

⁶⁰ Vastanneissa kunnissa oli käytettävissä 487,6 htv.

⁶¹ Jarno Parviainen: Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2013. Kuntaliitto.

Taulukko 6. Arvio kuntien vuosittain tekemistä ympäristönsuojelun päätöksistä Kuntaliiton vuoden 2013 kyselyn tuloksiin perustuen

Ympäristölupapäätökset	1000
Meluilmoitukset	2200
Ilmoitukset koeluontoisesta toiminnasta	14
Ilmoitukset poikkeuksellisista tilanteista	80
Rekisteröinti-ilmoitukset	250
Valvontamääräyspäätökset	110
Nitraattiasetuksen mukaiset poikkeamisilmoitukset	1800
Jätelain mukaiset päätökset	900
Vesilain mukaiset päätökset	80
Vesihuoltolain mukaiset vapautuspäätökset	1100
Maasto- ja vesiliikennelain mukaiset päätökset	120
Muut	600
YHTEENSÄ	8300

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen erityistehtäviin käyttämästä työajasta 52 % kuluu lupa- ja päätösasioihin, noin neljännes lupien ja päätösten valvontaan ja noin neljännes muuhun valvontaan. Yli puolet kokonaistyöajasta kuluu yleistehtäviin, kuten lausuntojen laatimiseen, ympäristönsuojelun yleiseen ohjaukseen, kaavoitukseen osallistumiseen ja ympäristön tilan seurantaan.⁶²

4.8 Kunnan rakennusvalvontaviranomainen

Vuonna 2014 Suomessa toimi 23 kuntienvälistä vapaaehtoista yhteistyöaluetta rakennusvalvontapalvelun tuottamiseksi. Näissä järjestelyissä oli mukana 62 kuntaa. Yhteistyöalueista useimmat on organisoitu vastuukunnan ympärille. Usein yhteistyö sisältää samalla koko ympäristötoimen ja mahdollisesti muitakin kuntien palveluja.⁶³ Yhteensä rakennusvalvontatehtäviin on tukihenkilöstö mukaan lukien kohdistettu noin 1 000 htv.⁶⁴

Kuopion seudulla vuonna 2010 tehdyn selvityksen mukaan rakennusvalvonnan suoritteista lukumääräisesti merkittävimpiä ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset viranomaiskatselmukset (4856 kpl⁶⁵), työnjohtajien hyväksyntä (2574 kpl), rakennusluvut (1907 kpl), raken-

⁶² Vastanneissa kunnissa oli käytettävissä 487,6 htv.

⁶³ Korpivaara - Syrjälä 2015.

⁶⁴ Korpivaara - Syrjälä 2015.

⁶⁵ Luvuissa on mukana kolmen vuoden päätökset.

nuksen paikan merkitseminen ja sijainnin tarkistaminen (1403 kpl), toimenpideluvat ja -ilmoitukset (993 kpl), aloituskokoukset (445 kpl) sekä purkamisluvat ja -ilmoitukset (57 kpl).⁶⁶ Muista rakennusvalvonnalle osoitetuista tehtävistä merkittäviä olivat maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetut maisematyöluvut (118 kpl), poikkeamispäätökset (100 kpl) ja suunnittelutarveratkaisut (90 kpl) sekä maa-aineslain mukaiset maa-ainesten ottoluvat (32 kpl) ja valvontatehtävät (392 kpl). Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisella on merkittävä määrä erilaisia rakentamisen tukiin liittyviä tehtäviä.

Rakennusvalvontaviranomaiset tekevät Suomessa vuosittain arviolta n. 40 000 päätöstä Kuopion seudulla tehdyn selvityksen valossa.

Taulukko 7. Suuntaa antava arvio kunnan rakennusvalvonnan vuosittain tekemistä eräistä päätöstyypeistä

Rakennusluvut	22 000 kpl ⁶⁷
Toimenpideluvat ja -ilmoitukset	12 000 kpl
Purkamisluvat ja -ilmoitukset	700 kpl
Maisematyöluvut	1 400 kpl
Poikkeamispäätökset	1 200 kpl
Suunnittelutarveratkaisut	1 000 kpl
Maa-ainesten ottoluvat	400 kpl

4.9 Kunnan ympäristöterveydenhuollon viranomainen

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät koostuvat terveydensuojelulain, elintarvikelain (23/2006), tupakkalain (693/1976), ja eläinlääkintähuoltolain (765/2009) mukaisista tehtävistä. Kuntien on järjestettävä ympäristöterveydenhuollon tehtävät yhdessä, jos kunta ei itse pysty muodostamaan vähintään 10 htv:n resursseja toimialalle. Yhteistoiminta-alueista säädetään lailla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009, YhtTL). Vuonna 2014 Suomessa oli 64 ympäristöterveydenhuollon yksikköä.

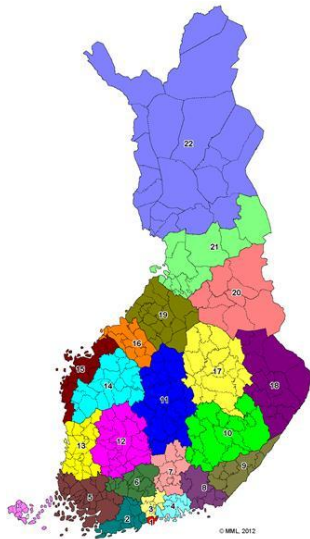
4.10 Alueelliset pelastuslaitokset

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa muodostetuilla pelastustoimen alueilla. Pelastustoimen tehtäviin kuuluvat onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta, varautuminen ja väestönsuojelu pienistä onnettomuuksista suuronnettomuuksiin asti. Organisatorisesti pelastustoimi on siis siirretty yksittäisen kunnan tehtävästä alueelliseksi. Pelastustoiminta säilyi silti kunnallisen itsehallinnon vastualueella.

⁶⁶ Satu Hassinen: Yhteislautakunta rakennusvalvonnan viranomaistehtävien järjestämisessä. 12.4.2010.

⁶⁷ Tilastokeskuksen mukaan asuntojen rakennuslupia myönnettiin vuoden 2015 tammi-huhtikuussa 8 098 kpl eli tästä arvioituna vuositasona noin 24 000 kpl. Rakennusteollisuuden arvion mukaan tänä vuonna käynnistyy noin 25 000 asunnon rakentaminen (Macrobond/Rakennusteollisuus RT).

Alueellisen pelastuslaitoksen koko määritellään siten, että laitoksessa on vähintään 100 päätoimista viranhaltijaa, joista 25–30 kuuluu päällystöön. Alueita on kaikkiaan 22 (kuva x), niistä 19 toimii vastuukuntamallilla ja kaksi on organisoitu maakunnan liiton yhteyteen. Lisäksi Helsinki muodostaa oman alueensa. Pelastuslaitoksissa työskentelee päätoimista henkilöstöä 4 800, sivutoimisia ja vapaaehtoispalokuntalaisia on 14 600.⁶⁸ Pelastuslaitokset hoitavat vuosittain noin 100 000 tehtävää.⁶⁹ Toiminnan kokonaiskustannukset ovat 340 miljoonaa euroa vuodessa.⁷⁰



Kuva 6. Alueelliset pelastuslaitokset

Sisäministeriö on asettamassa hankkeen pelastustoimen uudistamiseksi. Tarkoituksena on uudistaa pelastustoimi sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen yhteydessä muodostettavien alueiden pohjalle samassa aikataulussa ja samalla aluejaolla.⁷¹ Nykyisen järjestelmän arvioidaan toimivan liian pieninä kokonaisuuksina. Uudistus siirtäisi pelastustoimen tehtävät kunnilta maakunnille.

Vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tulee tehdä ilmoitus kunnan pelastusviranomaiselle, joka käsittelee ilmoituksen ja tarkastaa laitoksen. Pelastuslaitoksen tehtäviin kuuluu kemikaalien valvonta, johon sisältyvät ohjaus, päätöksenteko ja tarkastustoimenpiteet vaarallisten kemikaalien vähäiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin liittyen. EU:n olosuhdedirektiivi ja kansallinen lainsäädäntö toivat pelastustoimen valvonnan piiriin myös ATEX-asiat.⁷²

⁶⁸ http://www.pelastustoimi.fi/download/47049_Suomen-pelastustoimi-web.pdf?c21ca4479bb4d088, viitattu 26.11.2015.

⁶⁹ <https://prontonet.fi/Pronto3/online1/TpKaikkiS.htm>. Tilasto sisältää hätäkeskuksille ilmoitetut onnettomuudet ja tapahtumat, joihin pelastustoimi on osallistunut. Tilasto on ajettu 26.11.2015 1:30:03

⁷⁰ http://www.pelastustoimi.fi/download/47049_Suomen-pelastustoimi-web.pdf?c21ca4479bb4d088, viitattu 26.11.2015.

⁷¹

http://www.pelastustoimi.fi/ajankohtaista/blogi/1/0/pelastusylijohtaja_esko_koskinen_tarkea_paatos_pelastustoimen_tulevaisuudesta_62379, julkaistu 18.9.2015.

⁷² Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitoksen palvelutasopäätös 2013-2016. Hyväksytty 11.12.2012.

4.11 Muita viranomaisia

Laajasti ymmärrettyyn ympäristölliseen päätöksentekoon osallistuu myös muita valtion viranomaisia omalla erityissektorillaan. Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi Elintarviketurvallisuusvirasto ja Säteilyturvakeskus sekä Energiavirasto. Elintarviketurvakeskus toimii sekä lannoitevalmistelain (539/2006) mukaisena viranomaisena hyväksyen laitoksia (lannoitevalmistelain 14 §) että eläintäutilain (441/2013) mukaisena vesiviljelyeläinten kasvattamisluvan myöntävänä viranomaisena (eläintäutilain 55 §). Säteilyturvakeskus taas on säteilylain (592/1991) mukainen lupaviranomainen ja se myöntää säteilylain mukaiset turvallisuusluvut (säteilylain 5 luku). Energiavirasto toimii sähkömarkkinalain (588/2013) mukaisena hankelupaviranomaisena suurjännitejohtojen osalta (14-17 §:t) ja se myöntää päästökauppalaain 2 luvun mukaisen kasvihuonekaasupäästöjen päästöluvan.

4.12 Kokonaisarviointia viranomaisista

Ympäristöllisten menettelyjen viranomaiskenttä on varsin hajanainen. Valtion tasolla tulee ympäristöasioissa olemaan useita toimivaltaisia viranomaisia hallintouudistuksen jälkeenkin. Kunnat ovat puolestaan järjestäneet oman viranomaistoimintansa ja keskinäisen yhteistyönsä eri tavoin.

Kehitys näyttää kuitenkin etenevän kohti suurempia päätöksentekoyksiköitä, joista erityisesti tuleva valtakunnallinen aluehallintovirasto on esimerkki. Aiemmin toteutettujen uudistusten arviointien perusteella keskittäminen on yleensä parantanut viranomaisen toimintakykyä ja päätösten laatua. Tämä tietysti osaltaan riippuu siitä, mitä asiaryhmiä keskittäminen sisältää ja mitkä ovat niiden leikkauspinnat. Tehtävien siirtämisen yhteydessä on myös huolehdittava päätöksenteon asiantuntemuksen tason säilymisestä. Yhden luukun mallin kannalta nykyistä kehitystä voidaan pitää oikeansuuntaisena.

5. KANSAINVÄLINEN VERTAILU

5.1 Alankomaat

Kattava menettelyllinen ympäristölupajärjestelmä (yhden luukun periaate)

Alankomaiden nykyinen ympäristölupajärjestelmä on menettelyllisesti yhdenmukainen erittäin kattavasti ”yhden luukun” periaatetta (one stop shopping) noudattaen siten, että saman lupamenettelyn piirissä on ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvien lupien lisäksi myös monia muita ympäristön käyttöön, suojeluun ja säilyttämiseen liittyviä lupia. Yhteensä integroituja lupia on 25 eli kyse on ympäristöluvista laajasti ymmärrettynä, eikä ainoastaan ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevista luvista. Yhden luukun periaatteen taustalla on ollut tavoite saada paikkasidonnaisten projektien menettely yhdenmukaiseksi.

Järjestelmä on menettelyllisesti yhdenmukainen siten, että menettelystä on säädetty ympäristölupamenettelyn puitelaisissa (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo, 2010), joka kattaa monen aineellisia säännöksiä sisältävän lain menettelyn (ympäristölupa, joka samalla sisältää ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan sääntelyn). Suurin osa lupaharkinnassa sovellettavaksi tulevasta aineellisesta lainsäädännöstä on toistaiseksi edelleen muissa laeissa. On kuitenkin merkille pantavaa, että järjestelmä yhdenmukaistaa sekä lupien että poikkeusten myöntämisen. Kyse on siis yhdessä menettelyssä ratkaistavasta asiasta siten, että toistensa kanssa ristiriidassa olevat lupamääräykset eivät ole mahdollisia.

Ympäristönsuojelulainsäädännön yhdenmukaistamiseksi voidaan katsoa Alankomaissa alkaneen vuonna 1979 ”ympäristölupamenettelylain” säätämistä ja se jatkui vuonna 1993 ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevalla ”ympäristönsuojelulla” (Wet milieubheer), jonka myötä siirryttiin integroitua ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevaan lupaan. Vuoden 1993 uudistuksen tavoitteena oli järjestelmän yksinkertaisuus, koordinaatio sekä osittain myös deregulaatio. Aineelliselta kannalta tarkasteltuna Alankomaissa vesilainsäädäntö, jolla on alavassa ja osittain meren pinnan alapuolella sijaitsevassa maassa erittäin suuri merkitys, on kuitenkin edelleen erillään siten, että sen mukaiset luvat myönnetään eri menettelyssä. Vesilainsäädännön osalta on pantava merkille, että Alankomaissa sekä vesitalousluvasta että vesienkäytön suunnittelu, mukaan lukien vesiputedirektiivin ja meristrategiadirektiivin edellyttämä suunnittelu, on säädetty samassa laissa (Waterwet).

Alankomaiden hallintojärjestelmässä on alhaalta ylöspäin kolme tasoa: kunnat (gemeenten, 403 kpl), provinssit (provincies, 12 kpl ja 3 merentakaisista) ja ministeriöt (ministeries). Näiden lisäksi toimivaltaa on myös vesitalousasioiden erityisviranomaisilla (waterschappen, 26 kpl), jotka ovat varsin itsenäisiä ja vastaavat vesiteistä, tulvasuojelusta ja vesihuollosta. Kunnat ja provinssit toimivat ympäristölupaviranomaisina, mutta niillä on myös muita ympäristönsuojelua ja -käyttöä koskevia tehtäviä. Ympäristöasiat on Alankomaissa tällä hetkellä ministeriötasolla integroitu siten, että ympäristöasioista vastaa infrastruktuuri- ja ympäristöministeriö (Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

Ympäristölupajärjestelmän (WABO) erityispiirteitä

Ympäristölupamenettelyä koskeva puitelaki (496, Wet van 6 november 2008, houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo) jakautuu kahdeksaan lu-

kuun ja siinä yhteensä 32 artiklaa, joissa on vaihteleva määrä ”pykälää”. Ensimmäisessä luvussa on vain määritelmiä koskevat 1 ja 1 a artiklat.

Lain toinen luku sisältää ympäristölupia koskevan sääntelyn (7 artiklaa, yhteensä 34 pykälää). Siinä säädetään kiellosta harjoittaa toimintaa ilman lupaa, lupa-viranomaisista, lupahakemuksesta, lupahakemuksen käsittelystä, kuulemisesta sekä luvan myöntämisedellytyksistä. Provinssi tai kunta voi säätää luvanvaraiseksi myös sellaisen toimenpiteen, joka ei yleisten säännösten mukaan ole luvan tarpeessa. Lisäksi provinssi, kunta tai vesiviranomainen voi alueellaan säätää, että jokin yleisten säännösten nojalla luvanvarainen toiminta on sallittua ilman lupaa (2.2.2 artikla). Hakijan pyynnöstä lupa voidaan myöntää myös kahdessa vaiheessa, jolloin ensimmäinen vaihe kattaa vain hakijan ilmoittamat toimenpiteet. Kolmannessa luvussa ovat säännökset lupapäätöksen tekemisestä.

Lähtökohtaisesti Wabo kattaa eli integroi mm. seuraavien lupien myöntämisen: poikkeukset kaavoista, rakennusten purkuluvat, rakennusluvut, paloturvallisuusluvut, poikkeukset rakennusmääräyksistä, poikkeukset rakennussuojelusta, ympäristöluvut, ympäristönsuojeluilmoitukset ja kaivosluvut. Lisäksi mm. seuraavat provinssi- tai kuntatason sääntelyyn perustuvat luvat ovat integroidun menettelyn piirissä: metsähakkuuluvat, kadun rakentamis- ja liittymäluvut, mainoslaiteluvat, murtohälytinluvut ja varastointiluvat. Edellä mainittujen lisäksi osittain integroitiin myös eräitä erityislupia, jotka perustuvat luonnonsuojelulainsäädäntöön tai ympäristönsuojelun erityislainsäädäntöön (esim. vaarallisia aineita ja maaperän suojelua koskevia lupa-asioita).

Lain neljäs luku koskee ympäristövaaralliselle toiminnalle asetettavia taloudellisia vakuusvaatimuksia ja vahingonkorvauksia. Viidennessä luvussa säädetään täytäntöönpanosta ja sitä sovelletaan rinnakkain muun ympäristölainsäädännön kanssa. Kuudes luku sisältää säännöksiä suhteista muuhun lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen. Seitsemänten lukuun on otettu säännökset asetuksenantovaltuudesta. Kahdeksas luku käsittää siirtymäsäännökset.

Menettely ja hallinnon erityispiirteitä (WABO)

Seuraavassa tarkastellaan vain tiettyjä menettelyyn liittyviä seikkoja. Ensinnä on huomattava, että yhdenmennyyn järjestelmään liittyy erittäin kattava sähköinen asiointijärjestelmä, jonka puitteissa lupaa haetaan. Sama sähköinen järjestelmä on käytössä sekä yhdenmennyssä lupajärjestelmässä että siitä erillään olevassa vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Järjestelmä sisältää myös mahdollisuuden selvittää luvanhakuvollisuus.

Yhdenmenny järjestelmä tuottaa muodollisesti yhden lupapäätöksen, joka sisältää kaikki tarvittavat luvat mukaan lukien mahdollisesti tarvittavat poikkeukset. Lupapäätös on siis sisällöllisesti muodollisesti ristiriidaton ja siten lainvoiman saatuaan täytäntöönpanokelpoinen. Sisällölliset ristiriidat ratkaistaan viranomaisen sisällä monissa tapauksissa sitovien lausuntojen avulla. Järjestelmä on hakijan kannalta edullinen, kun viranomaisen sisällä asia selvitetään kerralla kokonaisuudessaan, eikä hakijan tarvitse selvittää erikseen esimerkiksi erilaisia poikkeamistarpeita, vaikka hakijalla on myös oikeus hakea lupia erikseen. Lisäksi mahdollinen muutoksenhaku tapahtuu koko hankkeen osalta yhdellä kertaa. Haitankärsijän tai hanketta vastustavan kannalta mahdollisuus pitkittää hankkeen eteenpäin vientiä erillisillä valituksilla on siis poissuljettu ja tässä mielessä oikeusasema on ainakin hankkeen jarruttamismielessä huonompi.

Hakijan näkökulmasta sähköisessä järjestelmässä näyttäisi olevan vain yksi toimivaltainen lupaviranomainen, mutta hankkeen laajuudesta riippuen lupaviranomaisena toimii joko kun-

nan viranomainen tai seudullinen valtion viranomainen (provinssi). Poikkeuksellisen laajoissa asioissa myös ministeriöllä on lupatoimivaltaa.

Menettelyllisesti asiat ratkaistaan joko tavallisessa menettelyssä (regulier), joka on pääsääntönä ja suurin osa hankkeista on sen piirissä, tai laajassa menettelyssä (uitgebreid). Kompleksisemmat hankkeet, joissa ympäristönsuojelu on merkittävämmässä asemassa, ratkaistaan laajassa menettelyssä. Molempia menettelyjä edeltää valmisteluvaihe (voorbereiding), jossa on mahdollista tehdä sähköisessä järjestelmässä ”lupantarveselvitys”, jossa viranomaiselta saa tiedon, onko hanke luvan tarpeessa sekä ilmeisesti myös ohjeita luvan hakemiseen. Mahdollista on myös edetä suoraan lupahakemukseen, joka jätetään sähköiseen järjestelmään (hakemus on mahdollista jättää myös paperilla).

Saatuana lupahakemuksen viranomainen ensin selvittää ratkaistaanko asia tavallisessa vai laajassa menettelyssä sekä onko kaikkia tarvittavia lupia haettu ja onko hakemus sisällöllisesti riittävä. Jos hakemus ei ole riittävä, hakijaa pyydetään täydentämään hakemustaan.

Pääpiirteittäin tavallisessa menettelyssä asian vireilläolosta kuulutetaan, jonka jälkeen asia etenee lupaharkintaan, joka sisältää tarvittaessa ”toisten” viranomaisten konsultoinnin. Lupaharkinnassa asetetaan lupamääräykset, tehdään lupapäätös, joka kuulutetaan ja annetaan hakijalle ja etutahoille mahdollisuus vastustaa hanketta (vastalause, bezwaar). Tarvittaessa viranomainen kuulee neuvoo-antavaa ”komiteaa” ja tekee päätöksen vastalauseita koskien. Sen jälkeen viranomainen tekee lupapäätöksen, joka on muutoksenhakukelpoinen.

Laajassa menettelyssä menettely on pääsääntöisesti erilainen, mutta mikäli hanketta ei vastusteta toisen viranomaisen toimesta, voi lupamenettely edetä kuten tavallisessa menettelyssä. Jos hankkeessa ei ole saatu toisen viranomaisen vastustuksen puuttumisvakuutusta (verklaring van geen bedenkingen, VVGB), asia käsitellään erityisessä komissiossa (VVGB-organ), jonka käsittelyn jälkeen saavutetaan yhteisymmärrys ja toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen luonnoksen. Päätösluonnoksesta voivat esittää mielipiteensä hakijan lisäksi mahdolliset haitankärsijät ja muut kolmannet tahot. Mielipiteet käsitellään edellä mainitussa erityisessä komissiossa, joka ottaa ne huomioon ja antaa lopullisen lausuntonsa (definitie VVGB). Vasta tämän jälkeen toimivaltainen viranomainen tekee muutoksenhakukelpoisen lupapäätöksen, joka kuulutetaan.

Lupapäätöksistä valitustie johtaa yleiseen tuomioistuimeen (rechtbank), joita on Alankomaissa 11. Yleisen tuomioistuimen päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla ”valtioneuvostoon” (Raad van State) eli hallinto-oikeutena toimivaan ”valtioneuvoston oikeudelliseen osastoon”, jossa ympäristölupa-asiat käsitellään yleisessä jaostossa (algemene kamer).

Viranomaisten tulee tehdä lupapäätökset laissa säädetyissä määräajoissa. Mikäli päätöstä ei ole tehty määräajassa, lupa tulee myönnettyksi. Tavallisessa menettelyssä käsiteltävien asioiden pääsääntöinen käsittelyaika on 8 viikkoa. Tätä määräaika on mahdollista pidentää enintään kuudella viikolla eli maksimissaan lupapäätös on tehtävä 14 viikon (n. 3,5 kk) kuluessa. Laajassa menettelyssä lupapäätös on pääsääntöisesti tehtävä 26 viikossa ja päätöksentekoaikaa on mahdollista pidentää kuudella viikolla eli maksimissaan päätöksentekoaikaa on 32 viikkoa (alle 8 kk). Määräajan pidentämisen edellytyksenä on asian monimutkaisuus eli pidentäminen ei ole automaattista.

Uusi ympäristölaki yhdentää aineellisoikeudellisesti (Omgevingswet)

Alankomaissa ympäristölainsäädännön kehittäminen ei ole pysähtynyt ”yhden luukun” lupajärjestelmään, vaan lainsäädäntöä yhdennettiin vuonna 2015 hyväksytyllä ja vuonna 2018

kokonaisuudessaan voimaan tulevalla ”ympäristölailla” (156, Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, Omgevingswet). Uusi laki korvaa 15 olemassa olevaa lakia, joista merkittävimmät ovat ”kaavoituslaki” (Wet ruimtelijke ordening), vesilaki (Waterwet) ja ”kriisi- ja elpymislaki” (Crisis- en herstelwet). Lisäksi kahdeksan muun lain säännökset siirrettiin uuteen ympäristölakiin.

Ympäristölain tarkoituksena on helpottaa erilaisten rakentamisprojektien (esimerkiksi asunorakentaminen ja tuulivoima) aloittamista. Alankomaiden hallituksen mielestä nykyinen ympäristölainsäädäntö on satoine säädöksineen ollut liian monimutkainen sen käyttäjille ja tästäkin johtuu, että projektien toteuttaminen on kestänyt pitkään. Uudella lailla siis halutaan kehittää linkkejä eri projektien ja toimintojen välillä. Se johtaa myös pienempään säädösmäärään ja vähentää hankkeissa tehtävien selvitysten määrää. Samanaikaisesti projekteja ja toimintoja koskevat päätökset voidaan lain perustelujen mukaan tehdä paremmin ja nopeammin.

Ympäristölain tavoitteena on myös vähentää kunnissa laadittavien ”asemakaavojen” (nykyisin jopa yli sata joissakin kunnissa) määrää siten, että jatkossa yksi kaava voisi korvata erilliset kaavat. Kun nykyisin projekteissa tulee tehdä suuri määrä erilaisia selvityksiä (esim. maaperää ja muuta ympäristöä koskien), niin tulevaisuudessa saatu tieto olisi pidempään validia ja siten helpommin uudestaan käytettävissä. Lisäksi joitakin selvityselvöllisyyksiä kumotaan ja näin projektien kustannukset pienenisivät.

5.2 Saksa

Lainsäädäntö

Saksassa ympäristöllinen lainsäädäntö on rakenteeltaan verrattain hajanaista ja yksittäinen hanke voi edellyttää useita lupia. Osavaltiot ovat kuitenkin pyrkineet yhdistämään viranomaisia ja koordinoimaan menettelyjä. Yhtenäistetyn ympäristöluvan lisäksi hankkeelle saatetaan tarvita lupa esimerkiksi jätevesien päästämiseen, mutta lupien hakeminen voi olla pitkälle koordinoitua.

Saksan perustuslain (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* tai GG) mukaan osavaltioilla on mahdollisuus antaa sääntelyä silloin, kun liittovaltio ei ole käyttänyt lainsäädäntövaltaansa (ks. GG art. 72 ja art. 74(1) 24 ja 29 kohdat). Luonnonsuojeluasioissa osavaltiot voivat antaa lainsäädäntöä, vaikka liittovaltio olisikin käyttänyt lainsäädäntövaltaansa (GG art. 72(3) 2 kohta). Käytännössä ympäristönsuojelun sääntely on pitkälti liittovaltiotasoisista.⁷³

Saksassa Suomen ympäristönsuojelulakia vastaa nk. immissiosuojelulaki (*Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge*, lyhyemmin *Bundes-Immissionsschutzgesetz* tai *BImSchG*). BImSchG:n mukaan lupa tarvitaan asetuksen laitosluettelossa luetelluille toimintoihin.⁷⁴ Asetuksen laitosluettelo on tyhjentävä. Lupavelvolliset toiminnot jaetaan luokkiin, joiden mukaan niihin sovelletaan joko yksinkertaistettua tai raskaampaa lupamenettelyä. Saksassa on arviolta 9000 IE-direktiivin mukaista laitosta.⁷⁵ Maaperänsuojelusta on säädetty oma lakinsa, *Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung*

⁷³ Perustuslaista ks. myös GG 15 § ympäristöperusoikeuksista.

⁷⁴ Laitosluettelo asetuksessa BImSchV 4.

⁷⁵

http://www.emagister.de/industrieemissionen_richtlinie_ied_neue_regeln_fuer_industrieanlagen_und_ueberwachung_sbehoerden-ec180393179.htm ja http://www.anwalt.de/rechtstipps/auswirkungen-der-umsetzung-der-industrieemissionsrichtlinie-fuer-anlagenbetreiber_043228.html, viitattu 28.7.2014.

von Altlasten (*Bundes-Bodenschutzgesetz* tai *BBodSchG*), joka vastaa tietyiltä osin Suomen pilaantuneita maita koskevaa sääntelyä.

Ympäristölupamenettelystä säädetään tarkemmin asetuksella *Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes* (*Verordnung über das Genehmigungsverfahren* tai 9. BImSchV). Hakemuksen jättämisen jälkeen lupamenettely jatkuu saapumisvahvistuksella. Samassa yhteydessä viranomainen tutkii myös hakemuksen riittävyyden.⁷⁶ Kun julkipanosta on kulunut vähintään kaksi viikkoa, järjestetään neuvottelutilaisuus, jossa etsitään ratkaisuja mahdollisiin vastalauseisiin.⁷⁷ Lupaviranomaisen on annettava ratkaisunsa lupa-asiaassa viimeistään seitsemän kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus on toimitettu täydellisenä.⁷⁸ Kevennetyssä menettelyssä aikaraja on kolme kuukautta.

Yksittäisillä osavaltioilla on mahdollisuus järjestää immissiosuojelulain mukainen ympäristölupahallinto haluamallaan tavalla tiettyjen ehtojen puitteissa, joten viranomaistoimivallanjakoa voi poiketa osavaltiosta toiseen.

Saksan maankäytön suunnittelujärjestelmästä säädetään rakennuskaaressa (*Baugesetzbuch, BauGB*, 23.06.1960⁷⁹). Kaavoitusjärjestelmän osat ovat valmisteleva kaava eli yleiskaava (*Flächennutzungsplan*) ja sitova rakennuskaava eli asemakaava (*Bebauungsplan*). BImSchG 50 §:n mukaan tiettyihin käyttötarkoituksiin suunnitellut alueet tulee sijoittaa toisiinsa nähden siten, että haitalliset ympäristövaikutukset ja vakavien onnettomuuksien vaikutukset häiriintyviin kohteisiin rajoitetaan mahdollisimman vähäisiksi.

Kemikaaleja koskee Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen ja laaja joukko asetustasoista sääntelyä. Vesienhallinta on perustuslain mukaan pitkälti osavaltioiden vastuulla, puiteluontoiset lait ja asetukset on kuitenkin annettu liittovaltiotasolla (mm. Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG), Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (AbwAG)). Saksan liittovaltiolla on myös puiteluontoinen luonnonsuojelulaki (*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG*, 29.07.2009), vaikka luonnonsuojelusta säädetään yleensä tarkemmin osavaltiotasolla.

Lupajärjestelmän keventäminen

Saksassa on 1990-luvulta asti viety eteenpäin hankkeita ympäristöhallinnon byrokratian keventämiseksi. Lupien käsittelylle on asetettu määräaikoja ja luvanhakukynnyksiä nostettu. Kuulemismenettelyt ovat vaikutuksiltaan vähäisten hankkeiden osalta kevyitä. Saksassa tavoiteltiin vuosia kodifikaatiohanketta ympäristökaaren luomiseksi, mutta perustuslailliset ongelmat ovat kuitenkin käytännössä vesittäneet sen läpiviennin.

Saksassa on pyritty vähentämään kaikilla hallinnonaloilla yrityksille aiheutuvaa hallinnollista raskautta neljänneksellä. Saksassa hankkeet voivat edelleen vaatia usean sektorilain, kuten immissiosuojelulain ja vesilain mukaista lupaa. Kodifikaatiohankkeen hyödyksi on esitetty muun muassa käyttötarkoitussidonnaisten menettelysäännösten korvaamista yleisillä normeilla, ympäristösääntelyn määrän vähenemistä, lainsäädännön selkeyden lisääntymistä ja soveltamisen helpottumista sekä soveltamisvirheiden määrän vähentymistä.

⁷⁶ BImSchG, 10 §; BImSchV 9 18.2.1977, koko asetus.

⁷⁷ BImSchV 9, esim. 11 §, 11a§, 14-19 §.

⁷⁸ BImSchG, 10 §:n 6a-kohta.

⁷⁹ Edellinen laajempi kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 2004, senkin jälkeen lakia on olennaisesti muutettu mm. ilmastolakipakettien säätämisen yhteydessä.

Saksassa säädettiin jo 1990-luvun puolivälissä ensimmäiset lait, joilla ympäristölupamenettelyn hallinnollista raskautta pyrittiin keventämään. Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahrenilla (12.9.1996) asetettiin määräajat muistutusten ja mielipiteiden jättämiselle sekä yksinkertaistettiin menettelyä monimutkaisten hankkeiden osalta. Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahrenin (9.10.1996) mukaan toiminnanharjoittaja, joka ei ole saanut päätöstä kolmen kuukauden kuluessa asian vireille tulosta, voi valittaa muutoksenhakutuomioistuimeen.

Liittovaltion valtapuolueet sopivat 18.11.2005 Saksan ympäristölainsäädännön ja menettelyiden yksinkertaistamisesta. Tavoitteena oli mahdollisimman kustannustehokas ja epäbyrokraattinen ympäristöllinen ohjausjärjestelmä, joka lisäisi maan innovaatio- ja kilpailukykyä (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD). Vuonna 2006 *Bundesrat* teki esityksen ympäristölupamenettelyn ja aineellisten säännösten keventämiseksi edelleen.⁸⁰ Lakiehdotuksella pyrittiin vähentämään sekä teollisuuden että maatalouden immissio-oikeudellista hallinnollista raskautta, luomaan teolliselle toiminnalle sijoituspaikkoja sekä keventämään ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Tavoitteena oli tuntuvasti vähentää luvanvaraisten laitosten lukumäärää ja lupamenettelyyn sisältyviä kuulemisia (*Erörterungsterminen*). Mm. energiantuotannon ja vain tietyn ajan vuodessa toimivien laitosten lupavelvollisuuden kynnystä nostettiin, useille toimialoille määriteltiin luvanhakukynnys ja eläinsuojien YVA-menettelyn kynnystä nostettiin. Samalla luvanvaraisuudesta luovuttiin sellaisten laitosten osalta, jotka tekniikan kehittymisen takia eivät enää olleet ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia, ja pelkästään melun perusteella ympäristölupamenettelyä edellyttäviä laitoksia alettiin ohjata pelkästään melutason raja-arvoilla. Kuulemiseen liittyen viranomaiselle käytännössä annettiin tapauskohtaisesti mahdollisuus arvioida, onko kuuleminen tarpeen.

5.3 Ruotsi

Miljöbalkenin järjestelmä

Ruotsissa on ollut käytössä lainsäädäntöä kodifioinut ympäristökaari (Miljöbalk, MB, 1998:808) jo lähes kaksikymmentä vuotta. Siinä säädetään muun ohella ympäristölupaan liittyvistä kysymyksistä. Luvanvaraisten laitosten lukumäärä on Ruotsissa selvästi Suomea alhaisempi. Ympäristöluvanvaraisia toimintoja on noin 5000, laitoksista 1035 on ns. IPPC-laitoksia.⁸¹ 1980-luvun puolivälissä ympäristöluvanvaraisia toimintoja oli vielä noin 10 000. Ilmoituksenvaraisia toimintoja arvioitiin vuonna 2004 olevan 15 000 – 20 000 kappaletta.⁸²

Ympäristökaareissa ympäristöluvasta säädetään 9 luvussa, joka käsittelee ympäristölle vaarallisia toimintoja ja ympäristönsuojelua ja jota on täsmennetty asetuksilla *Miljöprövningsförrordningen* (2013:251, MPF) ja *Förordning* (1998:899, FMH) *om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*. Ympäristölupa-asetuksessa kuvataan tarkasti toiminnot, jotka edellyttävät lupaa tai ilmoitusta, sekä tilanteet, joissa tämä ei ole tarpeen. Vaikutuksiltaan vähäisimpiä toimintoja koskevat miljöbalkenin yleiset huolellisuusvelvoitteet ja niitä seurataan vain jälkivalvonnalla.

⁸⁰ Bundestag, Drucksache 16/1337, 26.4.2006. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/013/1601337.pdf>, viitattu 16.7.2014.

⁸¹ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/vagledning-amnesvis/Industri/Soka-tillstand-och-anmalan/>, päivitetty 19.12.2013.

⁸² *Pröva eller inte pröva?* 2004, s. 23.

Luvanvaraisuus on kytköksissä ympäristölle vaaraa aiheuttavan toiminnan käsitteeseen. Ruotsin lainsäädännölle tyypilliseen tapaan asetuksenantovaltuudet ovat laajahkoja ja luvanvaraisuus määritetään melko tarkasti laitosluettelon avulla (MPF). Laitosluettelo ei ole tyhjentävä, vaan viranomaisen voi myös yksittäistapauksessa edellyttää lupaa, jos toiminta aiheuttaa merkittävää (*betydande*) pilaantumisen vaaraa tai muuta merkittävää haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

Ruotsissa kunnan päätöksistä (ilmoituksiin) valitetaan pääsääntöisesti lääninhallitukseen. Lääninhallituksen päätöksiin haetaan muutosta maa- ja ympäristöoikeudessa. Ympäristöylioikeuteen valittamiseen tarvitaan lupa, jos asian käsittely on alkanut muualla kuin maa- ja ympäristöoikeudessa. Kuntatason päätöksissä ympäristöylioikeus on korkein muutoksenhakuviranomainen. Tuomioistuinhierarkiassa ylin muutoksenhakuviranomainen on korkein oikeus, jonne ympäristöylioikeuden päätöksestä valitettaessa tarvitaan valituslupa. Joissain luonnon-suojeluun liittyvissä poikkeustapauksissa voi valtion viranomaisen päätöksestä valittaa hallitukselle.⁸³

YVA-menettelyä koskevat säännökset on pääosin koottu ympäristökaareen (6 luku) sekä erilliseen YVA-asetukseen (*Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar*). Ympäristölupapalvelulliset toiminnot kuuluvat pääsääntöisesti YVA-menettelyn piiriin. MB 6 kap. 7 §:llä sidotaan Natura-arviointi YVA-menettelyyn ja YVA-menettelyn kuulemismenettely on puolestaan yhdistetty ympäristölupamenettelyn kuuluttamiseen (MB 6 kap. 8 §). YVA-sääntelyä on esitetty muutettavaksi hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

YVA-menettelystä ei anneta lupaa vaativien toimintojen osalta erillistä yhteysviranomaisen lausuntoa, vaan selvitysten riittävyyteen otetaan kantaa osana lupapäätöstä tai erillisenä päätöksenä sen yhteydessä (MB 6 kap. 9 §). Tätä ollaan muuttamassa siten, että arvio annettaisiin heti lupamenettelyn alussa.

Maa-ainesten ottamista koskevat pykälät on integroitu ympäristöluvanvaraisuutta koskevaan ympäristökaareen 9 lukuun (MB 9 kap. 6 e – 6 h §), johon on sisällytetty myös terveydensuojelun yleiset säännökset (MB 9 kap. 9 – 15 §). Myös vesiä koskeva sääntely on pääosin liitetty osaksi ympäristökaarta. Vesitaloushankkeelle ei tarvita lupaa, jos siitä ei aiheudu yksityisen tai yleisen edun loukkauksia (MB 11 kap. 12 §).

Ympäristöluvan muuttamista on Ruotsissa kevennetty. MB 16 kap. 2 §:n 1 momentin mukaan luvan muutos voidaan käsitellä ottamatta tarkasteluun koko luvanvaraista kokonaisuutta (muutoslupa). Yhteisöjen valitusoikeus on ympäristökaareessa rajattu sellaisiin yhdistyksiin, jotka ovat toimineet Ruotsissa vähintään kolme vuotta ja joilla on vähintään 100 jäsentä (MB 16 kap. 13 §). Ruotsissa on lähtökohtana, että ympäristöluvat ovat voimassa 10 vuotta, jos EU lainsäädännöstä tai muista velvoitteista johdu muuta (MB 24 kap. 5 §).

Lupajärjestelmän keventäminen

Ruotsissa on tehty paljon selvityksiä ja uudistuksia ympäristöllisen lupajärjestelmän hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi, mutta lupamenettelyjen kesto on edelleen ongelma. Maassa vallitsee vahva poliittinen tahtotila keventää lupajärjestelmää edelleen.

Ympäristölupajärjestelmän hallinnollisen rasituksen vähentämismahdollisuuksia selvitettiin laajasti vuosina 2003 - 2004 (raportti: *Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förord-*

⁸³ MB 16 kap. 1 §, 18 kap. 1 §, 20 kap. 1 § ja 3 §.

ningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, rapport 5353, februari 2004). Vuonna 2003 valmistui raportti ”En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124)”.

Selvitysten seurauksena vuonna 2007 tehtiin muutos (SFS 2007:674), jolla osa lupavelvollisista toiminnoista siirrettiin ilmoitusvelvollisiksi. Tällaisia laitostyyppejä olivat vanerin valmistus, sähköjohtojen valmistus, jotkin polttolaitokset, romuautojen välivarastointi, pienikaliiperiset ampumaradat ja sairaalat. Yhteensä noin 1000 laitosta siirrettiin muutoksen myötä luvanvaraisista ilmoitusvelvollisiksi.⁸⁴

Vuonna 2005 annettiin mietintö (SOU 2005:77) maankäyttö- ja rakennuslain (plan- och bygglag 1987:10, PBL) sekä ympäristökaaren menettelyjen yhteensovittamisesta.⁸⁵ Valtioneuvosto käynnisti puolestaan vuonna 2007 laajan selvityksen ympäristölainsäädännön mukaisten prosessien ja viranomaisjärjestelyjen kehittämiseksi.⁸⁶ Ympäristölupahallintoa on sittemmin uudistettu, mutta varovaisemmin kuin prosessityöryhmä esitti. Esimerkiksi ympäristöoikeuksista tuli yhdistettyjä maa- ja ympäristöoikeuksia, millä haluttiin varmistaa, että maankäytön asioita ei ratkaista tyhjiössä suhteessa ympäristölupaprosessiin. Samalla eräiden (B-luokan) laitosten lupamenettelyt keskitettiin vain osaan lääninhallituksia.

Lääninhallituksille on annettu tehtävä seurata, miten käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää sekä yhtenäistää valtakunnallisesti. Lähtökohtana on, että tiettyjen (B-luokan) laitosten lupa-asiat pitäisi kyetä ratkaisemaan kuudessa kuukaudessa täydellisen lupahakemuksen jättämisestä. Aiemmin käsittelyajat ovat vaihdelleet 3 ja 36 kuukauden välillä riippuen läänistä. Toiminnanharjoittajille halutaan myös paremmat mahdollisuudet seurata hakemusten käsittelyn etenemistä.⁸⁷ Lisäksi käynnissä on ollut työ ympäristöllisen päätöksenteon yksinkertaistamiseksi.⁸⁸

Yhtenä tavoitteena Ruotsissa on ollut kehittää MB 6 luvun mukaista ympäristövaikutusten arviointia siten, että se keskittyisi ympäristön kannalta keskeisimpiin asioihin.⁸⁹ Ehdotuksen (Promemoria - Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, 2012) mukaan MB 6 luvun rakenne uusittaisiin kokonaisuudessaan. Säännöksillä ohjattaisiin välttämään asioiden kaksinkertaista selvittämistä usean lain nojalla.

Ruotsin Elinkeinoelämän keskusliitto on laatinut useita selvityksiä ympäristölainsäädännön rasittavuudesta. Vuonna 2010 julkaistu teos *Miljörätt – Hur kunde det bliv så fel?* käsittelee periaatteellisella tasolla ja käytännön esimerkein tilanteita, joissa lainsäädännön mukaiset vaatimukset ovat järjestön näkemyksen mukaan olleet ylimitoitettuja ympäristöhyötyihin nähden.⁹⁰ Myös MB:n vesiasioita koskevan luvun kehittämistarpeita on selvitetty.⁹¹

⁸⁴ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/53/42/c98b03cf.pdf> ja <http://www.regeringen.se/sb/d/9228/a/85342>, julkaistu 5.7.2007.

⁸⁵ Får jag lov? Om planering och byggande SOU 2005:77.

⁸⁶ Miljöprocessen SOU 2009:10

⁸⁷ Ek, Lena. Göteborgs-posten 20 april 2012.

⁸⁸ Ks. esim. Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet SOU 2013:40.

⁸⁹ <http://www.regeringen.se/sb/d/4902/a/201782>, päivitetty 18.10.2012.

⁹⁰ Miljörätt – Hur kunde det bliv så fel? Svenskt näringsliv 2010.

⁹¹ Ks. Josefsson 2010.

6. VAIHTOEHDOT YHDEN LUUKUN PERIAATTEEN TOTEUTTAMISEKSI

6.1 Päävaihtoehdot yhden luukun malliksi

Tämän hankkeen väliraportissa 15.1.2016 tarkemmin kuvattavalla tavalla yhden luukun mallin toteuttamiseksi voidaan hahmottaa seuraavat neljä päävaihtoehtoa:

Nollavaihtoehto

Nollavaihtoehto tarkoittaa nykyisten ympäristöllisten menettelyjen ja viranomaisratkaisujen säilyttämistä tai maltillista kehittämistä pienin askelin. Vireillä oleva hallintouudistus (ks. jakso x.x) merkitsee joka tapauksessa muutoksia viranomaiskenttään.

Nollavaihtoehto tarkoittaisi, että toiminnanharjoittaja joutuisi edelleen asioimaan useissa viranomaisrajapinnoissa; tämä tosin riippuu osaltaan tulevista viranomaisratkaisuista. Lisäksi kuulemiset, lausuntonmenettelyt sekä valitustiet säilyisivät erillisinä.

Lupamenettelyjä koordinoivat vaihtoehdot

Lupamenettelyjä koordinoiva vaihtoehto tarkoittaa ympäristömenettelyjä yhteen sovittavaa järjestelmää. Menettelyjä tai niistä huolehtivia viranomaisia ei kuitenkaan yhdistettäisi. Joitakin yksinkertaisia menettelyjä voisi olla mahdollista sitoa ”päämenettelyyn” esimerkiksi koordinoivaa viranomaista sitovin lausunnoin. Järjestelmä edellyttäisi menettelyjen yhteen sovittamisesta ja tästä vastaavasta viranomaisesta säättämistä.

Ympäristömenettelyjä olisi mahdollista koordinoida usealla eri tavalla. Perusmalleina koordinoinnille ovat yhteistyöhön perustuva järjestelmä ja kokoava järjestelmä.⁹² Näistä edellisessä mallissa ennakoivalvontaviranomaisten itsenäisyys ja toimivalta sekä erilliset menettelyt säilytettäisiin, kun taas kokoavassa järjestelmässä toimivaltainen viranomainen kokoaisi kattavan hankepäätöksen, johon sisältyisi useita viranomaisten yksittäisiä, toimivaltaista viranomaista oikeudellisesti sitovia päätöksiä tai lausuntoja. Molemmat mallit edellyttäisivät säännöksiä ympäristöllisiä hankkeita koordinoivasta viranomaisesta ja sen toimivallasta.

Yhteistyöhön perustuvassa järjestelmässä koordinoivan viranomaisen rooli olisi yksinomaan menettelyllinen. Sillä ei olisi valtaa tehdä yksittäisiä päätöksiä toisten viranomaisten puolesta tai jättää ottamatta toisten viranomaisten päätöksiä huomioon. Koordinoiva viranomainen voisi vahvistaa määräaikoja, joiden kuluessa viranomaisten olisi annettava päätöksensä, mutta määräaikojen rikkominen ei oikeuttaisi sitä tekemään päätöksiä muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Menettelyt yhdistävä vaihtoehto

Menettelyt yhdistävä vaihtoehto tarkoittaisi energiainfrastruktuuriasetuksen 8(3) artiklassa kuvatun kokonaisvaltaisen järjestelmän kaltaista järjestelmää. Siinä toimivaltainen viranomainen antaisi kattavan päätöksen, joka olisi ainoa lakisääteisestä lupamenettelystä seuraava oikeudellisesti sitova päätös yhdenmukaisen kokonaisuuden osalta (ks. kuva 2). Jos hankke-

⁹² Ks. energiainfrastruktuuriasetuksen 8(3) artikla.

seen liittyisi muita viranomaisia, voisivat ne antaa menettelyn yhteydessä lausuntonsa tai esimerkiksi lupamääräykset, jotka päätöksen tekvän viranomaisen tulisi ottaa huomioon. Yksinkertaistettuna kysymys olisi lupapäätösten määrän vähentämisestä yhdistämällä useita luparatkaisuja yhdeksi päätökseksi.

Kokonaisvaltainen järjestelmä olisi mahdollista toteuttaa usealla eri tavalla. Menettelyssä voitaisiin esimerkiksi antaa joko yksi tai useita lupapäätöksiä. Keskeinen kysymys olisi se, missä määrin toisten viranomaisten lausunnot tai niiden antamat lupamääräykset sitoisivat toimivaltaista viranomaista. Voitaisiin myös ajatella, että päätöksentekoa varten koottaisiin työryhmiä, joissa eri viranomaiset olisivat edustettuina.

Viranomaisjärjestelmän kannalta menettelyjen yhdistäminen voisi tarkoittaa yhtäältä ympäristöllisen päätöksenteon kokoamista laajalti yhteen viranomaiseen. Toisaalta kyseeseen saataisi tulla järjestelmä, jossa toimivaltaisella viranomaisella olisi menettelyllistä ja aineellista toimivaltaa suhteessa muihin ennakkovalvontaviranomaisiin. Toimivaltainen viranomainen voisi esimerkiksi antaa muille viranomaisille määräaikoja lausuntojen tai lupamääräysten antamiseen. Jos määräaikoja ei noudatettaisi, voitaisiin kattava päätös tehdä ilman toisen viranomaisen kannanottoja. Toimivaltainen viranomainen voisi myös mahdollisesti päättää asiasta muiden viranomaisten päätelmien vastaisesti.

Menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävä vaihtoehto

Menettelyjä ja aineellista oikeutta yhdistävällä vaihtoehdolla tarkoitetaan lainsäädännön kodifikaatiohanketta. Käytännössä tämä merkitsisi luopumista erillisistä laeista yhdistämällä ne laajemmaksi kokonaisuudeksi, ympäristökaareksi. Lainsäädännön kokoaminen yhteen säädökseen pakottaisi arvioimaan kokonaisuuksien välisiä suhteita ja niihin liittyvien vaatimusten yhdistämistä. Ympäristönsuojelulain (86/2000) säätäminen oli ympäristön pilaamisen sääntelyn kodifikaatiohanke, jolla korvattiin aiempi pelkkiä menettelyjä koordinoitunut ympäristölupamenettelylaki.

Suomi sijoittuu kansainvälisessä vertailussa ympäristölainsäädännön integraation keskikastiin. Ympäristönsuojelulakiin koottiin sektorilainsäädäntöä ja erityisesti vesilain, maa-aineslain sekä ympäristönsuojelulain mukaiset menettelyt on kytketty tiiviisti toisiinsa. Suomessa on kehittämisvaraa esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) sekä kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) mukaisen sääntelyn yhdistämisessä muuhun sääntelyyn.

6.2 Vaihtoehtojen vertailua

Seuraavassa arvioidaan hankkeen väliraportissa laajemmin esiteltyjen vaihtoehtojen eroja menettelyvaiheittain. Nollavaihtoehtoa ei ole sisällytetty vertailuun, sillä se ei muuttaisi nykytilaa.

Valmistelu

Menettelyjä koordinoivassa järjestelmässä koordinoivan viranomaisen tehtäviin soveltuisi valmisteluvaiheessa luontevasti luvanhakijan ennakkoneuvonta, mikä edesauttaisi osaltaan menettelyjen yhteensovittamista ja päätöksenteon tietopohjan vahvistamista. Erityisesti yhteistyöhön perustuvassa vaihtoehdossa viranomaisen rooli olisi kuitenkin haastava, sillä menettelyt olisivat itsenäisiä ja koordinoiva viranomainen toimisi lähinnä tiedon välittäjänä suhteessa luvanhakijaan ja viranomaisten välillä.

Menettelyt yhdistävässä järjestelmässä olisi yksi viranomainen, jonka toimivalta perustuisi useisiin sektorilakeihin. Kokonaisuuteen voisi liittyä myös muita viranomaisia, mutta hierarkia olisi selvä siten, että muiden viranomaisten rooli olisi lausua tai esimerkiksi ehdottaa lupamääryksiä asiassa. Ennakkoneuvottelut käytäisiin koordinoivan viranomaisen johdolla.

Menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävä vaihtoehto ei eroaisi lupamenettelyjen vaiheiden osalta menettelyt yhdistävästä vaihtoehdosta. Erona olisi aineellisoikeudellisen sääntelyn yhdentäminen.

Luvan tarve/laajuus

Koordinoivassa järjestelmässä luvantarve tulisi selvittää erikseen kunkin viranomaisen kanssa. Erityisesti kokoavassa vaihtoehdossa viranomaiselle voitaisiin antaa toimivaltaa päättää lupien tarpeesta, mutta tämä edellyttäisi yhteydenpitoa toisiin viranomaisiin ainakin epäselvissä tapauksissa.⁹³ Todennäköisesti lupien tarpeen arviointiin tarvittaisiin lausuntomenettely, mikä lisäisi prosessien hallinnollista raskautta.

Menettelyt yhdistävässä vaihtoehdossa yksi pääviranomainen ratkaisisi luvantarpeen toimivallassaan olevien menettelyjen osalta. Järjestelmään löyhemmin kytkeytyvien lupien tarpeen selvittäminen voitaisiin asettaa joko pääviranomaisen tehtäväksi tai tämä voisi perustua lausuntomenettelyyn viranomaisten välillä.

Menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävä vaihtoehto ei sinänsä eroaisi menettelyt yhdistävästä vaihtoehdosta luvantarpeen arvioinnin kannalta. Teoriassa luvantarpeen syntyminen millä tahansa sektorilla mahdollistaisi sääntelyn (ns. ympäristökaaren) huomioon ottamisen kokonaisuudessaan.

Lupahakemuksen tarkastaminen ja täydennykset

Koordinoivassa järjestelmässä koordinoiva viranomainen toimisi ikään kuin *front officena* eli kokoaisi eri viranomaisten lisätietotarpeet ja varmistaisi, että täydennyspyynnöt eivät sisällä päällekkäisyyksiä. Hakemukset tulisi ideaalitulanteessa tehdä samaan sähköiseen järjestelmään.

Yhdistetyssä menettelyssä lupahakemuksen tarkastaminen ja täydentäminen toteutuisivat kootusti. Viranomaisia olisi – ainakin keskeisten menettelyjen osalta - muodollisesti yksi, jonka osalta tarvittavat työjärjestelyt voitaisiin tehdä sisäisesti. Eräitä menettelyjä (esimerkiksi sellaisia, joiden vuotuinen lupamäärä ei ole suuri) olisi mahdollista sisällyttää yhdistetyn menettelyn piiriin siten, että lupahakemuksen tarkastaminen kuuluisi eri viranomaisille. Pääviranomainen kuitenkin vastaisi kokonaisuudesta.

Menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävä vaihtoehto ei eroaisi tämän vaiheen osalta yhdenetystä menettelystä.

Kuuleminen / lausunnot

Koordinoivassa järjestelmässä viranomaiset olisivat erillisiä, jolloin yhteistyön kehittäminen edellyttäisi muutoksia menettelysäännöksiin. Viranomaisten yhteistyö voisi olla joustavaa ja tehokasta, jos eri virastojen virkamiehet voisivat toimia osana lupaa valmistelevaa työryhmää. Muodollisesti päätökset tehtäisiin erillisinä toimivaltaisissa viranomaisissa, mutta asian esittelijä voisi ottaa huomioon muilta viranomaisilta tulleen palautteen ilman erillisen lausuntokier-

⁹³ On syytä ottaa huomioon, että luvantarpeesta ei yleensä tehdä erillistä päätöstä. Nykyjärjestelmässä valvontaviranomainen on keskeisessä asemassa luvan tarpeen määrittelyssä, vaikka valvontaviranomaisen kanta ei sido lupaviranomaista.

roksen järjestämisestä. Kuulemisia olisi mahdollista sovittaa yhteen ja koordinoiva viranomaisen voisi varmistaa tiedonkulun eri viranomaisten välillä siten, että esitetyt näkemykset tulisivat otetuiksi huomioon eri sektoripäätöksissä.

Menettelyt yhdistävässä vaihtoehdossa olisi muodollisesti yksi viranomainen, mutta osaamista tarvittaisiin eri osa-alueilta. Tavoitteena olisi tehokas työryhmämäinen työskentely ilman viraston sisäisiä lausuntokierroksia, jolloin käsittely olisi sujuvampaa kuin koordinoitussa menettelyssä.

Menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävä vaihtoehto ei eroaisi kuulemisen ja lausuntojen kannalta juurikaan yhdennetystä menettelystä.

Katselmus

Koordinoivassa järjestelmässä viranomaiset voisivat tarvittaessa sopia, että esimerkiksi koordinoiva viranomainen hoitaa katselmuksen ja tarkistaa sektoriviranomaisten pyytämät yksityiskohdat. *Menettelyt yhdistävässä mallissa* katselmusviranomaisia olisi vain yksi.

Hakijan kuuleminen

Hakijan vastineet lausuntoihin, muistutuksiin ja mielipiteisiin kerättäisiin kaikissa tässä tarkasteltavissa vaihtoehdoissa koordinoitusti.

Lupaharkinta

Menettelyjä koordinoivassa järjestelmässä jokainen lupaviranomainen suorittaisi lupaharkinnan erikseen. Koordinoiva viranomainen voisi mahdollisesti asettaa harkinnalle määräajan. Koordinoivalla viranomaisella voisi myös olla tehtävänä varmistaa, että osapäätökset eivät ole keskenään ristiriitaisia. Samanaikainen lupaharkinta edellyttäisi viranomaisilta yhteistyötä vaatimusten yhteensovittamiseksi.

Yhdistetyssä lupamenettelyssä sekä menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävässä vaihtoehdossa lupaharkinnassa olisi kysymys viranomaisen sisäisestä työnjaosta. Eräitä menettelyjä (esimerkiksi sellaisia, joiden vuotuinen lupamäärä ei ole suuri) olisi mahdollista sisällyttää lupaharkinnan piiriin siten, että lupamääräysten valmistelu kuuluisi eri viranomaiselle eli kyseessä olisi tältä osin koordinoitu malli. Pääviranomainen kuitenkin vastaisi kokonaisuudesta ja itse lupaharkinnasta.

Päätös ja päätöksestä tiedottaminen

Koordinoivassa järjestelmässä koordinoitavat päätökset voitaisiin antaa samanaikaisesti, mutta päätökset olisivat erillisiä. Teoriassa olisi mahdollista antaa myös yksi päätös, joka sisältäisi osapäätöksiä

Menettelyt yhdistävässä mallissa sekä menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävässä mallissa annettaisiin yksi päätös siltä osin kuin toiminnanharjoittaja ei erikseen olisi halunnut hakea johonkin seikkaan erillistä päätöstä esimerkiksi aikataulusyistä. Päätöksenteon samanaikaisuus mahdollistaisi synergiaetuja muun muassa tiedottamisessa.

Täytäntöönpano

Menettelyjä koordinoivassa mallissa etuna olisi se, että yhden osa-alueen valitus ei johtaisi koko päätöksen lainvoimaisuuden lykkääntymiseen.

Menettelyt yhdistävässä mallissa sekä menettelyt ja aineellista oikeutta yhdistävässä mallissa tulisi varmistaa, että yhden osa-alueen valitus ei johtaisi koko päätöksen lainvoimaisuuden lykkääntymiseen.

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku olisi kaikissa menettelyjen kehittämissivaihtoehdoissa samanaikaista. Vaihtoehtojen heikkoutena muutoksenhaun kannalta voi kuitenkin olla se, että päätöksentekokokoonaisuus kasvaa ja päätöksenteko tapahtuu ikään kuin suurimman yhteisen nimittäjän perusteella. Tämä saattaisi merkitä sitä, että helposti ratkaistavistakin päätöksen osista tehtäisiin ratkaisu samassa aikataulussa muun kokonaisuuden kanssa ja että niistä valittaminen avaisi koko hankekokonaisuuden muutoksenhaun kohteeksi.

Menettelyjä koordinoivassa järjestelmässä olisi liikkumavaraa siinä suhteessa, että toiminnanharjoittajan voisi halutessaan hakea päätöksiä myös erillisinä. Kuitenkin myös menettelyjä yhdistävässä järjestelmässä muutoksenhaku voitaisiin järjestää siten, että siitä ei muodostuisi hankkeen toteuttamiselle viivästystä.

Taulukko 8. Yhteenveto vaihtoehtojen menettelyvaiheittaisesta vertailusta

	Koordinoitu	Yhdistetty	0-vaihtoehto
LUPAMENETTELY			
Valmistelu	mahdollista kehittää yhdenmukaiseksi ja yhdenmukaistaa sääntelyä	yhdenmukaiset menettelysäännökset	mahdollista kehittää eri laeissa
Lupahakemus	mahdollista saada yhdenmukaiseksi ja kattavaksi, päällekkäisyydet mahdollista välttää	mahdollista saada yhdenmukaiseksi ja kattavaksi, päällekkäisyydet mahdollista välttää	päällekkäisyyksien välttäminen hankalaa
Kuuleminen/lausunnot	mahdollista yhdenmukaistaa	yhdenmukaistuu yhden menettelyn myötä	erilliset menettelyt
Katselmus	mahdollista yhdenmukaistaa	yhdenmukaistuu yhden menettelyn myötä	erilliset menettelyt
Hakijan kuuleminen	kuuleminen kaikista samanaikaisesti	kuuleminen kaikista samanaikaisesti	kuuleminen eri menettelyissä
Lupaharkinta	erillisenä tai yhdenmukaistettuna	lähtökohtaisesti yhdenmukaistettuna	eri menettelyissä

Lupapäätös	yksi lupapäätös, jossa useita osia	yhdennetty lupapäätös mahdollinen, mutta voidaan myös jakaa osiin	useita päätöksiä
Täytäntöönpano	mahdollista kehittää siten, että eritahtinen täytäntöönpano osittain mahdollista	säännöksillä mahdollista ratkaista eritahtiseen täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä	mahdollista kehittää eri laeissa
Muutoksenhaku	muutoksenhaku mahdollista yhden-tää	yhdennetty muutoksenhaku	erilliset muutoksenhaut
AIKA	ketjuuntuminen vältettävissä, kes- toaika lyhempi	käsittely nopeutuu, ei ketjuuntumista	ketjuuntuminen mahdollista, 0,5 - 3 vuotta
LUPAVIRANOMAINEN	koordinaattori + 10-15	yksi + 4- 5	n. 10-15
VALVONTAVIRANOMAIEN	n. 10	kaksi + 3-4	n. 10
RESURSSIT, viranomaiset	ei merkittävää vaikutusta, ehkä lisäkustannuksia koordinaattorista	mahdollisuus resurssisäästöön	ei merkittävää vaikutusta
RESURSSIT, toiminnanharjoittaja	mahdollisuus resurssisäästöön	mahdollisuus resurssisäästöön	ei merkittävää vaikutusta

Taulukossa 8 esitetty menettelyvaihtoehtojen vertailu osoittaa, että yhden luokun mallin toteutusvaihtoehtoilla on erilaisia vahvuuksia ja heikkouksia. Niistä ei ole osoitettavissa yhtä mallia, joka soveltuisi ympäristöllisten ennakkovalvontamenettelyjen kokoamiseen selvästi muita paremmin.

Suosittelava vaihtoehto menettelyjen kehittämiseksi on sellainen, jossa yhtäläisyyksiä ja päällekkäisyyksiä sisältävät menettelyt ja mahdollisesti joitain aineellisia säännöksiä yhdistetään. Joitakin menettelyjä saattaa myös olla mahdollista lakkauttaa siten, että niihin liittyvät aineelliset vaatimukset täytetään toisessa menettelyssä.

Yhdennettävien menettelyjen ydinalueen ulkopuolelle voi jäädä menettelyjä, joiden tarkastelunäkökulma poikkeaa niistä olennaisesti. Tällaiset menettelyt voi olla tarkoituksenmukaista liittää yhden luukun järjestelmään lyhemmin. Erityisesti tämä koskee menettelyjä, joiden vuotuinen määrä on suhteellisen vähäinen.

Joitakin menettelyjä ei taas välttämättä ole lainkaan järkevää yhteen sovittaa. Näissäkin tilanteissa viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen ja esimerkiksi yhteisen sähköisen asiainnin kokoavan käyttöliittymän rakentaminen voi olla tarkoituksenmukaista.

6.3 Oikeusvertailevia näkökohtia ratkaisuvaihtoehdoista

Saksassa on käytössä edellä kuvattua menettelyjä koordinoivaa mallia muistuttava järjestelmä. Saksassa koordinointi on viety paikoitellen hyvin pitkälle siten, että samalla hakemuksella ratkaistaan immissiosuojelulain mukaisen luvan lisäksi jopa rakennuslupa. Osavaltiot tai niiden piirikunnat voivat järjestää hallintonsa haluamallaan tavalla ja sujuvoittamisen kannalta juuri viranomaisten yhdistämisellä on saavutettu hyviä tuloksia.

Ruotsissa on käytössä pitkälle kodifioitu järjestelmä, jossa lukuisia aikaisempia erillislakeja on koottu ympäristökaareen. Ruotsissa menettelyt eivät kuitenkaan ole erityisen nopeita, minkä valossa lainsäädännön integrointi ei itsessään merkitse käytännön toiminnan sujuvoitumista. Ruotsissa on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen alueidenkäytön suunnittelun kytkemiseen tiiviimmin ympäristökaaren mukaiseen päätöksentekoon.

Alankomaissa ollaan yhden luukun periaatteen todellisia edelläkävijöitä. Alankomaiden järjestelmässä lukuisia menettelyjä on koottu yhden asiakasrajapinnan taakse. Kokemukset järjestelmästä ovat vielä rajoitettuja ja joitakin käynnistysvaikeuksia on havaittu, mutta odotukset järjestelmää kohtaan ovat suuret.

6.4 Menettelyjen muut kehittämismahdollisuudet

Sähköisen asiainnin kehittäminen

Luomalla yhteinen luvan hakemisen sähköinen kokoava käyttöliittymä ja määrittelemällä rajapinnat viranomaisten omien järjestelmien ja koordinoivan viranomaisen työkalun välille hakemukset saataisiin koottua samaan kokonaisjärjestelmään. Tämä helpottaisi asiakkaan työtä ja mahdollistaisi viranomaisten nykyistä luontevamman yhteistyön. Lisäksi yhdessä menettelyssä kerättyä tietoa olisi helppo hyödyntää muissa menettelyissä. Sähköisen asiointijärjestelmän tueksi tarvitaan myös prosessien ja tiedonhallinnan yhtenäistämistä. Sähköisen asiainnin kehittäminen onkin yksi lupaavimmista keinoista sujuvoittaa lupajärjestelmää.

Kehittynyt sähköinen asiointijärjestelmä tukee toiminnanharjoittajaa koko hakemuksen laatimisen ajan ja varmistaa selvitysten riittävyyden. Sähköisessä asiointijärjestelmässä myös viranomaisneuvonta on tehokkaasti järjestettävissä. Sähköiseen asiointijärjestelmään on mahdollista liittää tarkkailua ja valvontaa koskevia osia.

Neuvonnan ja ohjeistuksen kehittäminen

Menettelyt ovat sitä sujuvampia, mitä laadukkaampia toiminnanharjoittajien laatimat hakemukset ovat ja mitä paremmin viranomaisen tuntee hakemuksen kohteena olevan toimialan.

Kehittämällä neuvontaa ja ohjeistusta, myös sähköisesti, voidaan sujuvoittaa lupamenettelyjä.

Lupavelvollisten toimintojen siirto ilmoitusmenettelyyn tai rekisteröintimenettelyyn ja normiohjaukseen

Ilmoitusmenettelyjen on käytännössä todettu keventäneen viranomaisen työtaakkaa verrattuna lupamenettelyyn, mutta ilmoituksen tuekseen edellyttämän normiohjauksen kehittäminen on työlästä ja jäykistää toiminnan vaatimustasoa, mikä voi aiheuttaa kustannuksia toiminnanharjoittajille. Normiohjaus on vaihtoehtona erityisesti sellaisilla toimialoilla, joilla laitoksia on lukumääräisesti paljon ja joilla tekniset ratkaisut ovat standardinomaisia.

Luopuminen rinnakkaisista menettelyistä

Ennakovalvontamenettelyjen aiheuttamaa kuormitusta voidaan vähentää siten, että tunnistetaan laitostyyppejä, joiden vaatimuksista säädetään samankaltaisesti useassa eri laissa. Esimerkkinä voidaan mainita kemikaalivarastot, joiden osalta ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaiset vaatimukset leikkaavat toisiaan. Tällaisissa tilanteissa toisesta lupamenettelystä voitaisiin luopua ja soveltaa eri lakien mukaista aineellista lainsäädäntöä yhdennetyssä menettelyssä.

Lupaviranomaisten yhdistäminen

Yksi potentiaalinen mahdollisuus lupa- ja valvontajärjestelmän tehostamiseen on viranomais-tehtävien yhdistäminen. Valtionhallinnon tasolla periaatteessa yksi viranomainen voisi vastata lupien käsittelystä ja jälkivalvonnasta; hallituksen linjaukset ELY-keskusten lakkauttamisesta ja niiden tehtävien siirrosta valtakunnalliseen aluehallintovirastoon ovatkin viemässä järjestelmää tähän suuntaan. Yhden luukun periaatteen toteuttamista edistäisi valtion virastojen lupa- ja valvontatehtävien yhdistäminen vielä laajemminkin. Myös valtion ja kuntien ympäristöhallintojen yhteistyötä kehittämällä voidaan edistää yhden luukun periaatteen toteutumista.

Kuntatason osalta tulisi selvittää mahdollisuudet lisätä kuntien välistä yhteistyötä kasvattamalla päätöksentekoyksiköiden kokoa. Tässä yhteydessä tulisi tarkastella myös eri lakien viranomaistehtävien järjestämistä nykyistä koordinoidummin. Eräs yhden luukun mallia edistävä mahdollisuus pidemmällä aikavälillä olisi se, että kuntatasolla nykyisin käsiteltävät ympäristölupa-asiat ja mahdollisesti rakennuslupa-asiat sekä palo- ja pelastustoimen ennakovalvonta-asiat hoidettaisiin keskitetysti ja siirrettäisiin maakuntahallinnon tehtäviksi.

Ennakkoneuvonta

Ennakkoneuvonnalla tarkoitetaan luvanhakijan keskustelua keskeisten lupa- ja valvontaviranomaisten kanssa ennen lupahakemuksen jättämistä. Sen kohteena olevan hankkeen lupa-asia ei ole tullut vielä hallintolain 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla vireille.⁹⁴ Ennakkoneuvonnasta on usein käytetty ennakkoneuvottelu-termiä, mutta koska siinä ei voida neuvotella lupaharkinnasta tai -päätöksestä, käytetään tässä raportissa ennakkoneuvonnan ja -keskustelun käsitteitä.

Ennakkokeskustelun tarkoituksena on parantaa hankkeen lupa- ja muiden menettelyjen kokonaisuuden hallintaa erityisesti informaation kokoamisen ja informaatiotarpeiden arvioinnin

⁹⁴ Mäenpää 2014, s. 2-5.

kautta. Tämä parantaa luvanhakuvaiheen kustannustehokkuutta, hakemusten laatua ja lupa-prosessin sujuvuutta. Myös viranomaisten välinen tiedonvaihto ja mahdollisuudet lupaprosessien yhteensovittamiseen paranevat.⁹⁵ Virkamiestasolla on linjattu lähtökohdaksi, että lupa- ja muiden keskeisten viranomaisten ja toiminnanharjoittajien välinen ennakkokeskustelu vakiinnutetaan osaksi lupa-asioiden kokonaisprosessia. Siitä on saatu hyviä kokemuksia isojen hankkeiden lupaprosesseissa.⁹⁶

Ennakkoneuvonnassa ei oteta kantaa itse luparatkaisujen sisältöön. Sen yhteydessä voidaan kuitenkin käydä läpi asian käsittelyyn vaikuttavia näkökohtia sekä esittää alustavia selvityksiä hankkeesta ja sen vaikutuksista. Kysymys ei ole hallintolain 31.1 §:ssä tarkoitetusta lupa-asian riittävistä ja asianmukaisesta selvittämisestä, vaan tätä valmistelevalta tiedon välittämisestä ja käsittelyjen yhteensovittamisesta.⁹⁷

Koska ennakkokeskustelulla ei voida korvata lupa-asian käsittelyvaatimuksia, ei siitä ole välttämätöntä säätää laissa.⁹⁸ Ennakkoneuvonnan systemaattinen, yhdenmukainen ja tehokas soveltaminen sekä toiminnanharjoittajien yhdenmukaisen kohtelun varmistaminen puoltaisivat kuitenkin menettelystä säätämistä. Isoissa hankkeissa ennakkokeskustelu voisi tarkoittaa Tarastin arviointiryhmän YVA-lainsäädäntöön ehdottaman järjestelmän kaltaista menettelyä, jossa ELY-keskus järjestäisi hankkeesta vastaavan pyynnöstä keskustelutilaisuuden tämän ja asiaan liittyvien viranomaisten välille.⁹⁹ Pieniin ja keskisuuriin hankkeisiin liittyen voitaisiin puolestaan kehittää erityisesti sähköistä neuvontaa.

Ennakkokeskustelu soveltuisi erityisesti merkittäviin investointihankkeisiin, jotka edellyttävät useita päätöksiä keskus-, alue- ja kunnallishallinnon tasolla tai joihin liittyen viranomaisten toimivallanjako on epäselvä.¹⁰⁰ Ongelmana keskustelujen järjestämisessä on resurssien riittävyys.

Selvitystarpeiden kartoittaminen olisi yksi keskeinen kysymys ennakkoneuvonnassa. Luvan hakijan tulisi saada tieto tarvittavista selvityksistä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Osa selvityksistä saattaa esimerkiksi edellyttää sulan maan ajan olosuhteita. Myös sähköisessä neuvonnassa olisi mahdollista antaa tietoa tarvittavista selvityksistä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.¹⁰¹

Määräajat

Menettelyjen kehittämiseksi voidaan tarkastella määräaikojen asettamista ympäristöllisille menettelyille. Jo nykyisin hallintolain 23 a §:n perusteella viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika. Monissa muissa EU:n jäsenvaltioissa on asetettu erikseen määräaikoja lupa-asioiden käsittelylle.

⁹⁵ YM - TEM 14.3.2014, Mäenpää 2014, s. 3-4.

⁹⁶ YM - TEM 14.3.2014, Mäenpää 2014, s. 1-2.

⁹⁷ Mäenpää 2014, s. 3-4.

⁹⁸ Mäenpää 2014, s. 6.

⁹⁹ Ks. YM 13/2015, s. 40.

¹⁰⁰ YM - TEM 14.3.2014, Mäenpää 2014, s. 2. Muistiossa lupa- ja hyväksymisprosesseina, joissa ennakkoneuvontamenettely voisi tulla kyseeseen tuodaan esille YVA-menettely, ympäristölupamenettely, asemakaava, suunnittelu- tarveratkaisu, rakennus- ja toimenpideluvat, kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa, kaivoslupa, erityislainsäädännön mukainen lupa kuten lääkelain mukainen lupa lääketehaalle, kasvinsuojelulain mukainen lupa aineiden testauslaitokselle, lannoitevalmistelain mukainen laitoshyväksyntä lannoitteiden valmistukselle tai elintarvikelain mukainen elintarvikehuoneiston hyväksymispäätös.

¹⁰¹ YM 13/2015, s. 41-42.

Myös EU:n energiainfrastruktuuriasetuksessa määritetään energiainfrastruktuurihankkeiden menettelyille määräaikoja. Asetuksen 10 artiklan mukaisesti lupaprosessi koostuu hakemusta edeltävästä menettelystä, joka kattaa ajanjakson lupaprosessin alkamisesta hakemusasiakirjojen hyväksymiseen, sekä lakisääteisestä lupamenettelystä, joka kestää hakemusasiakirjojen hyväksymispäätöksestä kattavan päätöksen tekemiseen. Hakemusta edeltävä menettely saa kestää korkeintaan kaksi vuotta ja lakisääteinen lupamenettely enintään vuoden ja kuusi kuukautta. Menettelyjen yhteenlaskettu kesto saa olla korkeintaan kolme vuotta ja kuusi kuukautta, mutta kummankin menettelyn määräaikoja on mahdollista jatkaa tapauskohtaisesti enintään yhdeksällä kuukaudella.

Määräaikojen tarkastelussa tulisi keskittyä todelliseen lupaharkinta-aikaan lupahakemuksen valmistuttua mahdollisten täydennystarpeiden jälkeen. Myös lupahakemuksen täydentämissyyntöille voidaan asettaa määräaikoja. Ennakkoneuvottelun ja sähköisen opastuksen avulla on osaltaan mahdollista pyrkiä varmistamaan lupahakemusten tietojen ja selvitysten riittävyys asian tullessa vireille.¹⁰²

Vaikea kysymys kuitenkin on, mikä olisi määräaikojen ylittämisen vaikutus. Toiminnan aloittamiseen pelkän lupahakemuksen pohjalta ilman lupapäätöstä ja siihen kuuluvia lupamääräyksiä liittyisi ongelmia suhteessa valvonnan ja muutoksenhaun tarpeisiin. Jos määrääjat ulotettaisiin myös muutoksenhakuun, ei määräaikojen rikkominen voisi puolestaan johtaa valituksen hyväksymiseen.¹⁰³

Kuuleminen päätösluonnoksesta

Ympäristöllisistä lupahakemuksista tiedottamista ja kuulemismenettelyjä voitaisiin pyrkiä kehittämään siten, että lupamenettelyt lyhenisivät ja lupapäätösten laatu paranisi. Yksi mahdollisuus tähän voisi olla päätösluonnoksesta kuuleminen.

Päätösluonnoksesta kuuleminen tapahtuisi, kun lupaharkinta olisi edennyt riittävän pitkälle päätösluonnoksen muotoilemiseksi. Kuulemisen avulla olisi mahdollista poistaa virheitä päätöksestä ja parantaa päätösten laatua sekä siten vähentää tarvetta muutoksenhakuun.¹⁰⁴

Perussäännökset kuulemisesta ympäristöasioissa ovat hallintolaissa, jonka mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (34.1 §). Päätösluonnoksesta kuulemisen yhteydessä tulisi siten kuulla asiaan liittyvistä vaatimuksista ja selvityksistä, elleivät nämä ole olleet aikaisemman kuulemisen kohteina.¹⁰⁵ Lisäksi ympäristölaeissa on täydentäviä säännöksiä kuulemiseen liittyen; esimerkiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n perusteella lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus asianosaisille tehdä muistutuksia ja muille ilmaista mielipiteensä asiasta.

Ärhusin yleissopimuksen 6.4 artiklan perusteella yleisön tulee voida osallistua ympäristöllisiin menettelyihin jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia. Yksi mahdollisuus kuulemisen keskittämiseksi päätösluonnosvaiheeseen olisi eriyttää muistutusten ja mielipiteiden esittäminen varsinaisesta kuulemisesta. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia saattaisi olla mahdollista kehittää itsenäisenä menettelyvaiheena ilman, että ne kytkettäisiin ajallisesti

¹⁰² Ks. YM 13/2015, s. 61-62.

¹⁰³ Ks. YM 13/2015, s. 61-64.

¹⁰⁴ Mäenpää 2014, s. 7.

¹⁰⁵ Ks. Mäenpää 2014, s. 12.

asianosaisten kuulemiseen. Päätösluonnoksesta voitaisiin asianosaisina puolestaan kuulla hallintolain 11 §:n mukaisesti vain niitä tahoja, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Mallin mukaisesti yleinen tiedottaminen asiasta toteutettaisiin aikaisessa vaiheessa lupasian käsittelyä, mutta asianosaisia kuultaisiin vasta päätösluonnoksesta.

Mäenpää lähestyy päätösluonnoksesta kuulemista niin lupaviranomaisen, luvanhakijan kuin muiden asianosaisten näkökulmasta. Lupaviranomaisen kannalta päätösluonnoksesta kuuleminen voi edesauttaa tarpeellisen lisätiedon hankkimista, sovellettavien säännösten oikeudellista arviointia ja päätöksen perustelemista. Luvanhakijan näkökulmasta lupapäätökseen vaikuttaviin selvitykseen ja vaatimuksiin perehtyminen yhtä aikaa lupapäätöksen kanssa mahdollistaa yhtäältä omien näkemysten ja vaatimusten tarkentamisen, toisaalta se voi myös heikentää hakijan kuulemisen vaikuttavuutta, jos viranomaisen mieltää päätöksen jo lopulliseksi. Päätösluonnoksesta tulisi asianosaisina kuulla myös muita kuin luvanhakijaa hallintolain 34.1 §:n sekä hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun hallinnossa asioivien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen valossa.¹⁰⁶

Muita mahdollisuuksia

Tarastin työryhmän loppuraportissa on esitetty useita vaihtoehtoja ympäristömenettelyjen kehittämiseksi. Näihin kuuluvat toimenpiteet YVA-menettelyn kehittämiseksi ja yhteensovittamiseksi muiden menettelyjen kanssa.¹⁰⁷ Lisäksi Tarastin työryhmä ehdotti mm. seuraavia uudistuksia:

- Arvioidaan naapurusoikeudellisen luvantarveperusteen poistamista.
- Selvitetään luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisen ja muinaismuistolain mukaisen poikkeamisen (kajoamislupa) myöntämistoimivallan siirtämistä ELY-keskukselta aluehallintovirastolle silloin, kun aluehallintovirasto käsittelee poikkeamiseen liittyvää hankelupaa.
- Seurataan ympäristölupien käsittelyajoissa myös lupaviranomaisen todellista lupaharkinta-aikaa viimeisen lupahakemuksen täydennyksen saapumisesta päätöksen antamiseen. Varmistetaan eri toimenpitein, kuten ennakkoneuvottelulla ja sähköisellä opastuksella, että lupahakemuksen tiedot ja selvitykset ovat riittävän kattavat asian tullessa vireille.
- Ulotetaan valituslupajärjestelmä ympäristöasioissa kattavasti valittamiseen hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säädetään valitusluvan myöntämisperusteista yhtenäisesti hallintolainkäyttölain 13.2 §:n mukaisesti.
- Kevennetään, nopeutetaan ja yhtenäistetään uusiutuvan energian pientuotannon lupakäytäntöjä.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Mäenpää 2014, s. 8-11.

¹⁰⁷ YM 2015, s. 7-8.

¹⁰⁸ YM 2015, s. 8-10.

6.5 Toteutettavaksi esitettävä malli: eri vaihtoehtoja yhdistävä ratkaisu

Edellä kuvatut vaihtoehtoiset ympäristöllisten menettelyjen mallit ovat periaatteessa erillisiä ja erilaisia ratkaisutapoja menettelyjen sujuvoittamiseen. Tarkasteltaessa menettelyjen kokonaisuutta huomataan kuitenkin, että sama ratkaisu ei välttämättä sovi kaikkien menettelyjen yhteensovittamiseen. Lisäksi jotkin menettelyjen kehittämismahdollisuudet ovat riippumattomia valittavasta yhden luukun mallista.

Parhaillaan on meneillä useita hankkeita, joilla edistetään yhden luukun periaatteen toteutumista. Tällaisia ovat valtion aluehallinnon kehittäminen, maakuntahallinnon perustaminen, ympäristönsuojelulain mukaisten menettelyjen sujuvoittaminen sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankekaavan kehittäminen. Kunkin hankkeen näkökulma on kuitenkin pääosin nykyisten hallinnonalojen rajojen mukainen.

Yhden luukun periaatteen mukaisesti ympäristölliset menettelyt tulisi koota mahdollisimman pitkälti yhteen, mutta kaikkien menettelyjen vahva integrointi ei yhtäältä vaikuta tarkoituksenmukaiselta. Toisaalta tiettyjen menettelyjen yhdistämisessä ei ole järkevää pitäytyä vain löyhässä koordinaatiossa. Vaikuttaakin siltä, että yhden luukun mallia ei ole järkevää rakentaa puhtaasti minkään aiemmin esitellyn mallin pohjalta.

Suosittelava malli on sellainen, jossa päätöksenteon ytimen muodostavat menettelyt integroitaisiin. Merkitykseltään, tavoitteiltaan tai aikatauluiltaan selvästi niistä eroavat menettelyt voitaisiin puolestaan sitoa löyhemmin tähän kokonaisuuteen.

Vertailtaessa menettelyjä koordinoivaa mallia niitä yhdistävään malliin voidaan todeta, että yhdistetty lupamenettely on toimiva ja yksinkertaisin ratkaisu ainakin silloin, kun toimivaltainen viranomainen on sama. Silloin kun viranomaisia on useita, koordinoiva järjestelmä voi olla tarkoituksenmukaisempi valinta. Menettelyjen koordinoitakin voidaan toteuttaa usealla eri tavalla; yhden luukun periaatetta tukisi parhaiten malli, jossa yhdellä viranomaisella olisi toimivaltuuksia suhteessa toisiin viranomaisiin.

Yhdistämällä keskeisiä valtion viranomaisia ympäristöllisten menettelyjen osalta saataisiin aikaan tilanne, jossa valtiolla olisi yksi päätöksentekoviranomainen monissa ympäristöllisissä menettelyissä. Kansainvälisen vertailun perusteella, jos viranomainen on sama, on osapäätösten tekeminen viranomaisen sisäinen työjärjestyskysymys ja helpommin järjestettävissä kuin eri viranomaisten kesken.¹⁰⁹ Kuntien ympäristöllisiin ennakkovalvontamenettelyihin liittyvien tehtävien kokoamista voitaisiin myös selvittää edelleen. Viranomaisia kokoavat toimenpiteet mahdollistaisivat menettelyjen laajan yhdentämisen.

Keskeisimmät yhdentämisen haasteet liittyvät tilanteisiin, joissa toimivalta jakautuu kunnan, valtion ja mahdollisesti vielä maakunnan välille. Näissä tilanteissa yhtenä ratkaisumahdollisuutena saattaisi olla nostaa muutoin toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvia osapäätöksiä ratkaistavaksi valtion viranomaisessa osana pääasian käsittelyä. Toisaalta ratkaisuna voi myös olla se, että koordinoiva viranomainen sovittaa eri tasoilla tapahtuvan päätöksenteon yhteen.

Yhden luukun mallin kannalta keskeisiä menettelyjä ovat ainakin ympäristövaikutusten arviointimenettelylain, ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain, kemikaaliturvallisuuslain, kaivoslain ja luonnonsuojelulain mukaiset päätökset. Nykyisin osassa näistä asioita toimival-

¹⁰⁹ Ks. erityisesti Saksaa koskeva oikeusvertaileva osuus.

7. SUUNTAVIIVAT YHDEN LUUKUN PERIAATTEEN TOTEUTTAMISEKSI

7.1 Menettelyjen leikkauspintojen tunnistaminen

Menettelyjen leikkauspintoja voidaan lähestyä sekä sääntelyn että tosiasiallisten lupatilanteiden näkökulmasta. Sääntelyn kannalta on kysymys siitä, missä määrin eri lakien mukaisissa ennakkovalvontaprosesseissa on samankaltaisia tavoitteita ja menettelyjä ja miten niiden soveltamisalat suhteutuvat toisiinsa. Konkreettisten lupatilanteiden osalta merkityksellisiä puolestaan ovat tilanteet, joissa samalle hankkeelle tarvitaan useita ympäristöllisiä lupia tai muita ennakkovalvontapäätöksiä.

Ympäristöoikeudellisilla säädöksillä on omat tavoitteensa ja soveltamisalansa, mutta ne limityvät osin toisiinsa. Ehkä selvimmin yhteydet lakien välillä hahmottuvat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen alueidenkäytön suunnittelun sekä rakentamisen ja YVA-laissa tarkoitetun ympäristövaikutusten arvioinnin suhteissa muihin lakeihin ja menettelyihin. Ympäristöllisten hankkeiden tulee olla yhteensopivia kaavoituksen kanssa, rakentamiselle on saatava lupa ja tarvittaessa hankkeista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, jota edellytetään ja hyödynnetään substanssilakien mukaisissa lupa- ja muissa menettelyissä.

Suhteesta maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavoitukseen on eri laeissa sitovuudeltaan eritasoisia säännöksiä. Esimerkiksi maa-aineslain 3 §:n mukaan asemakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella on katsottava, ettei maa-ainesten ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen, kun taas YSL 12 §:ssä edellytetään muun ohella, ettei luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Ympäristövaikutusten arvioinnin huomioon ottamisesta säädetään useissa laeissa samalla tapaa; esimerkiksi VL 11:3:n mukaan vesilupahakemukseen on liitettävä YVA-lain mukainen arviointiselostus eikä siihen sisältyvää selvitystä tarvitse esittää uudestaan hakemuksessa.

Monissa laeissa säädetään erikseen menettelyjen leikkauspinoista. Ympäristölainsäädännössä varsin yleinen on viittaus luonnonsuojelulakiin, joka on esimerkiksi YSL 48 §:ssä ilmaistu siten, että ympäristöluvan myöntäminen edellyttää luonnonsuojelulain sääntelyn noudattamista. LSL 65 ja 66 §:n perusteella puolestaan hankkeelle tai suunnitelmalle tulee tehdä Natura-arviointi ja sen sallittavuudesta Natura-alueen suojelun kannalta päättää lupa- tai hyväksymismenettelyn yhteydessä.

Osa ympäristöllisistä menettelyistä on kokonaan yhdenmukainen ja useissa ympäristölaeissa säädetään menettelyjen yhteensovittamisesta (ks. liite 1, kohta 4.8). Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on luonnonsuojelulain noudattamisen lisäksi muun muassa se, että toiminta täyttää jätelain vaatimukset ja että pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon vesienhoitolaissa tarkoitettu vesienhoito- ja merenhoitosuunnitelma ja tulvariskilain mukainen tulvariskien hallintasuunnitelma.

Ympäristönsuojelulain mukaan myös vesien pilaantumisen vaaraa aiheuttava ympäristölupahakemus sekä saman toiminnan vesilupahakemus on eräin poikkeuksin käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei tämä ole erityisestä syystä tarpeetonta. YSL 47 a §:ssä (tulee voimaan 1.7.2016) edellytetään samaan tapaan, että jos maa-ainesten ottamistoimintaa koskeva hanke edellyttää sekä ympäristölupaa että maa-aineslain mukaista lupaa, niitä koskevat lupahakemukset on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä.

Esimerkiksi kaivoslain 3 §:n perusteella taas uraania tai toriumin tuottamista koskeva kaivoslupahakemus ja samaa toimintaa tarkoittava ydinenergiain mukainen lupahakemus käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä.

Joissakin laeissa on myös säädetty menettelyjen toisiaan poissulkevasta vaikutuksesta. Esimerkiksi terveydensuojelulain 13 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta ei tarvitse tehdä, jos toiminta edellyttää ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Esimerkkinä tilanteesta, jossa kahden erillisen luvan edellyttäminen vaikuttaa puolestaan varsin turhalta, voidaan mainita se, että ampumaradalle tarvitaan niin ympäristönsuojelulain kuin ampumaratalain mukainen lupa. Ampumarataluvassa turvallisuusasiat ovat toki keskeisiä, mutta ampumaratalain vaatimusten noudattaminen ympäristöluvituksessa voitaisiin varmistaa viranomaisten välisen yhteistyön kautta.

Suurta osaa ympäristöllisistä menettelyistä ei ole sovitettu keskenään yhteen, vaikka niiden keskinäiset leikkauspinnat olisivat ilmeisiä. Esimerkiksi kaivoshanke edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen luvan ohella kaivoslain sekä kemikaaliturvallisuuslain mukaisia lupia, jotka käsitellään kaikki erikseen. Menettelyjen yhteensovittaminen on jätetty sen varaan, että ympäristölupaviranomainen pitää YSA 13 §:n perusteella yhteyttä muihin lupaviranomaisiin. Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten tai MuinaismuistoL 11 §:ssä tarkoitettua kiinteään muinaisjäänökseen kajoamisluvan suhteesta varsinaiseen hankelupaan ei myöskään ole selvää sääntelyä, vaikka erityisesti luonnonsuojelulain mukaisia poikkeuslupia tarvitaan hankkeille usein varsinaisten hankelupien ohella.

Kaiken kaikkiaan ympäristösääntelyn viittaussäännösten perusteella ympäristömenettelyissä on hahmotettavissa suoria yhteyksiä ainakin ympäristönsuojelulain, maa-aineslain, vesilain, jätelain, ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain, maankäyttö- ja rakennuslain, luonnonsuojelulain, muinaismuistolain, terveydensuojelulain, vesienhoitolain, tulvariskien hallintalain ja patoturvallisuuslain välille. Lisäksi myös kaivoslain sekä kemikaaliturvallisuuslain yhteydet ympäristölupaan ovat edellä mainitulla tavalla ilmeiset.

Näiden selvien ja suhteellisen usein realisoituvien leikkauspintojen ohella on joukko harvemmin sovellettaviksi tulevia ennakkovalvontamenettelyjä, jotka eivät itsessään oikeuta toiminnan harjoittamiseen. Näistä voidaan mainita esimerkiksi päästökauppain, painelaitelain, sähköturvallisuuslain, säteilylain, elintarvikelain ja eläintautilain mukaiset hyväksymismenettelyt.

Olennaista yhden luukun mallin kannalta on, että tiettyyn hankkeeseen liittyvät menettelyt voidaan tarvittaessa yhdistää tai koordinoita saman palveluväylän ja tietyn viranomaisen kautta kulkeviksi. Vaikka kaikki ympäristölliset menettelyt eivät leikkaa kovin usein toisiaan, on yhden luukun mallista syytä rakentaa sellainen, että se mahdollistaa menettelyjen yhdentämisen, ellei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Keskeistä yhdentämisen ja asioiden samanaikaisen käsittelyn kannalta on hakijan tahtotila hankkeen eteenpäin viemiseen kokonaisuutena; viranomaisen on pystyttävä tarjoamaan tähän mahdollisuus. Esimerkiksi kaivoslain tai kemikaaliturvallisuuslain mukaisia lupia voi olla tarpeen hakea myös erillään ympäristölupasta. Yhden luukun mallista tulee tehdä riittävän joustava, jotta se mahdollistaa tarvittaessa ympäristöllisten ennakkovalvonta-asioiden vireille panemisen eriaikaisesti.

Tämän hankkeen yhteydessä toteutettu metsäteollisuutta koskeva erillisselvitys (Warsta – Ekroos 2016b) alleviivaa tarvetta tehdä yhden luukun mallista suurten investointihankkeiden näkökulmasta riittävän joustava. On tarkoituksenmukaista mahdollistaa se, että hankkeelle tarvittavia eri lupia voidaan hakea myös irrallaan toisistaan, koska ne voivat liittyä suunnitteluprosessin eri vaiheisiin. Yhden luukun malli hyödyttää erityisesti yksinkertaisemmissa hank-

keissa sekä olemassa olevien toimintojen erilaisissa muutostilanteissa. Pienemmät teollisuusinvestoinnit toteutuvat ajallisesti tiiviissä periodissa ja erilaiset selvitykset ovat tehtävissä lähes tai täysin samanaikaisesti.

Tehostamalla yksinkertaisempien hankkeiden menettelyjä luodaan edellytyksiä ja resursseja ratkaista vaativia lupakokonaisuuksia. Kansallisesti merkittäviä investointihankkeita tehdään Suomessa niin harvoin, että ne tulisi voida ratkaista osoittamalla hankkeisiin viranomaisen lisäresursseja priorisoimalla merkittävät investoinnit viranomaisen ajankäytössä.

Edellä esitettiin alustavana näkemyksenä, että ympäristöllisten menettelyjen kirjo on niin laaja ja menettelyjen leikkauspinnat siten vaihtelevia, että yhden luukun periaatetta ei ole järkevää toteuttaa vain yhtä ratkaisumallia hyödyntäen. Sen sijaan on tarkoituksenmukaista pyrkiä yhtäältä syvään integraatioon sellaisten menettelyjen osalta, joiden leikkauspinnat ovat selviä, ja toisaalta kytkeä muut menettelyt kokonaisuuteen löyhemmin.

Taulukossa 9 esitetään periaatteellinen käsitys siitä, mitkä menettelyt ovat yhden luukun toimeenpanon kannalta enemmän ja vähemmän keskeisiä.

Taulukko 9. Eri menettelyt yhden luukun periaatteen toimeenpanossa

MENETTELY/LAIT	Ydinlait: ympäristönsuojelulaki, maa-aineslaki, vesilaki, kemikaaliturvallisuuslaki, jätelaki	Muut yhdennettävät: yvalaki, maankäyttö- ja rakennuslaki (luvat), luonnonsuojelulaki (osa luvista), kaivoslaki (kaivoslupa), muinaismuistolaki (kajoamislupa), ilmailulaki (lentopaikkalupa), terveysuojelulaki (ilmoitus)	Liitännäiset: päästökauppalaki (lupa), painelaitelaki (lupa), sähköturvallisuuslaki (ilmoitus), säteilyturvallisuuslaki (lupa)	Sijoittuminen: maankäyttö- ja rakennuslaki (kaavat)	Infra: sähkömarkkinalaki, maakaasumarkkinalaki, ilmailulaki, tietoyhteiskuntakaari, maantielaki (suunnittelu ja liittymät), ratalaki (suunnittelu), maankäyttö- ja rakennuslaki (asemakaava ja katusuunnitelma)
Valmistelu	Hankeesta riippuen osatai suurin osa	Vain osassa hankkeita	Eivät merkittäviä	Tärkeä kysymys, joka integroitava	Osassa hakkeita tärkeä, ei kaikissa
Lupahakemus ja selvitykset	Hankeesta riippuen osatai suurin osa: mahdollista yhdentää	Mahdollista yhdentää	Mahdollista yhdentää jonkin verran	Sijoittumisratkaisulla merkitystä	Pitäisi olla selvillä mahdollisimman hyvin
Kuuleminen/lausunnot	Hankeesta riippuen osatai suurin osa: mahdollista yhdentää	Mahdollista yhdenmukaistaa	Mahdollista yhdentää jonkin verran	Mahdollista yhdentää menettelyä, riippuu valittavasta mallista	Ainakin jonkin verran mahdollista yhdentää lupien osalta
Katselmuks	Hankeesta riippuen osatai suurin osa: mahdollista yhdentää	Mahdollista yhdenmukaistaa			
Hakijan kuuleminen	Hankeesta riippuen osatai suurin osa: mahdollista yhdentää	Kuuleminen kaikista samanaikaisesti	Mahdollista yhdentää jonkin verran		
Lupaharkinta	Aineellisesti erillään (mahdollista jonkin verran yhdentää)	Aineellisesti erillään (mahdollista jonkin verran yhdentää)	Eivät kovin merkittäviä	Merkitystä lupaharkinnassa (ei saa olla asemakaavan vastainen, muiden kaavojen merkitys vähäisempi)	Merkitystä lupaharkinnassa.
Lupapäätös	Hankeesta riippuen osatai suurin osa: mahdollista yhdentää	Hankeesta riippuen osatai suurin osa: mahdollista yhdentää	Mahdollista yhdentää jonkin verran	Erillinen tai yhdennetty päätös, riippuu valittavasta mallista	Voi olla mahdollista yhdentää jonkin verran.
Täytäntöönpano	Hankeesta riippuen osatai suurin osa: mahdollista yhdentää (osittain erillisen täytäntöönpanomääräykset)	Hankeesta riippuen osatai suurin osa: mahdollista yhdentää (osittain erillisen täytäntöönpanomääräykset)	Eivät merkittäviä	Tärkeä merkitys lupaharkinnan kannalta	Voi olla mahdollista yhdentää jonkin verran.
Muutoksenhaku	Yhdennetty muutoksenhaku	Muutoksenhaku mahdollista yhdentää	Eivät merkittäviä	Erilaisia mahdollisuuksia järjestää, riippuu päätöksentekomuodosta ja tavasta	Voi olla mahdollista yhdentää jonkin verran.

7.2 Ydinmenettelyt

Yhden luukun mallia kehitettäessä on olennaista hahmottaa siihen liittyvät keskeisimmät menettelyt. Näihin ydinmenettelyihin voidaan sitten yhdistää muita menettelyjä niin pitkälle kuin tämä on tarkoituksenmukaista. Ytimen hahmottaminen on olennaista erityisesti yhden luukun mallin mukaisen menettelyn käynnistymisen ja menettelyä koordinoivien viranomaisten määräytymisen kannalta.

Osa ympäristöllisistä menettelyistä tulee sovellettavaksi useissa ympäristöllisissä hankkeissa ja voi limittyä ajallisesti lähelle toisiaan, kun taas osa menettelyistä realisoituu verraten harvoin tai sijoittuu ajallisesti tai asiallisesti kauas ydinmenettelyistä. Käytännössä kaikki ympäristölliset hankkeet, joissa voidaan hahmottaa tarve menettelyjen yhdentämiseen, tarvitsevat luvan ympäristönsuojelulain, maa-aineslain tai vesilain perusteella. Esimerkiksi kaivoslain tai kemikaaliturvallisuuslain perusteella luvanvaraisiin hankkeisiin tarvitaan usein ympäristölupa. Jos taas maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten rakentamisen lupien lisäksi hankkeelle tarvitaan muita lupia, ympäristö-, maa-aines- tai vesilupa on yleensä niiden joukossa.

Oikeastaan ainoa käytännössä merkityksellinen tilanne, jossa tarve menettelyjen yhdentämiseen voi sijoittua kokonaan ympäristönsuojelu-, maa-aines- tai vesilupamenettelyn ulkopuolella, on luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan tai muinaismuistolaissa tarkoitetun kajoamisluvan tarve muiden lakien perusteella luvanvaraisille hankkeille. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun muutoin pelkästään maankäyttö- ja rakennuslain mukaista rakennuslupaa edellyttävälle hankkeelle tarvitaan luonnonsuojelulaissa tarkoitettu poikkeuslupa. Poikkeus- ja kajoamislupien yhdentäminen muiden lakien mukaisiin menettelyihin voidaan kuitenkin tehdä suoraan luonnonsuojelu- ja muinaismuistolaissa samaan tapaan kuin Natura-päätöksenteko on jo nyt integroitu suunnitelmien hyväksymis- ja luvan myöntämisedellytyksiin.

Näin ollen yhden luukun mallin ydin voidaan muodostaa ympäristölupa-, maa-aineslupa- ja vesilupamenettelyn varaan. Tämä tarkoittaa sitä, että yhden luukun mallin mukainen prosessi voi käynnistyä vain näiden lakien kattamien lupatilanteiden puitteissa. Samoin prosessia koordinoivat viranomaiset määräytyvät näiden kolmen lain perusteella. Siten yhden luukun mallin mukaista menettelyä koordinoi aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Jos yhden luukun mallia osoittautuu myöhemmin tarpeelliseksi laajentaa niin, että myös muiden lakien mukaiset menettelyt voisivat avata mahdollisuuden sen soveltamiseen, ei tähän ole esteitä.

Ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaiset lupaprosessit on jo pitkälle integroitu toisiinsa. Tässä suhteessa katvekohtana on vesilain ja maa-aineslain mukaisten menettelyjen yhteensovittaminen. Patoturvallisuuslain ja vesienhoitolain sääntely on myös yhdennetty ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin menettelyihin ja jätelain sääntely ympäristölupaprosessiin.

7.3 Yhdennettävät menettelyt

Keskenään yhdennettäviin menettelyihin kuuluisivat ensinnäkin edellä mainitut ydinmenettelyt:

1. Ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa
2. Maa-aineslain (555/1981) mukainen maa-aineslupa
3. Vesilain (587/2011) mukainen vesitalouslupa

Nämä ydinmenettelyt muodostaisivat yhden luukun mallin rungon, johon muut menettelyt liitettäisiin. Ydinmenettelyt avaisivat mahdollisuuden yhden luukun mallin hyödyntämiseen, ja prosessiin voitaisiin tämän jälkeen kytkeä muita menettelyjä. Ydinmenettelyt tulisi sovittaa yhteen myös keskenään niin kuin on pitkälle tapahtunutkin jo nykyjärjestelmässä. Ympäristönsuojelulain mukainen rekisteröintimenettely tulisi myös yhdentää yhden luukun malliin.

Toisen ryhmän yhdennettävistä menettelyistä muodostaisivat sellaiset menettelyt, jotka voitaisiin yhdistää ydinmenettelyihin ilman, että niistä tehtäisiin erilisiä päätöksiä. Näitä voisivat olla seuraavat:

4. YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi (arviointiselostusvaiheesta alkaen)
5. Luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaiset poikkeusluvut
6. Muinaismuistolain (295/1963) mukainen kajoamislupa
7. Luonnonsuojelulain mukainen valtioneuvoston poikkeuslupa Natura-suojelusta
8. Vesienhoitolain mukainen poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden merkittävän hankkeen vuoksi
9. Ampumaratalain mukainen ampumaratalupa

Kolmanneksi ydinmenettelyihin olisivat yhteensovittavissa oikeastaan kaikki ympäristölliset prosessit, jos menettely pidetään siten joustavana, että yhdentämisen tarve ja mahdollisuudet ovat hakijan ja ehkä myös koordinoivan viranomaisen harkittavissa. Kolmannen ryhmän yhdennettäviä menettelyjä muodostaisivat erilliset, ydinmenettelyihin koordinoitavat lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyt, joita voisivat olla seuraavat:

10. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiset rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa, purkamislupa, rakennusluvan erityisten edellytysten ratkaiseminen suunnittelutarvealueella, poikkeaminen ja yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamista koskeva päätös
11. Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukaiset lupa ja ilmoitus
12. Kaivoslain (621/2011) mukaiset malminetsintälupa ja kaivoslupa
13. Terveysturvallisuuslain (763/1994) mukaiset ilmoitus ja hyväksyntä
14. Maantielain (503/2005) mukainen lupa yksityisen tien liittymästä tai lupa yksityisen tien liittämiseen maantiehen
15. Jätelain (646/2011) mukaiset jätehuoltorekisteriin merkitseminen, jätteen siirtolupa ja jätteenhyödyntämislaitoksen ennakkohyväksyntä
16. Ilmailulain (864/2014) mukaiset rakentamislupa ja kevytlentopaikan ilmoitus
17. Eläintautilain (441/2013) mukainen vesiviljelyeläimen kasvattamiseen ja perkaamiseen tarvittava lupa
18. Eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015) mukainen rekisteröinti tai hyväksyntä
19. Lannoitevalmistelain (539/2006) mukainen laitoksen hyväksyntä
20. Elintarvikelain (23/2006) mukainen elintarvikehuoneiston hyväksyntä tai laitoshyväksyntä
21. Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) mukainen sataman jätehuolto-suunnitelman hyväksyminen
22. Säteilylain (592/1991) mukainen turvallisuuslupa
23. Rehulain (86/2008) mukaiset rehualan toimijan ilmoitusvelvollisuus ja rehualan toimijan hyväksyminen

24. Sähkömarkkinalain (588/2013) mukainen suurjännitejohdon rakentamisen hanke-lupa
25. Päästökauppalain (311/2011) mukainen kasvihuonekaasujen päästölupa

Näiden menettelyjen yhdentämiseen ydinmenettelyihin on erilaisia tapoja, joita tarkastellaan tarkemmin jäljempänä. Yhden luukun mallin tarkoituksena joka tapauksessa on, että kaikki yllä luetellut lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyt voidaan tarvittaessa tuoda päätöksenteon piiriin samanaikaisesti. Ydinmenettelyt toimivat tällöin päämenettelyinä, joihin muut menettelyt voidaan yhdistää.

7.4 Koordinoiva viranomainen

Keskeinen kysymys menettelyjen yhdentämisessä liittyy viranomaisratkaisuihin. Merkityksellistä on erityisesti se, toimiiko yhden luukun mallia koordinoivana viranomaisena valtion vai kunnan viranomainen. Jos nykyiseen toimivallan jakoon eri viranomaisten välillä ei tehdä olennaisia muutoksia, on näillä molemmilla viranomaistahoilla oltava mahdollisuus tähän, sillä niin valtion kuin kunnan tasolla käsitellään runsaasti useampaa kuin yhtä lupaa edellyttävien hankkeiden lupa-asioita. Esimerkiksi eläinsuojat edellyttävät usein kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen myöntämän ympäristöluvan sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakennusluvan, josta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Koordinoivan viranomaisen määrittämiseksi olisi kaksi vaihtoehtoa. Yhtäältä lakiin voitaisiin sisällyttää listaus erilaisista ympäristöllisistä hankkeista ja toimivallan jaosta niiden perusteella. Toisaalta voitaisiin säätää siitä, mitkä lait ja missä järjestyksessä vaikuttavat viranomaisen määräytymiseen. Ympäristönsuojelulain sääntely ja siihen liittyvä ympäristölupa-asioiden toimivallanjako tarjoavat kumpaankin vaihtoehtoon hyvän lähtökohdan. Muutenkin nykyisistä säädöksistä on saatavilla selvä perusta viranomaisen määräytymiselle.

Koordinoiva viranomainen voisi määräytyä ensisijaisesti vesilain perusteella. Tällöin koordinoivana viranomaisena toimisi valtakunnallinen aluehallintovirasto. Jos hanke edellyttää vesilupaa, on se yleensä yksi keskeisimmistä lupamenettelyistä. Nykyisin vesiluvan ja ympäristöluvan yhteiskäsittelytilanteessa aluehallintovirasto toimii lupa-asian käsittelevänä viranomaisena, joten tässä menettelyllisessä suhteessa vesilupa on ympäristölupaan nähden ensisijainen tälläkin hetkellä.

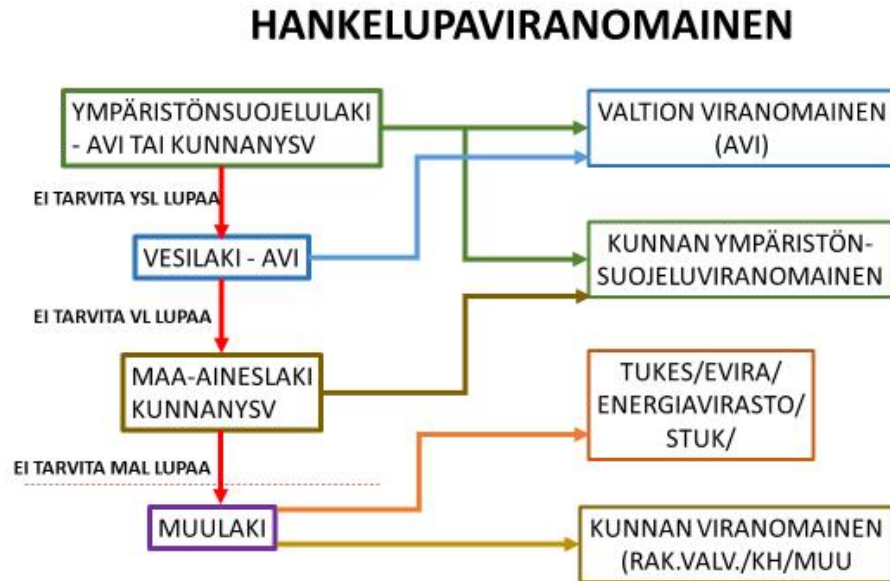
Toiseksi koordinoiva viranomainen voisi määräytyä ympäristönsuojelulain perusteella, jos vesilupaa ei tarvita. Jos hanke edellyttää ympäristölupaa, on se hankkeen kannalta yleensä keskeisin tai yksi keskeisimmistä lupamenettelyistä. Ympäristönsuojelulaissa on myös selvä perusratkaisu toimivallan jaosta valtion lupaviranomaisen eli aluehallintoviraston ja kunnan lupaviranomaisen eli kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen välillä.

Kolmanneksi lupaviranomainen voisi määräytyä maa-aineslain perusteella, jos hanke ei edellytä vesi- eikä ympäristölupaa. Tietyt hankkeen voivat edellyttää maa-ainesluvan lisäksi esimerkiksi rakentamisen lupia. Jos ainesten ottaminen perustuu kaivoslakiin tai tapahtuu luvanvaraisen rakentamisen yhteydessä tai jos ainesten ottamiselle tarvitaan vesilupa, ei maa-aineslaki tule sovellettavaksi (MAL 2 §). Maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena toimii 1.7.2016 lähtien kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Siten koordinoivina viranomaisina yhden luukun mallissa toimisivat aluehallintovirasto ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Jos hankkeelle tarvittaisiin vesilupa, olisi viranomaisena

aluehallintovirasto. Jos vesilupaa ei tarvita, olisi määräytymisperusteena ympäristölupa ja viranomaisena joko aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Jos vesi- eikä ympäristölupaa tarvita, olisi määräytymisperusteena maa-aineslaki ja tämän mukaisesti koordinoivana viranomaisena kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Esimerkiksi kaivos- hankkeessa aluehallintovirasto toimisi ympäristöluvan tarpeen perusteella yhden luukun mallia koordinoivana viranomaisena suhteessa Tukesiin, jonka toimivaltaan kuuluvat kaivos- lain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaiset luvat.

Kuvio 1. Viranomaistoimivalta



7.5 Yhdistämisen ja koordinoinnin malli

Menettelyjen yhdistämisen malleja ja niiden yhdistelmiä on useita. Pisimmälle vietävää integraatiota edustaa yhdistävä malli, jossa osoitettaisiin tietyn hankkeen eri lakien mukaisista edellytyksistä päättäminen yhdelle viranomaiselle eikä eri lakien mukaisia ratkaisuja erotettaisi päätöksessä toisistaan. Vaihtoehtona tälle on kevyempi koordinaatiomalli, jossa koordinoiva viranomainen ohjaisi asiat eri ennakovalvontaviranomaisten päätettäväksi ja kokoaisi nämä päätökset hankeluvaksi.

Ehdotettavassa yhden luukun mallissa menettelyjen yhdistämistä edustaisivat luvussa 8.3 tarkoitetut ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (arviointiselostusvaiheesta alkaen), luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain mukaisten lupien sekä vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen ja ampumarataluvan (menettelyt 4-9) integrointi päälupamenettelyyn. Koordinoinnin piiriin kuuluisivat puolestaan ydinmenettelyjen (1-3, ympäristö-, maa-aines ja vesilupa) yhteensovittaminen keskenään sekä muiden ympäristöllisten menettelyjen (9-25) yhteensovittaminen näihin ydinmenettelyihin.

Yksi verraten yksinkertainen menettelyjen yhdistämisen malli olisi yhdistää lupa-asiat saman viranomaisen ratkaistaviksi samanaikaisesti. Nykyjärjestelmässä näin on tehty vesiluvan ja ympäristöluvan sekä maa-aineslupan ja ympäristöluvan yhteiskäsittelytilanteissa. Viranomaisjärjestelmää ollaan parhaillaan muuttamassa ja ympäristöllistä päätöksentekoa siirtämässä ELY-keskuksista valtakunnalliseen aluehallintovirastoon, mutta ympäristölliseen päätöksentekojärjestelmään jää eri tasoja (valtion, kunnan ja maakunnan taso) ja todennäköisesti eri

valtion viranomaisia, minkä takia menettelyjen yhteensovittamisessa tarvitaan yhden luukun mallissa päätöksentekoviranomaisten välisen yhteistyön malleja.

Menettelyjen yhdistäminen

Voidaan esittää, että pitkällä tähtäimellä ympäristöllisiä menettelyjä voitaisiin laajalti yhdistää toisiinsa. Lyhyellä tähtäimellä on ajateltavissa, että edellä esitetyt ympäristövaikutusten arviointi (selostusvaiheesta alkaen), luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain mukaiset poikkeuspäätökset, vesienhoitolain mukainen ympäristötavoitteista poikkeaminen sekä ampumaratalain mukainen ampumaratalupa integroitaisiin kokonaan ydinmenettelyihin. Tällöin vesiluvan, ympäristöluvan tai maa-ainesluvan ratkaisemisen yhteydessä päätettäisiin esimerkiksi siitä, edellyttääkö hanke poikkeamista luonnonsuojelulain mukaisesti suojelusta ja täytyvätkö poikkeamisen edellytykset.

Menettelyjen yhdistäminen ei ole vierasta nykyiselle ympäristöoikeudelliselle järjestelmälle. Ympäristöllisiin ennakkovalvontamenettelyihin sisältyy useita osioita, joissa muun lain mukainen aineellinen sääntely on sisällytetty lupaharkintaan. Esimerkiksi ympäristölupaharkinnassa tulee varmistua siitä, että toiminta täyttää jätelain vaatimukset tai että siitä ei aiheudu naapurussuhdelaisissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta (YSL 48 ja 49 §). Patoturvallisuuslaissa puolestaan edellytetään, että lain säännökset on otettava huomioon vesilain, ympäristönsuojelulain tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaista päätöstä padon rakentamisesta ja käytöstä tehtäessä, ja luonnonsuojelulain perusteella muun lain mukaista lupaa ei voida myöntää tai suunnitelmaa hyväksyä tai vahvistaa, jos arviointi- ja lausunntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän Natura-alueen suojeluarvoja (LSL 66 §).

Erityisen yksinkertaista menettelyjen yhdistäminen on tilanteessa, jossa sama viranomainen vastaa menettelyistä. Hallinnonuudistuksen myötä aluehallintovirastosta tulee ilmeisesti YVA-lain mukainen yhteysviranomainen. Samoin luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamisasiat ovat siirtymässä aluehallintoviraston käsiteltäviksi.

YVA-lain mukainen *ympäristövaikutusten arviointi* olisi yhdistettävissä yhden luukun malliin arviointiohjelmavaiheen jälkeen. Yhdistäminen alkaisi siitä, kun hankkeesta vastaava toimittaa ympäristövaikutusten arviointiselostuksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Jo nykyisin YVAL 11 §:n 3 momentin mukaan arviointiselostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää hankkeen muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä, mutta tätä mahdollisuutta ei ilmeisesti ole juurikaan hyödynnetty.

Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut ja muinaismuistolain mukainen kajoamislupa voitaisiin integroida muihin ennakkovalvontamenettelyihin säätämällä tästä suoraan luonnonsuojelulaissa ja muinaismuistolaissa. Poikkeuslupien ja kajoamisluvan yhdistämisestä muihin menettelyihin voitaisiin säätää yleisesti, koska tarve näihin poikkeuksiin voi realisoitua myös muuten kuin yhden luukun mallin mukaisen menettelyn soveltamisen yhteydessä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa rakennuslupamenettelyssä. Olisi tarkoituksenmukaista, että poikkeamia luonnonsuojelulaista ja muinaismuistolaista voitaisiin hakea myös erikseen ilman kaikkien muuta lupaa varten tarvittavien selvitysten tekemistä.

Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten ja kajoamisluvan muihin menettelyihin yhdistämisen malli voisi noudatella nykyistä LSL 65 ja 66 §:ssä tarkoitettua Natura-päätöksenteon mallia siten, että poikkeuksen tarpeesta ja sen edellytysten täyttymisestä päätettäisiin siltä pohjalta, mitä luonnonsuojeluviranomainen tai muinaismuistolaissa tarkoitettu viranomainen asiasta lausuu. Mahdollisuus poikkeuksen hakemiseen erikseen ennen lupa-asian käsittelyä tai sen jälkeen voitaisiin myös säilyttää.

Luonnonsuojelulaista ja muinaismuistolaista poikkeamisen vaikutukset arvioitaisiin ja poikkeusedellytysten täyttymisestä tehtäisiin päätös päämenettelyssä, mutta asiasta pyydetäisiin lausunto aluehallintovirastolta. Lausunnon sitovuudesta suhteessa päätöksentekoon voitaisiin säätää monella tapaa. Voidaan myös ajatella, että poikkeamisesta tai kajoamisluvasta päättävä viranomainen sisällytettäisiin hankkeen ennakkovalvonta-asian ratkaisukokoonpanoon.

LSL 66 §:ssä tarkoitetun *valtioneuvoston poikkeusluvan Natura-suojelusta* ja hankkeen lupamenettelyn suhteesta ei ole säädetty. Yhden luukun mallista säädettäessä voitaisiin yhtäältä edellyttää, että koordinoiva viranomainen tarvittaessa siirtää asian valtioneuvoston käsiteltäväksi. Toisaalta nykymallin mukainen valtioneuvoston päätöksenteko vaikuttaa näissä asioissa ylimitoitettulta ja monimutkaistaa muutoksenhakua, kun asiassa tehdään erikseen lupa päätös ja poikkeamispäätös. Yhden luukun mallissa voisi näissä asioissa riittää esimerkiksi valtioneuvoston lausunto erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn olemassaolosta. Jos valtioneuvosto ei tekisi erikseen päätöstä poikkeamisesta, ei asiasta avautuisi kahta eri muutoksenhakutietäkään.

Vesienhoitolain 23 §:ssä tarkoitettu *vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen vuoksi* voitaisiin niin ikään sisällyttää yhden luukun mallin mukaiseen menettelyyn. Nykyisin poikkeamismenettelystä säädetään ainoastaan siten, että VHJL 23 §:n 4 momentin mukaan vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä selvitys poikkeamisedellytysten toteutumisesta sekä selvitys hankkeen aiheuttamista muutoksista vesimuodostumassa ja sen tilassa. Lain taustalla olevan vesipolitiikan puitedirektiivin valossa poikkeamisen tarpeen arviointi ja poikkeamispäätös voitaisiin kuitenkin tehdä hankkeen muun ennakkovalvonnan yhteydessä. Jos poikkeamisasian käsittely siirrettäisiin lupamenettelyyn, voitaisiin hankkeen tärkeydestä yleisen edun kannalta, joka on yksi poikkeamisen edellytyksistä, pyytää valtioneuvoston tai muun tahon lausunto.

Ampumaratalain mukainen ampumaratalupa voitaisiin kumota. Ampumarata edellyttää aina ympäristölupaa, jonka käsittelyn yhteydessä voitaisiin varmistua ampumaratalain vaatimusten täyttymisestä esimerkiksi poliisihallituksen lausunnon perusteella.

Suunniteltu viranomaisuudistus, jossa luonnonsuojeluasiat ollaan siirtämässä ELY-keskuksista valtion valtakunnalliseen aluehallintovirastoon, tarjoaa luonnonsuojelu- ja muinaismuistoasioiden yhdistämiselle lupamenettelyyn valtion tasolla hyvät mahdollisuudet. Tällöin poikkeamisesta ja lupa-asiasta päättäminen kuuluisivat automaattisesti samalle viranomaiselle tilanteessa, jossa valtakunnallinen aluehallintovirasto on lupaviranomainen. Yhdistämisen malli on kuitenkin laajennettavissa myös valtion muiden viranomaisten ja kuntatason päätöksentekoon. Tällöin esimerkiksi kunnan lupaviranomainen pyytäisi aluehallintovirastolta poikkeamisasiasta lausunnon (olettaen että luonnonsuojeluasiat siirtyvät aluehallintovirastoon), jonka viitoittamana päätös tehtäisiin.

Menettelyjen koordinointi

Menettelyjen koordinoinnissa ympäristöllisen hankkeen eri ennakkovalvontamenettelyt sovitettaisiin yhteen. Nykyisin esimerkin koordinoinnista tarjoaa energiainfrastruktuurilain mukainen menettely, jossa Energiavirasto koordinoi eri viranomaisten itsenäistä päätöksentekoa. Yhden luukun mallissa koordinointi voisi ulottua selvästi pitemmälle. Koordinoinnin tarkoituksena olisi eri ennakkovalvonta-asioiden menettelyvaiheiden yhteensovittaminen sekä eri viranomaisratkaisujen kokoaminen yhteen hankelupapäätökseen. Menettelyjen koordinoinnissa olennaista on, miten eri päätöksentekoviranomaisten väliset suhteet järjestetään.

Ydinmenettelyjen (ympäristö-, maa-aines- ja vesilupa) koordinointi toisiinsa on yksinkertaista tilanteessa, jossa lupaviranomainen on sama, ja sitä on jo tehty. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käsittelee maa-ainesluvat ja niihin liittyvät ympäristölupa-asiat (YSA 713/2014, 2 §) ja huolehtii siten ympäristöluvan ja maa-ainesluvan yhteiskäsittelystä. YSL 34 §:n perusteella puolestaan aluehallintovirasto, joka on vesilain mukainen lupaviranomainen, ratkaisee vesiluvan ja ympäristöluvan yhteiskäsittelytilanteessa myös ympäristölupahakemuksen.

Maa-aines- ja vesilupamenettelyn yhteen sovittaminen tapahtuisi yhden luukun mallissa niin, että aluehallintovirasto vesilain mukaisena lupaviranomaisena koordinoisi menettelyn suhteessa kunnalliseen ympäristönsuojeluviranomaiseen. Menettelyjen koordinointi voitaisiin tehdä esimerkiksi siten, että aluehallintovirasto tiedustelisi tarvittaessa maa-ainesluvan tarpeesta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta, saattaisi asian tältä osin sen ratkaistavaksi ja sisällyttäisi ratkaisun kokonaisvaltaiseen hankelupaan.

Edellä luvussa 8.3 luetelluissa koordinoitavissa menettelyissä (10–25) ennakkovalvontaviranomaisena toimii tavallisesti muu viranomainen kuin aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Näiden menettelyjen yhdentäminen ydinmenettelyjen kanssa edellyttäisi siten usein viranomaisen sisäisten toimenpiteiden sijaan eri viranomaisten välistä yhteistyötä.

Suhteessa ympäristölupaan ja vesilupaan esimerkiksi rakentamisen lupa-asiat ovat usein toissijaisia. Hankkeen sallittavuus ratkaistaan pitkälti edellisissä menettelyissä, kun taas rakentamisen luvassa määritetään yksityiskohtaisemmat rakentamisen vaatimukset. Yhtenä mahdollisuutena rakentamisluvan yhteensovittamiseksi ydinmenettelyjen kanssa olisi kehittää rakentamisen lupajärjestelmää entistä enemmän kaksivaiheiseen suuntaan siten, että koordinoitavissa menettelyissä ratkaistaisiin rakentamisen yleiset edellytykset (MRL 134.2 §), kun taas yksityiskohtaisemmista rakentamisvaatimuksista voitaisiin päättää erikseen myöhemmin ilman laajamittaista lausunto- ja kuulemismenettelyä.

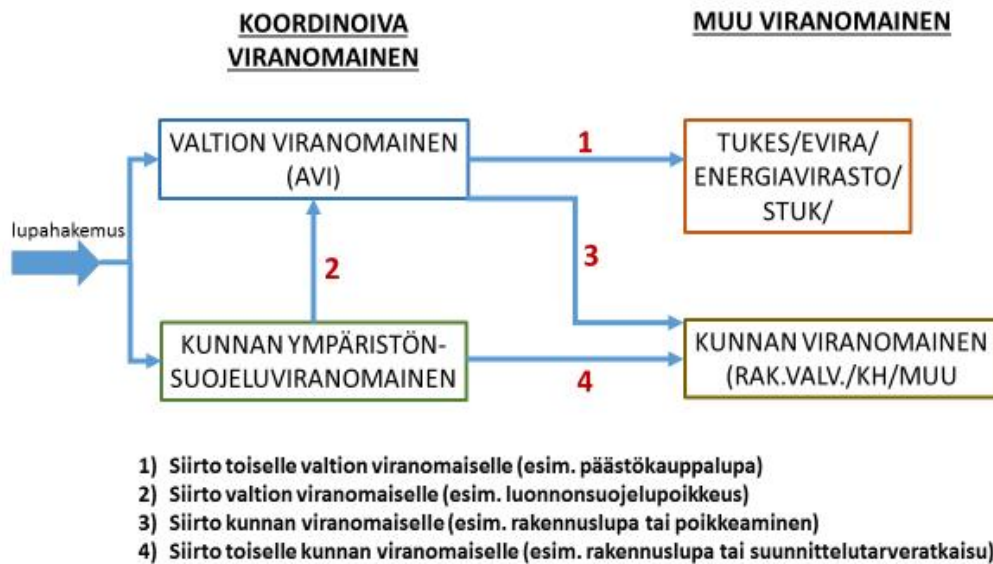
Yhden luukun mallissa voi syntyä neljänlaisia viranomaisten välisiä suhteita: kahden valtion viranomaisen, koordinoivan valtion viranomaisen ja kunnan viranomaisen, koordinoivan kunnan viranomaisen ja valtion viranomaisen sekä kahden kunnan viranomaisen välinen suhde. Kysymys voi olla esimerkiksi seuraavanlaisista tilanteista:

1. Aluehallintoviraston käsittelemään ympäristölupa-asiaan koordinoidaan kemikaaliturvallisuuslain mukainen Tukesin toimivaltaan kuuluva lupa-asia (valtiovaltio);
2. Aluehallintoviraston käsittelemään vesilupa-asiaan koordinoidaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluva maankäyttö- ja rakennuslain mukainen rakennuslupa (valtio-kunta);
3. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiseen ratkaisultaan kuuluvaan maa-aineslupa-asiaan yhdistetään aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluva luonnonsuojelusta poikkeaminen (kunta-valtio); tai
4. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen käsittelemään ympäristölupaan koordinoidaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluva rakennuslupa (kunta-kunta).

Koordinoivan viranomaisen suhde muihin päätöksentekoviranomaisiin voidaan järjestää yhden luukun mallissa monella tapaa. Yksi perusmalli on sellainen, jossa aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen siirtää asian tarpeellisilta osin toisten viranomaisten

päätettäväksi ja kokoaa eri viranomaisten sitovista ratkaisuista ja lupamääräyksistä hankepäätöksen. Toinen, koordinoivalle viranomaiselle enemmän toimivaltaa luovuttava ja menettelyjen yhdistämistä lähestyvä perusmalli on puolestaan sellainen, jossa koordinoiva viranomainen tekee tarvittavat hankepäätökset kuultuaan muita viranomaisia. Käytännössä näistä perusmalleista voidaan muodostaa tarkoituksenmukainen yhdistelmä yhden luukun malliksi.

Kuvio 2. Koordinoinnin järjestäminen



Lisäksi yksi mahdollisuus olisi, että viranomaiset eivät toimisi ennakovalvonnassa toisistaan erillään, vaan niiden edustajista koottaisiin päätöksentekoa varten työryhmä. Tällainen työryhmä voisi sovittaa eri lakien mukaiset ratkaisut yhteen hankepäätökseen. Työryhmä voisi työskennellä sähköisen alustan avulla ja sovittaa tarvittaessa viranomaisten eriäviä näkemyksiä yhteen. Yksi vaihtoehto olisi säätää, että koordinoivalla viranomaisella olisi mahdollisuus ottaa tällainen työryhmämalli tapauskohtaisesti käyttöön hankkeen päätöksenteossa.

Oleennaista viranomaisten suhteiden järjestämisessä on se, onko koordinoivalla viranomaisella toimivaltaa suhteessa muihin päätöksentekoviranomaisiin. Koordinoiva viranomainen voidaan esimerkiksi oikeuttaa asettamaan toisille viranomaisille määräaikoja ja seuraamaan niiden toteutumista. Se voidaan myös oikeuttaa antamaan päätös toisen viranomaisen puolesta, jos näitä aikatauluja ei noudateta, tai ylipäänsä päättämään asiasta muulla tavalla kuin toinen viranomainen esittää.

Yksi keskeinen kysymys menettelyjen yhdistämisessä on, miten koordinoiva viranomainen tunnistaa muun lain mukaisen luvan tarpeen. Tässä tarkoituksessa voitaisiin ensinnäkin säätää, että hakijan tulisi esittää käsityksensä eri lakien mukaisten lupien ja hyväksyntöjen tarpeesta. Jos hanke edellyttää YVA-lain mukaista arviointia, tällainen selvitys tulee sisällyttää jo arviointiohjelmaan (YVA-asetus 713/2006, 9 §). Toiseksi koordinoivan viranomaisen tulisi voida tarvittaessa siirtää luvantarpeesta päättäminen muun lain mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle.

Yhden luukun malli asettaa lisävaatimuksia koordinoivalle viranomaiselle hankkeen ennakovalvontakokonaisuuden hallintaan. Erityisesti valtakunnallisella aluehallintovirastolla, jonka käsiteltäväksi suurimmat yhden luukun hankkeet tulisivat, on tähän kuitenkin hyvät valmiudet.

Jos koordinoivan viranomaisen työtaakkaa halutaan edelleen keventää, voitaisiin harkita yksityisen sektorin roolin vahvistamista yhden luukun mallissa. Tällöin kysymykseen voisi tulla akkreditoitujen konsulttien hyödyntäminen luvanhakijan apuna ainakin suurempien hankkeiden yhteydessä.

Hankkeen ennakkovalvontapäätökseen voitaisiin sisällyttää eri lakien mukaisia lupia tai toisistaan selvästi erottuvia osia. Tällöin valitukset olisi mahdollista kohdistaa näihin osiin eikä koko päätöskokonaisuus tulisi muutoksenhaun kohteeksi. Muutoksenhaun kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että johonkin osakysymykseen kohdistuva valitus johtaisi koko lupa-päätöskokonaisuuden käsittelyyn hallintotuomioistuimissa tai siihen, että päätös ei miltei osin voisi saavuttaa lainvoimaa.

7.6 Menettelyn kulku

Yhden luukun mallissa on syytä pyrkiä kokoamaan eri menettelyjen vaiheet mahdollisimman pitkälle yhteen. Lausuntojen pyytämisen, kuulemisen ja ratkaisujen antamisen tulisi tapahtua samanaikaisesti. Tämä vähentäisi esimerkiksi kuulemiskierrosten määrää ja parantaisi haitankärsijöiden asemaa, kun kuuleminen liittyisi hankekokonaisuuteen. Seuraavassa menettelyn kulkua hahmotellaan pääpiirteittäin.

Yhden luukun mallin mukainen hankkeen lupa-asia tulisi normaaliin tapaan vireille hakemuksen perusteella. Hakemuksen tulisi liittyä yhteen tai useampaan ydinmenettelyyn, joita aikaisemmin esitetyllä tavalla ovat ympäristölupa-, maa-aineslupa- ja vesilupamenettely. Samalla hakijan tulisi ilmaista, haetaanko muita toiminnan edellyttämiä lupia ja tehdäänkö mahdolliset toiminnan edellyttämät ilmoitukset ja rekisteröinnit viranomaisille samassa menettelyssä. Yhden luukun mallin mukainen lupa-asia tulisi vireille joko aluehallintovirastossa tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa.

Ennen asian vireilletuloa ja lupamenettelyn aikana olisi hakijalle tarjolla sähköistä neuvontaa ja lisäksi hakijan olisi mahdollista pyytää tapaamista viranomaisten kanssa. YVA-menettelyn piiriin kuuluviin hankkeisiin sisältyisi erikseen mahdollisuus tapaamiseen hakijan ja viranomaisten välillä. Kaikki hankkeen kannalta merkitykselliset ennakko- ja jälkivalvontaviranomaiset voisivat tarpeen mukaan osallistua neuvontaan ja tapaamisiin.

Hankkeen vireilletulon jälkeen aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen siirtäisi asian tarpeellisilta osin asianomaisille muiden lakien mukaisille viranomaisille. Siirron vastaanottava viranomainen arvioisi toimivaltaansa kuuluvan luvan, ilmoituksen tai rekisteröinnin tarpeen, tarkistaisi hakemusasiakirjat toimivaltansa osalta ja suorittaisi myöhemmin ennakkovalvontaan liittyvän lupa- tai muun harkinnan. Jos tämä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, voitaisiin säätää siitä, että aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voisi perustaa hankekokonaisuuden ratkaisemista varten työryhmän, jossa toimivaltaiset viranomaiset olisivat edustettuina.

Hankkeesta tiedotettaisiin ja yleisölle varattaisiin tilaisuus esittää mielipiteensä siitä heti vireilletulon jälkeen. Asianosaisia kuultaisiin kuitenkin vasta päätösluonnoksesta. Olennaista olisi, että yleisölle varattaisiin tilaisuus esittää mielipide hankekokonaisuudesta ja että mielipiteen huomioon ottaminen ei rajoittuisi vain yhteen lupa-asian osaan, vaan ulottuisi hankkeen eri osa-alueiden harkintaan.

Hakemusasiakirjojen tarkastaminen ja täydennystarpeiden selvittäminen tapahtuisi aluehallintovirastossa tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa ja muissa toimivaltaisissa viran-

omaisissa samanaikaisesti. Tarkastamiselle ja täydennystarpeiden selvittämiseksi olisi mahdollista asettaa laissa määräaika tai valtuuttaa koordinoiva viranomainen asettamaan tällainen muille viranomaisille. Muut viranomaiset ilmoittaisivat mahdolliset hakemuksen täydennystarpeet koordinoivalle viranomaiselle, joka välittäisi ne hakijalle omien täydennyspyyntöjensä kanssa samanaikaisesti. Tämän vaiheen jälkeen hakemusta voitaisiin pyytää täydentämään vain erityisestä syystä.

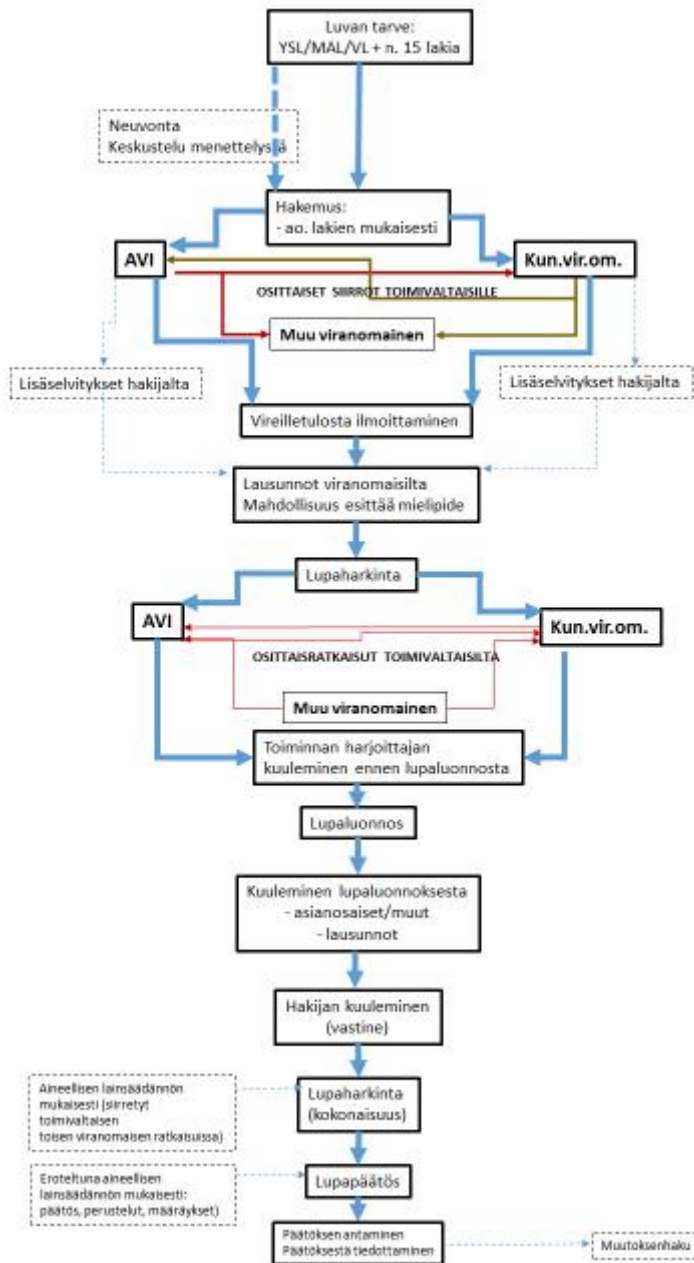
Hakemuksen mahdollisen täydentämisen jälkeen aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen pyytäisi hankekokonaisuuden ja sen osien käsittelyyn tarvittavat viranomaisten lausunnot. Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää, että lausunnot pyytää kunkin lain perusteella toimivaltainen viranomainen. Jos viranomaislausunnoissa ilmenisi vielä erityisiä hakemuksen täydentämisen syitä, voitaisiin hakijaa edellyttää täydentämään hakemustaan. Viranomaislausunnoille olisi syytä asettaa määräajat laissa tai ainakin lausuntopyyntöissä.

Lausuntojen pyytämisen yhteydessä pyydettäisiin lausunnot muun ohella edellä tarkoitettuihin yhdistettäviin menettelyihin (5–9) liittyen. Luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain mukaisista poikkeamisista, poikkeamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteista ja ampumarata-asiasta voitaisiin sitten tehdä päätös päämenettelyn yhteydessä asianomaisten viranomaisten antamien lausuntojen pohjalta.

Lausuntokierroksen jälkeen valmisteltaisiin päätösluonnos. Kukin toimivaltainen viranomainen valmistelisi siitä oman osuutensa. Valmistelulle voitaisiin asettaa määräaikoja laissa tai koordinoivan viranomaisen toimesta. Aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen kokoaisi eri ratkaisut yhteen hankkeen päätösluonnokseksi, josta kuultaisiin hakijaa ja asianosaisia järjestöt mukaan lukien. Samalla annettaisiin hakijalle ja asianosaisille mahdollisuus selityksen antamiseen viranomaisten lausunnoista ja yleisön mielipiteistä. Tarvittaessa hakijalle ja asianosaisille voitaisiin antaa vielä mahdollisuus vastaselityksen antamiseen toistensa selityksistä. Päätösluonnoksesta kuuleminen voitaisiin järjestää myös porrastetusti siten, että hakijaa kuultaisiin siitä ensin.

Päätösluonnoksesta kuulemisen jälkeen toimivaltaiset viranomaiset suorittaisivat vielä tarpeellisen harkinnan ja aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen kokoaisi lupapäätöksen. Tässäkin yhteydessä voitaisiin asettaa lopullisen lupapäätöksen tekemiselle ja osapäätöksille määräaikoja.

Kuvio 3. Menettelyn kulku



7.7 Ympäristövaikutusten arvioinnin kytkeminen yhden luukun malliin

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi voitaisiin kytkeä yhden luukun malliin kolmella eri tavalla. 1) YVA-menettely voisi ensinnäkin edeltää lupamenettelyä nykyisen järjestelmän kaltaisesti. Tällöin itse YVA-menettely päättyisi ennen lupahakemuksen jättämistä ja hankehakemukseen sisällytettäisiin ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto. Yhteysviranomaisen lausuntoon sisältyisi uudistetun YVA-direktiivin mukainen perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä vaikutuksista. Perusteltu päätelmä sisällytettäisiin myös yhden luukun mallin mukaiseen lupapäätökseen.

Erillisen YVA-menettelyn mahdollisuutta puoltaa joustavuuden säilyttäminen erilaisia suunnitelutilanteita varten. Lisäksi se olisi yleisesti tarpeen niitä hanketyyppejä varten, joihin ei sovellettaisi ydinmenettelyjä (YSL:n, VL tai MAL:n mukainen lupamenettely). Näihin voi kuulua muun muassa maanpäällisiä kaasuputkia, voimajohtoja ja tuulivoimaloita sekä tie- ja rata-hankkeita. Tällaisissa hankkeissa YVA-menettely ei ole välttämättä yhdistettävissä myöskään kaavoitusmenettelyyn, mikä edellyttäisi YVA:n kanssa samanaikaisesti vireillä olevaa hankekaavoitusta.

2) YVA-menettely voitaisiin integroida myös hankekaavoitukseen siten kuin on esitetty YVAL:n uudistamista koskevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi (25.4.2016).¹¹⁰ HE-luonnoksen mukaisessa mallissa YVA-menettelyn ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä menettelyt sovitettaisiin pääsääntöisesti yhteen. Hankekaavoitus ja YVA-menettely voitaisiin kuitenkin tehdä myös erillisissä menettelyissä. Lainsäädäntö siten ohjaisi hankekaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamiseen, mutta kyse ei olisi ehdottomasta vaatimuksesta.

3) Mikäli hankekaavoitusta ja YVA-menettelyä ei yhteensovitettaisi, hankkeesta vastaava voisi valita erillisen YVA-menettelyn tai *yhden luukun mallin mukaiseen menettelyyn arviointiselostusvaiheessa yhdistettävän YVA-menettelyn*.

Ympäristövaikutusten arvioinnin yhdistäminen yhden luukun mallin mukaiseen menettelyyn tehtäisiin YVAL:n mukaisen ympäristövaikutusten arviointiohjelma -vaiheen jälkeen. Yhdistäminen alkaisi siitä, kun hankkeesta vastaava toimittaisi ympäristövaikutusten arviointiselostuksen hankehakemuksen kanssa samanaikaisesti koordinoivalle viranomaiselle. Jos kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimisi koordinoivana viranomaisena, siirtäisi se arviointiselostuksen valtakunnalliselle aluehallintovirastolle. Hankehakemuksen vireille tulosta tiedottamiseen yhdistettäisiin tiedottaminen arviointiselostuksen nähtävillä olosta. Tässä yhteydessä koordinoiva viranomainen järjestäisi myös eri osapuolten kuulemisen arviointiselostuksesta YVA-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Koordinoiva lupaviranomainen välittäisi arviointiselostuksen kaikille hanketta käsitteleville muille lupaviranomaisille.

Tätä raporttia valmisteltaessa on ollut esillä myös malli, jossa ympäristövaikutusten arviointi yhden luukun mallin mukaisesti lupamenettelyyn siten, että arviointiohjelma toimitettaisiin lupahakemuksen yhteydessä ja ympäristövaikutusten arviointiselostus ennen lupaluonnoksesta kuulemista. Arviointiohjelman riittävydestä olisi mahdollista lausua ja esittää mielipiteitä lupahakemuksen vireilletulon jälkeen ja arviointiselostuksesta kuuleminen ja lausunnot pyydetäisiin lupaluonnoksesta kuulemisen yhteydessä. Tarvittaessa tämän vaihtoehdon toteuttamista voidaan selvittää tarkemmin. Tätä mallia ei tässä raportissa kuitenkaan ole omaksuttu. Ensiksikin YVA-ohjelma on suunnitelma vaikutus selvitysten tekemiseksi ja vaihtoehtojen tarkastelemiseksi. Sen tulisi siten edeltää hakemusvaihetta, jossa esitetään jo tehtyjä vaikutus selvityksiä ja valittua hankevaihtoehtoa. Toiseksi lupaluonnosvaihe on hyvin myöhäinen vaihe kuulla arviointiselostuksesta. Lupaviranomaiset luonnostelisivat tällöin päätöksen ennen kuin eri osapuolet olisivat ottaneet kantaa tehtyjen selvitysten riittävyteen ja antaisivat selostuksesta mahdollisesti puuttuvia tietoja hankkeen vaikutuksista.

Valtakunnallinen aluehallintovirasto vastaisi arviointiselostuksen riittävyysarvioinnista ja sen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen koordinoivana viranomaisena tulisi tarvittaessa pyytää hankkeesta vastaavalta lisäselvityksiä, jos arviointiselostus ei olisi riittävä YVA-lainsäädännössä tarkoitetun perustellun päätelmän tekemiseksi hankkeen merkittävistä vaikutuksista. Riittävyysarvioinnissa ja perustellussa päätelmässä aluehallintovirasto ottaisi

¹¹⁰ HE sisältää kaksi vaihtoehtoista ratkaisumallia, joista tässä tarkoitetaan toista.

huomioon YVA-selostuksesta annetut lausunnot ja mielipiteet. Perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä vaikutuksista sisällytettäisiin sekä lupaluonnokseen että lopulliseen lupapäätökseen.

Käytännössä koordinoivana viranomaisena olisi YVA-menettelyn ja yhden luukun mallin mukaisen menettelyn yhdentämistilanteissa lähes poikkeuksetta AVI. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voisi olla koordinoivana viranomaisena vain niissä harvinaisissa tapauksissa, joissa kyse olisi YVA-kynnyksen ylittävästä maa-ainesten ottohankkeesta, joka ei edellyttäisi ympäristölupaa. Näissäkin tapauksissa valtakunnallinen AVI toimisi YVA-selostuksen riittävyyden ja laadun tarkastajana ja antaisi perustellun päätelmän hankkeen merkittävistä vaikutuksista.

YVA-menettelyä edellyttävissä hankkeissa lähtökohtana on, että hankkeesta vastaavalla olisi tieto kaikista tarvittavista luvista ja lupaharkinnan kannalta tarpeellisista tiedoista jo ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimisvaiheessa. Ympäristövaikutusten arvioinnissa otettaisiin alusta alkaen huomioon lupamenettelyjen tietotarpeet. Hankkeesta vastaava saisi menettelyjä ja niiden tietotarpeita koskevaa neuvontaa ennakkoneuvottelussa (sisältyy YVAL:n uudistukseen) ja arviointiohjelmavaiheen lausunnoissa.

7.8 Sijoituspaikan määrittämisen helpottaminen

Sijoittumista koskevat kysymykset ovat aivan keskeisiä hankkeiden toteuttamisen kannalta, mutta maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset suunnittelu- ja lupamenettelyt ovat pitkälti erillisiä muista ympäristöllisistä menettelyistä. Ympäristöluvalla ja rakennusluvalla on kuitenkin yhteys siten, että rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä kunnes ympäristölupa on ratkaistu. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla kaavoilla on merkitystä monissa ympäristön käytön ennakkovalvontamenettelyissä, mutta edes asemakaavan mukainen ratkaisu ei aina takaa oikeutta hankkeen sijoittamiselle lupamenettelyssä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista suunnitelmista vaikutuksiltaan merkittävin on asemakaava, jonka laatiminen tai muuttaminen voi olla tarpeen monentyyppisissä hankkeissa. Useimpien ennakkovalvontajärjestelmien mukaan asemakaavan vastainen ratkaisu ei ole sallittu. Asemakaava ei välttämättä ole tarpeen ympäristöllisen hankkeen kannalta, mutta mikäli hankkeeseen liittyy rakennusten rakentamista, vain asemakaava voi täysin varmasti oikeuttaa tähän.

Asemakaavoituksen tulee olla yleiskaavan kanssa yhteensopivaa eli joissakin hankkeissa voi myös yleiskaavan muuttaminen tai laatiminen olla tarpeen ympäristön käyttöä koskevan hankkeen toteuttamiseksi. Yleiskaava ei kuitenkaan itsessään mahdollista kuin tuulivoima- (MRL 10 a luku) ja turvetuotantohankkeita (YSL 13 §). Maakuntakaava voi suoraan mahdollistaa vain turvetuotannon sijoittumisen (YSL 13). Jos ympäristöllinen hanke edellyttää yleiskaavan ja/tai maakuntakaavankin muutosta, jotta asemakaava olisi mahdollista laatia, menettelystä muodostuu kokonaisuudessaan erittäin raskas ja aikataulullisesti ongelmallinen.

Osittain yleispiirteisten kaavojen muuttamisen tarve johtuu yleispiirteisen kaavoituksen yksityiskohtaisuudesta ja siitä, että se ei monestikaan mahdollista toimintoja, vaan rajoittaa niiden sijoittumista. Jos maakuntakaavoja ja yleiskaavoja katsotaan tarpeelliseksi laatia yksityiskohtia ratkaisten, tulisi niiden myös nykyistä paremmin mahdollistaa esimerkiksi ympäristölupaa vaativien toimintojen sijoittuminen niiden mukaisesti. Myös asemakaavoituksen eräänä ongelmana on ympäristöhankkeiden kannalta niiden yksityiskohtaisuus eli ne sallivat juuri tietyn tyyppistä rakentamista tiettyyn kohtaan. Ympäristöhankkeiden kannalta asemakaavat voisivat

olla nykyistä yleispiirteisempiä, jolloin ne mahdollistaisivat paremmin hankkeen sijoittumisen sille varatulle asemakaava-alueelle ilman kaavan muutostarvetta tai poikkeamistarvetta.

Maankäytön suunnittelussa tarvitaan paljon samoja perustietoja kuin erilaisissa ympäristöllisissä lupamenettelyissä. Selvitysten tarkkuustasossa voi olla eroja, mutta ympäristöllisen tiedon keskittäminen toisi synergiaetuja niin kaavoituksen kuin erilaisten lupamenettelyjen näkökulmasta. Hankkeiden toteuttamisen kannalta olisi lisäksi merkittävää, että YVA-menettely voitaisiin yhdentää kaavoituksen kanssa samaan menettelyyn.

Sijoiuspaikan valinnan ja hankkeen hyväksyttävyyden näkökulmasta maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitus, suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamisratkaisut ovat erillään muista lupamenettelyistä. Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitusmonopoli eli se voi mahdollistaa tai estää kaavoituksella erilaisia hankkeita. Suunnittelutarveratkaisulla ei voida hyväksyä ympäristölliseltä kannalta merkittäviä hankkeita (MRL 137 §) ja poikkeaminenkaan ei saa johtaa merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia (MRL 171.2 §). Tämän vuoksi suunnittelutarve- ja poikkeamisratkaisulla ei voida laajalti mahdollistaa toimintojen sijoittumista.

Kaavoituksen ja lupamenettelyn samanaikainen eteneminen ei ole usein mielekäästä silloin, kun valmistellaan kokonaan uutta kaavaa. Kaavoitukselliset kysymykset ratkaistaan tällöin yleensä selvästi ennen lupavaihetta. Sen sijaan kaavamutostilanteissa menettelyitä on mahdollista integroida ja ne voidaan toteuttaa samanaikaisesti.

Yhden luukun periaatteen täysimääräinen toteuttaminen edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoituksen uudistamista siten, että se nykyistä paremmin mahdollistaisi erilaisten hankkeiden sijoittumisen. Hankkeen yhteydessä on noussut esille useita erilaisia keinoja hankkeiden sijoittumisen helpottamiseksi. Koska kaavoituksen ja rakentamisen lupaprosessien sujuvoittamiseen tähtäävä maankäyttö- ja rakennuslain uudistus on tätä selvitystä laadittaessa ollut erillisessä valmistelussa (ks. <http://www.ym.fi/mrlmuutokset>), tässä raportissa ei kuitenkaan esitetä yksityiskohtaisempia ehdotuksia maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseksi yhden luukun periaatteen näkökulmasta.

7.9 Muutoksenhaku

Hallinnollisen menettelyn kokonaiskestosta merkittävä osa muodostuu päätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tulemisesta mukaan lukien muutoksenhaun kesto. Yhden luukun periaatteen yksi keskeinen vahvuus liittyy mahdollisuuteen rajoittaa menettelyjen kokonaiskestoa yhtenäistämällä valitusaikataulut.

Yhdennettäessä eri ratkaisuja hankkeen kokonaisvaltaiseksi lupapäätökseksi on syytä pohtia, voidaanko osa päätöksestä saattaa lainvoimaiseksi, jos päätöksen toiseen osaan kohdistuu valitus. Myös ei-lainvoimaisten päätösten täytäntöönpanosta on syytä säätää yhden luukun mallissa erikseen.

Yhden luukun mallissa muutoksenhakuoikeus määräytyisi substanssilakien mukaisesti. Nykyisin joissakin ympäristöllisissä asioissa valitusoikeus on asianosaisilla ja toisissa kaikilla kunnan jäsenillä tai vain rajanaapureilla. Myös asianosaisuus itsessään voi määräytyä eri tavoin. Tavoitteena tulisi pitemmällä aikavälillä olla valitusoikeutta koskevan sääntelyn yhtenäistäminen ympäristöllisissä menettelyissä.

Menettelyjen kokonaiskeston rajoittamisen kannalta on olennaista, että valitusaika olisi mahdollisimman yhtenäinen päätöskokonaisuuden eri osille, jolloin valituksen eivät ketjuuntuisi.

Tätä kohden päästään antamalla eri lakien mukaiset päätökset samanaikaisesti, mutta jatkossa tulisi myös valitusaikoja tarpeen mukaan yhtenäistää.

Kehitys on ympäristöasioissa kulkemassa siihen suuntaan, että valituslupajärjestelmää ollaan ottamassa laajalti käyttöön haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Kun yhden luukun mallin mukaisesti hankekokonaisuudesta päätettäisiin yhdessä lupapäätöksessä, olisi tarkoituksenmukaista, että luvan osien voimassaoloajat (ja mahdollinen tarkistamisvelvoite) olisivat yhdenmukaisia. Näitä voidaan sovittaa tarpeen mukaan yhteen menettelyjen koordinoinnin aikana, mutta jatkossa olisi syytä tarkastella lainsäädäntöä tästä näkökulmasta. Myös yhden luukun mallin mukaisen päätöksen muuttamista koskevien säännösten tulisi olla mahdollisimman pitkälle yhdenmukaisia.

Ehkä keskeisin kysymys yhden luukun mallissa muutoksenhaun kannalta on se, että mallin mukaiseen hankepäätökseen voitaisiin hakea kokonaisuudessaan muutosta samalta hallintotuomioistuimelta. Nykyisin eri lupien muutoksenhakutiet ovat eriytyneitä siten, että esimerkiksi ympäristölupapäätökseen haetaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta ja maa-aineslupa-alueellisesti toimivaltaiselta hallinto-oikeudelta. Yhtäältä yhden luukun mallin mukaisen päätöksen muutoksenhakuasteesta voidaan säätää erikseen, mutta toisaalta eri ympäristöllisten lupien muutoksenhakutiet olisi mahdollista yhtenäistää laajemminkin pitemmällä aikavälillä. Yhden luukun mallin mukaiset hankepäätökset käsiteltäisiin samassa tuomioistuimessa. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida kuinka monta hallinto-oikeutta käsitelisi hankelupa-asioita ottaen huomioon asiantuntemus ja tuomioistuinten työtaakka.

7.10 Sähköisen asioinnin kehittäminen edistämään yhden luukun hankkeen hyötyjen toteutumista

Sähköistä asiointia ja palveluiden digitalisaatiota tulisi hyödyntää osana yhden luukun periaatteen toimeenpanoa ympäristöllisissä ennakkovalvontamenettelyissä. Julkishallinnon jo käynnissä olevat tai toteutetut hankkeet luovat erinomaisen pohjan yhden luukun lupamenettelyiden sähköistämiseen. Erityisesti valtion palvelukanavahanke, työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima luvat, ilmoitukset ja valvonta -hanke, SAdE-ohjelman Lupapiste-hanke sekä yksittäisten viranomaisten prosessien sähköistämiseen liittyvät projektit palvelevat yhden luukun menettelykokonaisuuden sähköistämistä.

Yhden luukun digitalisaatio ei edellytä uuden massiivisen tietojärjestelmän luomista, vaan erityisesti asiakkaan kokoavan käyttöliittymän luomista sähköiseen asiointiin. Tämän asiakasrajapinnan kautta luvan hakija voi toimittaa kaiken hallinnollisten menettelyiden vaatiman materiaalin, jonka käyttöliittymään rakennettu älykkyys ohjaa automaattisesti tai harkintaa vaativilta osin koordinoivan viranomaisen toimesta toimivaltaisille viranomaisille. Aineisto siirtyy yksittäisille viranomaisille määritellyn rajapinnan kautta. Viranomaiset käsittelevät hakemusta omassa järjestelmässään. Yhden luukun sähköisen asioinnin kehittäminen edellyttää hakijan ja viranomaisen lisäksi myös muiden käyttäjäroolien tunnistamista.

Sähköinen asiointi on asioiden hoitamista käyttäen verkossa olevia palveluja tieto- ja viestintätekniikan avulla. Asiakkaita voivat olla kansalaiset, järjestöt, yritykset tai viranomaiset. Sähköistä asiointia kehitettäessä kehitetään koko asiointiprosessia, joka muodostuu asiakkaan käyttöliittymästä palveluun sekä palvelun tuottamiseen liittyvistä prosesseista organisaatiossa (taustaprosessit). Sähköistä asiointia voidaan kehittää vaiheittain, kunhan kehittämisarkkitehtuurin strategisista linjoista on päätetty. Keskeistä on luoda järjestelmistä sellaisia, että ne

pystyvät keskustelemaan keskenään ja että yhteisiä tietovarantoja voidaan jakaa. Tämä tapahtuu määräämällä tiedon omistajuudesta sekä määrittelemällä järjestelmien rajapinnat, joiden kautta tietoa voidaan hyödyntää muissa prosesseissa.

Keskeinen ”*uusi näkökulma*” yhden luukun periaatteen edistämässä verrattuna nykyiseen viranomaisten yhteistyöhön on asiakasnäkökulman painottaminen. Osa valtion- ja ehkä kunnallishallinnon sähköisen asioinnin kehittämisprojekteista on nojannut vahvasti viranomaisen toiminnan tehostamisvaatimukseen. Juuri katsantokannan laventaminen asiakkaan prosesseihin on sähköisten palveluiden kehittämisessä avainasemassa. Perinteisesti viranomaisten tietojärjestelmiä on kehitetty viranomaislähtöisesti palvelemaan julkishallinnon omia tarpeita. Kääntämällä tarkastelukulma asiakkaaseen päädytään loogisella ajattelulla väistämättä tilanteeseen, jossa tunnustetaan asiakkaan tarve saada asioitaan vireille useissa viranomaisissa saman käyttöliittymän kautta. Tätä kautta myös kansantalouden tuottavuushyödyt kasvavat merkittävästi. Näin ollen sähköisten palveluiden kehittäminen kytkeytyy luonnollisesti yhden luukun periaatteen toimeenpanoon.

Sähköistä asiointi täysimääräisesti hyödyntämällä yhden luukun periaatteen mukaista yhdessä paikassa tapahtuvaa asiointia voidaan edistää merkittävällä tavalla. Sähköinen portaalityyppinen ratkaisu mahdollistaa eri viranomaisten itsenäisen toiminnan, mutta näyttäytyy asiakkaalle yhtenä kokonaisuutena, jossa on hahmotettavissa yhdellä kertaa kaikki toimialaa koskevat hallinnolliset velvoitteet. Erillisten lupien hakeminen tapahtuu yhdenaikaisesti, eikä asiakkaan tarvitse keskeisiä tietoja toimittaessaan välttämättä edes pohtia, mitä menettelyä koskevaa aineistoa hän milloinkin toimittaa. Asiakkaan työtaakkaa vähentää paitsi pienenevä tarve asioida eri viranomaisissa, myös mahdollisuus toimittaa monessa eri menettelyssä tarvittavia perustietoja kootusti viranomaisten jakamiin rekistereihin.

Yhden luukun periaatteen integroinnin tai kytkennän piiriin tullaan liittämään useita ympäristöön liittyviä lupa- ja muita menettelyitä, joissa kysytään monelta osin samankaltaista ja jopa samaa tietoa. Yhden luukun periaatteen optimaaliseksi edistämiseksi onkin tarpeen tarkastella paitsi itse menettelyiden yhteensovittamista, myös eri menettelyihin liittyviä aineellisia vaatimuksia ja sähköisen asioinnin kannalta erityisesti hakemuksien sisältövaatimuksia. Yhden luukun periaatteen tulee ulottua itse lupamenettelyä pidemmälle kattaen koko hankkeiden elinkaaren. Näin ollen myös tarkkailu ja raportointivaatimukset sekä valvonta tulisi yhteen sovittaa. Edellä esitetty tulee vaatimaan myös säädösmuutoksia.

Yhden luukun periaatteen soveltamisessa asiointiympäristön pohjana on tarjota mutkaton toimintaympäristö, jossa asiakas voi kootusti asioida ”*yhtä aikaa*” eri viranomaisten kanssa. Sähköinen asiointi mahdollistaa joustavuuden viranomaisrakenteissa ja viranomaisten työn organisoinnissa siten, että kokonaisuus näyttää asiakkaalle päin yhtenäiseltä. Yksinkertaisimmillaan kokoava käyttöliittymä jakaa asiakkaan antamat tiedot toimivaltaisille viranomaisille. Toinen keskeinen lähtökohta on viranomaisten tiedon jakamisen parantaminen. Lainsäädännön kannalta tämä edellyttää lupahakemusten sekä raportointia ja tarkkailua koskevien säädösten koordinoitua. Kaikelle tiedolle pitää myös määrätä omistaja.

Kehittynyt sähköinen asiointi tukisi lupamenettelyitä kaikissa vaiheissa ja kaikkien osapuolien osalta: järjestelmä parantaisi niin toiminnanharjoittajan, etuaan valvojan 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.

Sähköiset ratkaisut voivat 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 mahdollistaa luvan ajanmukaisuuden hallinnan siirtämisen nykyistä pidemmälle hakijan omavalvonnaksi.

Elävillä dokumenteilla voitaisiinkin korvata nykyiset lukuisat erillispäätökset (lupien muutokset, tuomioistuimien muutokset) ja vanhenevat resitiitit asettamalla toiminnanharjoittajalle velvollisuus ylläpitää ajantasaista toiminnan kuvausta sähköisessä hankejärjestelmässä. Tämä voisi mahdollistaa luvan tarkistamistarpeen nykyistä tehokkaamman arvioinnin.

Sähköisen asioinnin tulee kattaa kaikki vaiheet ennakkolisesta neuvonnasta ja luvan hakemisesta, muutoksenhakuun, luvan muutoksiin, tarkistuksiin, valvontaan, raportointiin ja lopettamiseen.

Elävät dokumentit edellyttävät luopumista yksittäisistä asiakirjoista, 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 tarkkaa määrittelyä, määräyksien rakenne ja mm. mittausmuotojen standardisointia (määräyksien antaminen samoissa yksiköissä tms.).

Tällainen kehitys mahdollistaisi kattavan automatisoidun tilastoinnin ja raporttien koostamisen tietojärjestelmästä. Järjestelmä voisi toki automatisoidusti tehdä tavanomaisimmat konversiot mm. mittayksiköihin.

Erilaiset lupa- ja ilmoitusprosessit ovat pääosiltaan samankaltaisia, mutta niissä on kuitenkin yksityiskohtia koskevia eroja. Sähköisen asioinnin toimeenpanoa helpottaisi, jos menettelysäännöksiä yhtenäistettäisiin. Yhden luukun mallissa olisi integroitua menettelyitä, kytkettyjä menettelyitä ja erilleen jätettäviä menettelyitä. Siksi sähköisen asiointijärjestelmän tulisi olla mahdollisimman pitkälle riippumaton myös prosessista.

Yhden luukun digitalisaation toimeenpanemiseksi tulisi ratkaista tai selvittää seuraavat kokonaisuudet:

- Uudistettava lainsäädäntöä sähköisen asioinnin vaatimuksien määrittelemiseksi
- Tunnistettava hallinnollisten menettelyiden tietotarpeet kokonaisuudessaan
- Tunnistettava tietoaineistot, joita tarvitaan useissa menettelyissä ja saattaa ne yhteiskäyttöön
- Vältettävä manuaalista työtä, joka aiheutuu tiedon hajanaisuudesta ja muokkaamistarpeista

- Karsittava toiminnanharjoittajalle aiheutuvaa ylimääräistä työtä saman informaatiotietokoneiden toimittamisesta toistuvasti eri viranomaisille
- Mahdollistettava tiedon sähköinen, automatisoitu syöttö
- Etsittävä mahdollisuuksia välttää päällekkäistä työtä eri viranomaisissa yhdistämällä tai kytkemällä menettelyitä
- Pyrittävä menettelysäännösten yhtenäistämiseen
- Luotava digitalisoitu ympäristö, joka mahdollistaa erilaiset viranomaiskombinaatiot, menettelykombinaatiot, menettelyiden erilaisen ajallisen sijoittumisen toisiinsa nähden ja on pitkälti prosessiriippumaton
- Järjestettävä viranomaisten sisäiset ja niiden väliset tiedonsiirto- ja hankintamenettelyt
- Poistettava ylimääräiset käsittelyvaiheet, kuten toistuvat kuulemiset, erilliset valituskelpoiset päätökset
- Luotava tai otettava käyttöön sähköiset työkalut hakemuksen toimittamiselle, täydentämiselle, tiedottamiselle, kuulemiselle, julkipanelle, valvontatiedon hyödyntämiselle, viranomaisrekistereiden yhteiskäytölle, hakemuksen laadinnan automatisoidulle tuelle, viranomaisneuvonnalle

Yhden luukun periaatteen toimeenpano tulee edellyttämään kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämisen lisäksi omaa sähköisen asiointin kehittämissuunnitelmaa, jonka pohjana voidaan käyttää työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimaa luvata, ilmoitukset ja valvonta -hanketta. Kysymys ei ole massiivisesta tietojärjestelmähankkeesta, jossa kaikki ennakoivalvontaan liittyvät sähköiset palvelut uusittaisiin, vaan *portaalista*, joka rajapintojen yli mahdollistaisi viranomaisten olemassa olevien järjestelmien paremman hyödyntämisen ja sitoisi *kansallisen palveluarkkitehtuurin käyttäjänäköymät* kansalaisten, järjestöjen ja yritysten osalta palvelemaan myös lupaprosesseja. Keskeinen uusi sähköinen työkalu olisi koordinoivan viranomaisen tarpeita palveleva kokoava palvelu sekä uudet neuvovat näkyvät hakijalle, osalliselle ja muille intressitahoille.

Hankkeessa tulee selvittää, miten kansallista palveluarkkitehtuuria, SAdE-ohjelman tuloksia ja hallinnonalakohtaisia selvityksiä hyödyntäen voidaan toimeenpanna kokonaisuutta palveleva digitalisoitu palvelukokonaisuus.

Kaikkia lupaprosesseja tulee tarkastella hankekokonaisuutena. Jo laaditussa tarkastelussa on havaittu, että lupamenettelyiden perusvaiheet ovat tyypillisesti samankaltaisia, vaikka yksityiskohdissa on paljon vähäisiä eroja. Menettelyitä voidaan arvioida uudelleen samalla kun sähköistä asiointia kehitetään. Lupaprosesseja tulee tarkastella eri rooleista lähtien: asiakas, viranomainen, muut asianosaiset.

Tarkastelun perusteella kehitetään uusittuihin prosesseihin mm. sähköiset työkalut hakemuksen toimittamiselle, täydentämiselle, tiedottamiselle, kuulemiselle, julkipanelle, valvontatiedon hyödyntämiselle, viranomaisrekistereiden yhteiskäytölle, hakemuksen laadinnan automatisoidulle tuelle ja viranomaisneuvonnalle. Samalla tulee selvitettäväksi viranomaisen asianhallintajärjestelmiin liittyvä kokonaisuus täydennettynä prosessia tukevilla ominaisuuksilla, kuten automatisoidulla tiedonhaulla.

Käytännössä yhden luokun toimeenpano edellyttää kansallisen palveluarkkitehtuurin laven-
tamista täyttämään kaikki lupamenettelyiden tarpeet eri käyttäjien näkökulmasta, viranomais-
ten järjestelmien kehittämistä sellaisiksi, että ne keskustelevat näiden palvelunäkymien kans-
sa sekä työkaluja koordinoivalle viranomaiselle (kuva 7).



Kuva 7. Havainne-esitys yhden luokun järjestelmän digitalisaatiosta (ei-tyhjentävä)

Sellaisia seikkoja, joihin kansallinen palveluarkkitehtuuri ei vielä kokonaisuudessaan anna
vastausta, vaan jotka tulee ratkaista erikseen ympäristöllisten päätöksentekomenettelyiden
kokonaisuuden osalta, ovat:

- Ympäristöllisten menettelyiden portaali ja sen käyttäjäroolien täsmentäminen
- Määritellään menettelyissä kerättävän tiedon omistajuus, käyttäjien oikeudet ja tieto-
jen julkisuus
- Harmonisoidaan ja standardisoidaan jaettavien perustietojen formaatti
- Kerättävän tiedon automaattinen syöttö
- Tiedon automatisoitu käsittely
- Paikkatietopohjaiset aineistot ympäristön tilasta, päästöistä, päätöksistä
- Tietojen löydettävyys ja havainnollisuus
- Lupaprosesseihin liittyvän manuaalisen työn tekniset vähentämismahdollisuudet
- Rakenteelliset, reaaliajassa elävät dokumentit
- Asiakkaan, viranomaisen ja muiden tahojen helppo löytää ajanmukaiset päätökset,
erillispäätösten määrä vähenee
- Dynaamiset lomakkeet ja automatisoitu ohjeistus

Yhden luukun projektissa esitetyllä mallilla, jossa osa menettelyistä integroitaisiin, osa kytkettäisiin ja osa jäisi erillisiksi saataisiin seuraavia lisähyötyjä digitalisaatiolla:

- Yksittäisistä menettelyistä olisi takaisinkytkentöjä järjestelmään eli esimerkiksi kuulukset tulisivat näkyviin portaaliin ja tietoa voisi syöttää sen kautta
- Tietoaaineistoja olisi mahdollista jakaa eli sähköiset lomakkeet voisivat osin "esitetyt" viranomaislähteistä haetuilla tiedoilla
- Aineellisia tietovaatimuksia pyrittäisiin yhdenmukaistamaan kaksinkertaisen tiedonkeruun estämiseksi
- Menettelyn eri vaiheita pyrittäisiin yhtenäistämään ja toteuttamaan samanaikaisina, jolloin näkyisivät portaalissa asiakkaille yhtenäisenä
- Kaikista menettelyistä olisi mahdollista luoda myös muodollisesti oma päätös ja muodollisesti erilliset menettelyvaiheet, jotka olisivat ajallisesti koordinoitu siltä osin kuin on tarkoituksenmukaista
- Viranomaisyhteistyö perustuisi lausuntoihin tai pidemmälle vietyyn yhteistyöhön
- Lausuminen voisi toteutua sähköisen järjestelmän kautta, syöttö voisi tapahtua myös "yhden luukun"-portaalista, josta lausunnot siirtyisivät viranomaisten omaan järjestelmään.

7.11 Mahdollisuuksista yksinkertaistaa viranomaisrakennetta ja -yhteistyötä

Yhtenä keskeisenä lähtökohtana yhden luukun periaatteen mukaisen järjestelmän luomisessa on riittävän yksinkertainen ja yhteistyökykyinen viranomaiskenttä. Kansainvälisten kokemusten mukaan erillisten säädösten menettelyllinen yhteensovittaminen on huomattavasti helpompaa, jos tämä voidaan tehdä viraston sisäisesti työjärjestysasiana.

Suomessa ollaan yhtäältä etenemässä kohti järjestelmää, jossa kuntien ja valtion väliin on muodostumassa maakunnallinen hallintotaso, mutta toisaalta valtion tasolla ympäristöllistä ennakoivalvontaa on hallituksen linjausten perusteella tarkoitus koota jossain määrin yhteen valtakunnalliseen aluehallintovirastoon. Aluehallintovirastomallin uudistaminen valtakunnalliseksi hallituksen linjausten mukaisesti on kannatettavaa, sillä aluehallintovirastojen välillä on jonkin verran toimintakulttuurieroja, vaikka toiminta on kehittynyt selvästi yhdenmukaisempaan suuntaan ja päätösten yleistaso on korkea. Ympäristölliseen ennakoivalvontaan liittyvät kunnan tehtävät ovat puolestaan ilmeisesti jäämässä pitkälti kuntiin.

Jos ympäristöllistä päätöksentekoa valtion tasolla halutaan yhtenäistää pitemmälle kuin hallinnonuudistuksen yhteydessä esitetään, valtion virastorakenteen laajempi yhdistäminen edistäisi yhden luukun periaatteen toteuttamista.

Kuntatasolla tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona olisi keskittää kuntien ympäristöllisiä lupatehtäviä suurempiin kuntien välisiin tai maakunnallisiin yksiköihin. Tätä puoltaisivat seuraavat seikat: 1) kuntien resurssit lupien käsittelyyn vaihtelevat ja eivät kaikissa tapauksissa välttämättä riitä yhden luukun mallin mukaisten menettelyjen koordinointiin; 2) kunnat tekevät jo nyt laajamittaisesti vapaaehtoista tai pakollista yhteistyötä viranomaistehtävien järjestämiseksi

yhdessä; ja 3) tehtävien keskittäminen harmonisoisi eri tehtäväalueilla osin eri tavoin järjestettyä kuntien yhteistyötä.

Viranomaisten välinen yhteistyö lupa-asioissa tapahtuu nykyisin pitkälti lausuntomenettelyn kautta. Lausuntomenettelystä on muodostunut varsin raskassoutuinen ja aikaa vievä toimintatapa. Ympäristömenettelyissä on tarvetta eri viranomaisten asiantuntemukselle, mitä tavoitetta nykyinen lausuntomenettely ei ehkä parhaalla mahdollisella tavalla palvele.

Lausuntomenettelyn nopeuttamiseksi ja muuttamiseksi voidaan esittää erilaisia tapoja. Ensinnäkin jos lausuntomenettelyä jatketaan nykyisenkaltaisena, lausunnoille olisi syytä asettaa lausuntopyynnöissä ja mahdollisimman pitkälti myös laeissa määräajat. Jos lausuntoa ei määrääjassa toimitettaisi, voitaisiin asia tietyin edellytyksin ratkaista ilman sitä. Toiseksi lausuntomenettelyä voitaisiin kehittää kevyempään asiantuntijakuulemisen suuntaan. Tähän sähköiset menettelyt voisivat tarjota tarkoituksenmukaisen työalustan. Viranomaisyhteistyö voitaisiin hahmottaa pikemmin asiantuntijoiden työryhmätyönä hankkeen luvituksessa kuin viranomaisten muodollisten suhteiden kautta.

Digitalisaatio voi tarjota hallinnollisesti nykyistä kevyempiä vaihtoehtoja lausuntomenettelylle. Esimerkiksi työryhmätyöskentely sähköisessä järjestelmässä voisi olla ketterää ja mahdollistaa esittelijäviranomaisen tukemisen lupapäätöksen valmistelussa.

7.12 Mahdollisuuksista yhdenmukaistaa ja keventää menettelyllisiä säännöksiä

Menettelyllisten säännösten keventämismahdollisuuksia on käsitelty laajasti tämän loppuraportin liitteenä olevassa erillisselvityksessä. Sen perusteella ympäristöllisistä menettelyistä on eri laeissa valtava määrä sääntelyä. Eri lakien menettelysäännöksiä ei ole juuri koordinoitu keskenään, vaan pikemmin kunkin lain säätämisen yhteydessä säännöksiä on lähestytty lain sisäisestä näkökulmasta kiinnittämättä huomiota menettelyjen kokonaisuuteen.

Ympäristöllisten menettelysäännösten suhde hallintolain (434/2003) ja hallintolainkäyttölain (586/1996) yleiseen sääntelyyn ei näyttäydy kovin selväpiirteisenä. Ympäristölaeissa säädetään ensinnäkin monelta osin samoista menettelykysymyksistä kuin hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaisissa. Toiseksi vaikuttaa olevan osin sattumanvaraista, mitkä menettelykysymykset on jätetty missäkin ympäristölaissa sääntelemättä yleislainsäädännön varaan.

Menettelysäännösten yhdentämiselle ja yksinkertaistamiselle on paljon mahdollisuuksia ja suuri tarve. Siirtyminen kohti yhden luukun mallia ympäristöasioissa on mahdollista toteuttaa säätämällä ympäristöllisistä menettelyistä laki, johon sisällytetään paitsi säännökset eri lakien mukaisten menettelyjen yhdentämisestä, mutta pitemmällä aikavälillä myös yhteiset ympäristöllisten prosessien menettelysäännökset. Tältä pohjalta olisi mahdollista kumota suuri osa nykyisistä menettelysäännöksistä. Näin ollen yhden luukun hankkeen tuloksena voidaan esittää ympäristöasioiden yhden luukun mallin ohella suuntaviivat hallitusohjelman mukaiseen sääntelyn määrän keventämiseen (ks. Sipilän hallituksen ohjelma 29.5.2015, s. 27).

Lainsäädäntöä voitaisiin pitkälti harmonisoida liittyen lupahakemuksessa esitettäväksi vaadittuihin tietoihin, niiden toimittamiseen ja moniin käytännön menettelykysymyksiin. Nykyisin eri ympäristömenettelyissä kerätään osin samaa tai samankaltaista tietoa painottaen kuhunkin menettelyyn sopivia tavoitteita. Digitalisaation periaatteiden mukaisesti sama tieto tulisi toimittaa viranomaisille vain kertaalleen, tiedon omistus tulisi osoittaa yhdelle viranomaiselle ja tiedon yhteiselle hyödyntämiselle pitäisi osoittaa selvät periaatteet. Keskeistä on varmistaa

viranomaisten järjestelmien yhteentoimivuus muun muassa määrittelemällä järjestelmien rajapinnat.

Luvat ja muut ennakkovalvontamenettelyt. Ympäristöoikeuden alueella on suuri määrä erilaisia ennakkovalvontamenettelyjä. Eri luvilla on pitkälti omat funktionsa, mutta myös lukuisia leikkauspisteitä, jotka voivat konkretisoida esimerkiksi lupamääräyksiä annettaessa. Yhden luukun hankkeessa on kysymys juuri näiden menettelyjen yhteensovittamisesta, mihin liittyen joistain luvista voi olla syytä myös luopua, kuten edellä on yhdistettävien menettelyjen osalta esitetty.

Hakemuksen tai suunnitelman sisältövaatimuksista säädetään vaihtelevalla tarkkuudella. Joissain laeissa ja asetuksissa ne määritellään verraten yksityiskohtaisesti, kun taas osassa lakeja ne ovat pääteltävissä lähinnä lupaedellytyksistä. Sisältövaatimusten sääntelyä olisi ainakin jossain määrin mahdollista yhtenäistää.

Hakemuksen toimittamisesta säädetään verraten väljästi ja niukasti. Myös *hakemuksen täydentämisestä* on vain vähän säännöksiä. Näiltä osin sääntelyä olisi mahdollista tarkentaa, vaikka yleissäännökset sisältyvätkin hallintolakiin. Sääntelyä voidaan helposti yhtenäistää.

Hakemuksen laatijan asiantuntemuksesta ei juurikaan ole sääntelyä, vaikka laatijan pätevyys on keskeinen tekijä hyvin laaditun hakemuksen ja siten menettelyjen sujuvuuden taustalla. Asiasta annettu sääntely on suurelta osin myös hyvin yleispiirteistä. Sääntelyä voidaan tarkentaa ja yhtenäistää.

Yhteiskäsittely- ja yhteensovittamissäännöksiä on ympäristölaeissa jonkin verran, vaikka pelkkiä viittaussäännöksiä ei otettaisi lukuun. Yhteiskäsittelyn sääntely on viety pisimmälle ympäristölupa-asioiden suhteessa vesilupa- ja maa-aineslupa-asioiden. Viittaukset YVA-selostuksen huomioon ottamiseen ja luonnonsuojelulain noudattamiseen ovat tavallisia yhteensovittamissäännöksiä. Monessa laissa viitataan myös energiainfrastruktuurilain noudattamiseen, mutta käytännössä tätä edellyttävät hankkeet ovat erittäin harvinaisia. Yhteiskäsittelystä ja yhteensovittamisesta säätäminen on yhden luukun hankkeen ja siihen liittyvän menettelylain hahmottelun ytimessä.

Suhteesta kaavoitukseen säädetään useissa laeissa sitovuudeltaan vaihtelevasti. Useissa prosesseissa oikeusvaikutteinen kaava on vähintään otettava huomioon. Eri menettelyjen suhdetta kaavoitukseen ei ole mahdollista kokonaan yhtenäistää, kun otetaan huomioon eri lupien mahdollistamien hankkeiden erilaiset vaikutukset alueidenkäytön suunnitteluun.

Viranomaislausunnot. Perustilanteessa lausunnot tulee pyytää sijaintipaikan ja vaikutusalueen kunnilta, ELY-keskukselta valvontaviranomaisena sekä yleistä etua valvovalta viranomaisilta. Tästä on kuitenkin tiettyä vaihtelua eri ympäristöllisissä menettelyissä. Sääntelyn ja lausunnotmenettelyn yhtenäistämistä on syytä tarkastella siten, että lausunnot pyydetään tarvittaessa koordinoitusti hankkeen lupa-asioista.

Ympäristölaeissa on ehkä yllättävänkin paljon sääntelyä *määräajoista viranomaisille*. Määräajat eivät kohdistu juurikaan päätöksentekoaikatauluun vaan pikemmin lausuntoihin. Kuitenkin esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa säädetään direktiivilaitoksen luvan tarkistamisasian ratkaisemisen määräajasta (10 kk) ja päästökauppain perusteella päästökauppaviranomaisen on tehtävä lupapäätös kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus täydennyksineen on toimitettu sille. Ilmoitusmenettelyissä viranomaisen tulee puolestaan tarvittaessa reagoida verraten nopeasti ilmoituksiin tai toiminta voidaan aloittaa. Siten viranomaisten päätöksentekomääräajoista säätäminen ei olisi uusi elementti Suomen ympäristölainsäädäntöön.

Prosesseista tiedottamisesta on monissa ympäristölaeissa runsaasti sääntelyä, mutta jois-
sain ei lainkaan. Eri lakien säännöksissä on paljon kysymys saman teeman variaatioista, ja
sääntely voitaisiin pitkälti yhtenäistää.

Asianosaisten, yleisön ja järjestöjen kuuleminen. Kuulemissäännöksiä on ympäristölainsäädännössä runsaasti, mutta niiden tarkkuustaso, ulottuvuus ja sisältö vaihtelevat. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa on monipolviset ja yleisön laajalti huomioon ottavat kuulemissäännökset, kun taas maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa rakennusasioissa kuullaan vain naapureita. Kuulemissäännösten eroja voidaan selittää asioiden luonteiden erolla, mutta sääntelyä voitaisiin pitkälti yhtenäistää. Kuulemisen ajallinen yhdentäminen on erityisen tarpeellista yhden luukun mallissa.

Lupaedellytysten arvioiminen ei ole yhden luukun hankkeen varsinainen tehtävä, mutta osaltaan lupaedellytykset liittyvät hakemusten sisällön ja menettelyjen hahmottamiseen. On syytä arvioida, olisiko joitain lupaedellytyksiä kuten aikaisemmin mainittujen luonnonsuojelulain poikkeuslupien ja ampumaratalain mukaisen luvan edellytykset mahdollista integroida muiden lakien mukaiseen lupaharkintatilanteeseen.

Lunastamisesta ja käyttöoikeuksista ei säädetä ympäristölaeissa kovinkaan laajamittaisesti. Sääntelyssä ei vaikuttaisi olevan varsinaisia yhtenäistämisen tai tarkistamisen tarpeita yhden luukun hankkeen näkökulmasta. Lunastuksen suhdetta muihin menettelyihin on kuitenkin syytä selvittää ja tarvittaessa yksinkertaistaa.

Lupapäätösten sisällöstä säädetään eri ympäristölaeissa verraten yksityiskohtaisesti. Sääntelyä on mahdollista osin yhtenäistää, mutta osa siitä jää väkisin substanssilakien varaan. *Lupapäätöksen antamisesta* on jonkin verran säännöksiä, jotka vaikuttavat osin vanhentuneilta. Julkipanosäännöksiä ja ilmoitustaulun käyttämistä päätöksen antamiseen on syytä arvioida kriittisesti.

Hallinnollisen päätöksen muodosta on säädetty useissa laeissa erikseen, eikä sääntely ole täysin yhdenmukaista. Yhden luukun mallin mukaisessa järjestelmässä, jossa hankkeesta tehtäisiin kokonaispäättös, tulisi osapäätösten esitystapa olla riittävän yhdenmukainen.

Luvan voimassaoloa koskevissa säännöksissä on jonkin verran vaihtelua, joskin monessa laissa säädetään luvan olevan voimassa toistaiseksi tai erityisestä syystä määräajan. Kuitenkin esimerkiksi maa-aineslupa on mahdollista myöntää vain määräajaksi. Voidaan harkita sääntelyn yhdentämistä osittain, mutta myös erityissäännöksille voimassaolosta näyttäisi olevan tarvetta. *Hankkeen toteuttamisen määräajasta* on yllättävän vähän sääntelyä. Voidaan harkita sen kokoamista yhteen, joskin erityissäännöksiä tarvitaan myös jatkossa hankkeiden erilaisen luonteen takia.

Muutoksenhakuoikeuden laajuus vaihtelee jonkin verran eri säännöksissä liittyen erityisesti kunnan jäsenen ja järjestöjen muutoksenhakuoikeuteen. Sääntelyä olisi mahdollista yhtenäistää ainakin jossain määrin. Muutoksenhakuasteena ympäristöasioissa ovat hallinto-oikeudet tai Vaasan hallinto-oikeus. Yhden luukun malliin liittyen tulee pohtia, miten tietyn hankkeen ympäristöasioiden muutoksenhaku järjestetään jatkossa samaan hallinto-oikeuteen.

7.13 Mahdollisuuksia yhdentää ja yhdenmukaistaa aineellista lainsäädäntöä

Yhden luukun periaatteen mukaisen menettelyjen yhdentämisen jälkeen voitaisiin arvioida erillislakien luvantarvesäännöksiä ja niiden yhdenmukaistamisen tarpeita. Sinänsä yhden luukun periaate ei edellytä luvantarpeen harkinnan yhdenmukaistamista, mutta tällä voisi olla lupajärjestelmää selventävä vaikutus. Esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslaki sisältää jo nykyisin erityyppisiä laitosluokkia, joten voitaisiin ajatella, että sääntelyä koottaisiin yhteisiin laitosluehteluihin, joissa eri hankkeille osoitettaisiin tietyn tyyppistä tarkastelua edellyttävät osat alueet. Vastaavalla tavalla myös lupaharkintaa koskevien säännösten erot tulisi yhden luukun järjestelmässä pyrkiä rajoittamaan välttämättömiin.

Lainsäädäntöä voidaan yhdentää myös kodifioimalla. Tämä tarkoittaisi ympäristöoikeudellisten säädösten kokoamista yhteen kaarityyppiseen lakiin. Ympäristöoikeuden alalla kodifikaatio on tuskin missään maassa täydellistä, ja maiden välillä on suuria eroja integroinnin syvällisyydessä. Asiakaspalvelunäkökulmasta tarkasteltuna kodifikaation keskeinen hyöty on, että se kokoaa erilliset menettelyt samaan lainsäädäntökokonaisuuteen. Kodifikaatiosta ei kuitenkaan ole hyötyä, jos kokonaisuudesta syntyy vaikeaselkoinen tai kaaren sisälle jää päällekkäisyyksiä tai ristiriitaisuuksia. Huolellisesti valmisteltu kodifikaatio puolestaan yksinkertaistaa kokonaisuuden hallintaa ja lainsäädännön tulkintaa parantamalla systematiikkaa.

8. HAHMOTELMA LAIKSI YHDEN LUUKUN MALLISTA

8.1 Johdanto

Seuraavassa on karkeasti hahmoteltu lakia, joka voisi olla ensimmäinen askel yhden luukun periaatteen toteuttamiseksi ympäristöllisessä päätöksenteossa. Lain nimi voisi olla esimerkiksi ympäristöhankemenettelylaki, laki ympäristöhankkeissa noudatettavasta menettelystä tai laki ympäristöä koskevien hankkeiden menettelyjen yhdentämisestä. Seuraavassa siitä käytetään nimitystä ympäristöhankemenettelylaki.

Laissa säädettäisiin pelkästään menettelyistä, ei päätösten aineellisesta sisällöstä. Lailla pyrittäisiin yhdentämään ympäristöllisen päätöksenteon menettelyjä, kun taas sääntely ympäristöllisestä vaatimustasosta jäisi substanssilakien varaan.

Ympäristöhankemenettelylailla luotaisiin puitteet yhden luukun lupajärjestelmälle siten, että luvanhakijan olisi halutessaan mahdollista hakea ympäristöllisiä lupia yhdennetyssä menettelyssä, jossa tehtäisiin yksi lupapäätös. Vaihtoehtoisesti luvanhakija voisi edelleen hakea lupia vaiheittain hankkeen edetessä.

Luvanhakija saisi tiedot tarvittavista luvista ja muista hyväksynnöistä, hankkeen viranomaismenettelystä ja menettelyn kestosta yhden viranomaisen kautta. Tiedonsaanti järjestettäisiin kehittämällä viranomaisneuvontaa ja säätämällä viranomaisten velvoitteista. Lisäksi laki mahdollistaisi siirtymisen kohti integroitua sähköistä asiointia.

Ympäristöllisen päätöksenteon yhdentäminen voitaisiin toteuttaa joko yhdellä kertaa taikka jaksotetusti esimerkiksi kahdessa tai kolmessa vaiheessa. Vaiheittainen yhdentäminen olisi mahdollista aloittaa ydinmenettelyjen (YSL, MAL, VL ja JL) ja muiden kiinteästi näihin liittyvien lakien mukaisten menettelyiden yhdentämisellä (esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvat YVAL, LSL, MuinaisML ja VesienhoitoL). Tähän ensimmäiseen vaiheeseen olisi mahdollista sisällyttää myös eräitä muita suhteellisen harvoin sovellettavaksi tulevia menettelyjä (esimerkiksi lannoitevalmistelL ja EläintautiL). Toisessa vaiheessa voitaisiin yhdentää muiden ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvia menettelyjä (esimerkiksi KemikaaliturvallisuusL, KaivosL, TerveysturvallisuusL, SäteilyL ja PäästökauppaL). Kolmannessa vaiheessa mukaan otettaisiin muut merkitykselliset yhdennetyn ympäristöllisen päätöksenteon piiriin kuuluvat menettelyt.

Sähköisen asioinnin kehittämismahdollisuuksia on tuotu esiin sääntelyn tarkastelun yhteydessä, mutta itse lakiin ei välttämättä tarvitsisi sisällyttää siitä säännöksiä. Yhden luukun malli voisi toimia myös ilman sähköistä asiointia, mutta sen avulla järjestelmä toimisi selvästi tehokkaammin. Pelkkä sähköinen asiointijärjestelmä ilman muun sääntelyn kehittämistä ei kuitenkaan aikaansaisi yhden luukun mallilla tavoiteltavia hyötyjä. Tämän vuoksi yhden luukun lupajärjestelmää kohti on syytä edetä sekä säätämällä päätöksenteon integroinnista että kehittämällä sähköisiä järjestelmiä.

Ympäristöhankemenettelylaki voisi jakautua viiteen tai kuuteen lukuun. Näitä voisivat olla: (1) yleiset säännökset; (2) luvan hakemisen edellytykset ja lupaviranomaisen toimivalta; (3) lupamenettely, lupaharkinta ja lupapäätös; (4) muutoksenhaku; (5) erinäiset säännökset; sekä (6) voimaantulosäännökset.

8.2 Yleiset säännökset - 1 luku

Ympäristöhankemenettelylain ensimmäiseen lukuun voitaisiin sisällyttää yleisiä säännöksiä lain tavoitteista ja tarkoituksesta, soveltamisalasta ja määritelmistä.

Lain tarkoitus

Lain tarkoitusta koskevassa säännöksessä kuvattaisiin tavoite yhtenäistää, tehostaa ja jouduttaa lupa-, ilmoitus-, hyväksyntä- ja rekisteröintiasioiden käsittelyä. Tarkoituksena olisi myös kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen ja turvaaminen. Lisäksi voitaisiin tuoda esiin pyrkimys säilyttää korkea ympäristönsuojelun ja ympäristöturvallisuuden taso. Yhdennetty menettely mahdollistaisi edelleen asiantuntemuksen tehokasta käyttöä ja parantaisi lupien kokonaislaatua, kun ympäristökysymyksiä tarkasteltaisiin laaja-alaisesti yhdellä kertaa. Lain tavoitteena voisi myös olla sähköisen asiointin edistäminen ja sen hyödyntäminen lain muiden tarkoitusten saavuttamiseksi.

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on yhtenäistää, tehostaa ja jouduttaa sellaisten lupien, ilmoitusten, hyväksyntöjen, rekisteröintien ja suunnitelmien käsittelyä, jotka koskevat ympäristön pilaantumisen vaaraa, luontoympäristön muuttamista, alueiden käyttöä, rakentamista ja muita vastaavia toimia. Tarkoituksena on myös tehostaa näiden toimien valvontaa, turvata kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet sekä hyödyntää eri viranomaisten asiantuntemusta ja sähköistä asiointia ympäristöasioissa.

Lain tavoitteena on lisäksi taata ympäristönsuojelun ja ympäristöturvallisuuden korkea taso sekä ympäristön ja luonnonvarojen kestävä käyttö.

Soveltamisala

Soveltamisalasäännös olisi ympäristöhankemenettelylain tärkeimpiä säännöksiä, sillä siinä esitettäisiin yhdennettävät menettelyt. Lain järjestelmä nojautuisi säännökseen siten, että muualla laissa viitattaisiin suoraan siihen lakien ja menettelyjen toistamisen sijaan.

Säännöksessä viitattaisiin menettelyihin ilman suoria pykäläviittauksia. Tällä tekniikalla vältettäisiin se, että muiden lakien pykälänumeroiden muuttuessa säännöstä tulisi aina muuttaa.

Soveltamisalasäännöksessä ilmaistaisiin ne menettelyt, joihin voitaisiin soveltaa ympäristöhankelupamenettelyä. Säännösluonnoksessa ei ole eritelty jo nykyisellään yhteensovitettuja ja uuden koordinoinnin piiriin kuuluvia säädöksiä. Kuitenkin yhden luukun mallin ytimen muodostaisivat ympäristönsuojelulaki, vesilaki ja maa-aineslaki, joita on jo menettelyllisesti yhdennetty toisiinsa. Muita ennalta arvioiden yhden luukun mallissa suhteellisen usein sovellettavia menettelyjä olisivat kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa tai ilmoitus, kaivoslain mukainen lupa, luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamiset, maankäyttö- ja rakennuslain mukainen rakennus- tai muu lupa sekä ympäristövaikutusten arviointimenettely. Monet soveltamisalan piiriin kuuluvat menettelyt tulisivat käytännössä suhteellisen harvoin sovellettaviksi yhden luukun mallin mukaisessa menettelyssä.

Säännökseen on otettu laaja joukko lakeja, joiden mukaiset menettelyt olisi mahdollista yhdentää hankelailla. Järjestelmä ei järkkäisi, vaikka säännökseen lisättäisiin tai siitä otettaisiin pois menettelyjä.

Soveltamisala

Tämän lain mukaista menettelyä sovelletaan seuraavien menettelyjen yhdentämiseen:

- 1) ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaiset ympäristölupa ja rekisteröinti;
- 2) vesilain (587/2011) mukainen vesitalouslupa;
- 3) jätelain (646/2011) mukaiset jätehuoltorekisteriin merkitseminen, jätteen siirtolupa ja jätteenhyödyntämislaitoksen ennakkohyväksyntä;
- 4) maa-aineslain (555/1981) mukainen maa-aineslupa;
- 5) vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukainen poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden merkittävän hankkeen vuoksi;
- 5) kaivoslain (621/2011) mukaiset malminetsintälupa ja kaivoslupa;
- 6) luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaiset lupa- ja poikkeamisasiat;
- 7) muinaismuistolain (295/1963) mukainen lupa;
- 8) terveydensuojelulain (763/1994) mukaiset ilmoitus ja hyväksyntä;
- 9) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiset rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa, purkamislupa, rakennusluvan erityisten edellytysten ratkaiseminen suunnittelutarvealueella, poikkeaminen, yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamista koskeva päätös;
- 10) ilmailulain (864/2014) mukaiset rakentamislupa ja kevytlentopaikan ilmoitus;
- 11) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukaiset lupa ja ilmoitus;
- 12) eläintautilain (441/2013) mukainen vesiviljelyeläimen kasvattamiseen ja perkaamiseen tarvittava lupa;
- 13) eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015) mukainen rekisteröinti tai hyväksyntä;
- 14) lannoitevalmistelain (539/2006) mukainen laitoksen hyväksyntä;
- 15) elintarvikelain (23/2006) mukainen elintarvikehuoneiston hyväksyntä tai laitoshyväksyntä;
- 16) merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) mukainen sataman jätehuolto-suunnitelman hyväksyminen;
- 17) säteilylain (592/1991) mukainen turvallisuuslupa;
- 18) rehulain (86/2008) mukaiset rehualan toimijan ilmoitusvelvollisuus ja rehualan toimijan hyväksyminen;
- 19) sähkömarkkinalain (588/2013) mukainen suurjännitejohdon rakentamisen hankelupa;
- 20) päästökauppain (311/2011) mukainen kasvihuonekaasujen päästölupa;
- 21) maantielain (503/2005) mukaiset lupa yksityisen tien liittymästä ja lupa yksityisen tien liittämisestä maantiehen; sekä
- 23) ampumaratalain (763/2015) mukainen ampumaratalupa.

Tätä lakia sovelletaan myös ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (468/1994) mukaiseen arviointimenettelyyn siten kuin jäljempänä säädetään.

Jokaiseen soveltamisalan piiriin kuuluvaan lakiin tulisi sisällyttää viittaussäännös siitä, että menettely voitaisiin toteuttaa ympäristöhankelain mukaisesti. Esimerkkinä tällaisesta säännöksestä on otettu ympäristönsuojelulakiin luonnosteltu pykälä.

Ympäristönsuojelulain muutos, 27 a § (4 luvun alkuun tai 38 a § 4 luvun loppuun)

Tämän lain mukainen lupa-asia, ilmoitusasia ja rekisteröinti voidaan käsitellä ympäristöhankelaisissa (xxx/20XX) säädetyssä järjestyksessä.

Soveltamisalan rajaus

Soveltamisalan rajaussäännöksen sisältönä voisi olla, että soveltamisalaan kuuluvat menettelyt olisi mahdollista toteuttaa myös erillisinä. Asiasta voidaan säätää myös pelkästään luvantarvesäännöksessä.

Soveltamisalan rajaus

Edellä X §:ssä tarkoitetut luvat, ilmoitukset, hyväksynnit, rekisteröinnit ja suunnitelmat voidaan käsitellä myös erillisinä asianomaisen lain mukaista menettelyä noudattaen.

Määritelmät

Ympäristöhankemenettelylaissa käytettävien käsitteiden määrittely saattaisi olla tarpeen, jotta vältytään toistamasta joitakin asioita monisanaisesti ja jotta käsitteet ymmärretään yhdenmu-kaisesti.

Yksi keskeisimmistä määriteltävistä käsitteistä olisi ”ympäristöhankelupa”, jolla tarkoitettaisiin yhden luukun mallin mukaista lupaa, joka sisältää kaksi tai useampia soveltamisalan piiriin kuuluvaa lupaa tai muuta hyväksyntää.

Lupaviranomaisia koskevat määritelmät olisivat tarpeen sen vuoksi, että hahmotellussa yhden luukun mallissa aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen koordinoisi menettelyä suhteessa hallinnon asiakkaisiin ja muihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Mahdollisia termejä koordinoivalle viranomaiselle voisivat olla esimerkiksi ”vireilletuloviranomainen”, ”ensisijainen viranomainen”, ”koordinoiva viranomainen” tai ”pääviranomainen”. Säännöshahmotelmassa käsitteenä on ”koordinoiva viranomainen”.

Vastaavasti muita viranomaisia, joiden ratkaisut ”koordinoiva viranomainen” sisällyttäisi yhdennettyyn päätökseen, tulisi kutsua jollakin termillä, joka voisi olla esimerkiksi ”toissijainen viranomainen”, ”muu viranomainen” tai ”sivuviranomainen”. Säännöshahmotelmassa käytetään käsitettä ”toimivaltainen viranomainen”.

Saattaisi olla tarpeen myös määritellä käsite ”siirretty lupa-asia”, joka tosin täsmentyisi lupa-asian käsittelyä koskevassa säännöksessä. Myös muita käsitteitä voitaisiin tarvittaessa määritellä (esimerkiksi lupa, hyväksyntä, ilmoitus, rekisteröinti, jne.).

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) ympäristöhankeluvalla lain soveltamisalaan kuuluvia lupia, hyväksyntöjä, rekisteröintejä ja muita viranomaistoimia yhdistävää lupaa, joka myönnetään tämän lain mukaisesti yhdennetyssä käsittelyssä,
- 2) koordinoivalla viranomaisella (”päälupaviranomainen”) sitä viranomaista, jonka toimivaltaan ympäristöhankkeasian käsittelyn yhdentäminen kuuluu Y §:n mukaisesti,
- 3) siirretyllä lupa-asialla sellaista lupa-, ilmoitus- ja hyväksyntäasiaa, josta muu kuin ensisijainen viranomainen tekee toimivaltansa mukaisesti ratkaisun,
- 4) toimivaltaisella viranomaisella (”muu viranomainen”) sitä viranomaista, jolle osa ympäristöhankkeasiasta on koordinoivan viranomaisen toimesta siirretty käsiteltäväksi,
- 5) siirretyn lupa-asian menettelyllä ...
- 6) luvalla ...
- 7) hyväksynnällä ...
- 8) ilmoituksella ...

- 9) rekisteröinnillä ...
- 10) sähköisellä asioinnilla ...
- 11) jne.

8.3 Ympäristöhankeluvan hakemisen edellytykset ja lupaviranomaisten toimivalta - 2 luku

Ympäristöhankeluvan hakemisen edellytykset

Ympäristöhankeluvan hakemisen edellytyksiä koskevassa säännöksessä voitaisiin viitata soveltamisalasäännökseen, jolloin luvan hakemisen edellytykset ja tarve määräytyisivät soveltamisalan piiriin kuuluvien lakien perusteella. Mahdollista olisi myös viitata asianomaisten lakien luvantarvesäännöksiin, jolloin säännös olisi tarkempi, mutta samalla se voisi vanhentua suhteellisen nopeasti muun lainsäädännön muutosten myötä.

Luvan hakemisen edellytyksiä koskevaan säännökseen tulisi sisällyttää myös säännös siitä, että luvat olisi mahdollista hakea erikseen.

Ympäristöhankeluvan hakemisen edellytykset

Ympäristöhankelupaa laitosta, toimintaa tai muuta hanketta (ympäristölupahanke) varten voidaan hakea, jos hankkeelle tarvitaan maa-aineslain, vesilain tai ympäristönsuojelulain mukainen lupa ja lisäksi yksi tai useampi X §:ssä ("soveltamisalasäännös") tarkoitettu lupa, ilmoitus tai hyväksyntä.

Luvanhakija voi hakea tarvitsemansa luvat ja hyväksynnät sekä tehdä tarvittavat ilmoitukset myös erillisinä ympäristöhankelupamenettelystä.

Luvan hakemisen edellytysten ja luvantarpeen selkeyttämiseksi tarvittaisiin sähköinen järjestelmä, joka opastaisi luvantarvetta koskevissa kysymyksissä. Siihen tulisi sisällyttää mahdollisimman laajalti kaikkien soveltamisalan piirissä olevien lakien mukaiset toiminnot.

Toiminnan aloittaminen

Kiellosta aloittaa toiminta ilman ympäristöhankelupaa voitaisiin ottaa säännös lakiin. Säännös ei ehkä olisi välttämätön, kun jo soveltamisalan piiriin kuuluva lainsäädäntö sisältää tällaisia säännöksiä. Kielto ei koskisi pelkästään ilmoitusta tai rekisteröintiä edellyttäviä toimenpiteitä, vaan näiltä osin toiminta voitaisiin aloittaa asianomaisten lakien mukaisesti, vaikka viranomainen ei vielä olisi tehnyt ympäristöhankeluparatkaisua.

Säännökseen sisällytettäisiin viittaus lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoon, josta säädettäisiin toisaalla laissa.

Toiminnan aloittaminen

Jos hankkeen aloittamiseen tai muuttamiseen haetaan Y §:n mukaisesti ympäristöhankelupaa, ei toimintaa saa aloittaa tai jatkaa ennen kuin siihen myönnetty lupa on saanut lainvoiman, ellei Z §:stä ("täytäntöönpano §") muuta johdu.

Ympäristöhankelupaviranomaiset ja niiden toimivalta

Lupaviranomaisista ja niiden toimivallasta tulisi ottaa lakiin säännös, jolla järjestettäisiin viranomaisten tehtävät. Järjestelmässä olisi kaksi ”koordinoivaa viranomaista” eli valtion lupaviranomainen (nykyinen AVI) ja kunnan lupaviranomainen (nykyisin kunnan ympäristönsuojeluviranomainen). Näiden ympäristöhankelupamenettelyä koordinoivien viranomaisten välinen toimivalta ratkeaisi ensisijaisesti vesilain ja toissijaisesti ympäristönsuojelulain mukaisesti. Kolmantena määräytymisperusteena olisi maa-aineslaki.

Osaratkaisuja ympäristöhankelupapäätöksiin antaisivat soveltamisalasäännöksessä mainittujen lakien perusteella toimivaltaiset viranomaiset. Toimivaltaiset viranomaiset, joita olisivat esimerkiksi Tukes ja kunnan rakennusvalvontaviranomainen, antaisivat osaratkaisuja sekä valtion että kunnan viranomaiselle. Myös aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voisi toimia ”toimivaltaisena viranomaisena” silloin, kun menettelyjen koordinointi kuuluisi toiselle ja jonkin osaratkaisun tekeminen toiselle niistä.

Vaikka soveltamisalan piirissä on suuri joukko lupaviranomaisia, ei toisen viranomaisen osaratkaisuja tarvittaisi kovin usein suhteessa luvituksen volyyymiin muiden kuin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupien osalta. Tilanne voisi olla myös sellainen, että esimerkiksi ympäristölupaa haettaisiin ensin ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa vasta myöhemmin, kun järjestelmä mahdollistaisi yhdenmukaisen menettelyn ohella lupien hakemisen toisistaan erillisinä.

Tarvittaessa lupaviranomaistoimivallasta voitaisiin säätää tarkemmin asetustasolla. Sähköisen asioinnin järjestelmässä olisi tehtävä järjestelmän sisälle ”säännöt” siten, että lupa-asiat ohjautuisivat oikealle viranomaiselle.

Ympäristöhankelupaviranomaiset ja niiden toimivalta

Tässä laissa tarkoitettuna ”koordinoivana viranomaisena” toimii valtakunnallinen aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Koordinoiva viranomainen määräytyy seuraavien lupien tarpeen ja niihin liittyvien lupaviranomaistoimivaltojen mukaisesti seuraavassa järjestyksessä:

- 1) vesilaissa tarkoitettu vesitalouslupa (valtakunnallinen aluehallintovirasto);
- 2) ympäristönsuojelulaissa tarkoitettu ympäristölupa (aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen); ja
- 3) maa-aineslaissa tarkoitettu maa-aineslupa (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen).

”Toimivaltaisina viranomaisina” toimivat X §:ssä tarkoitettuja asioita käsittelevät viranomaiset sen mukaan, mitä menettelyjä ympäristöhankeluvan käsittelyyn yhdennetään.

Asetuksella voidaan säätää tarkemmin tämän lain mukaisten ympäristöhankelupaviranomaisten toimivallan jaosta.

8.4 Lupamenettely, lupaharkinta ja lupapäätös - 3 luku

Neuvonta

Viranomaisella on velvollisuus neuvoa luvanhakijaa hallintolain 8 §:n nojalla. Neuvonta on maksutonta. Usein neuvojen antaminen on myös lupaviranomaisen kannalta hyödyllistä, sillä se parantaa lupahakemusten laatua. Tehokkaasta neuvonnasta hyötyvät sekä hakija että viranomaisena. Ympäristöhankemenettelylakiin voitaisiin siten sisällyttää erityinen neuvontaa koskeva säännös, jossa täsmennettäisiin hallintolain mukaista neuvontavelvollisuutta.

Neuvonnan tarve koskee sekä laajamittaisia hankkeita, jotka edellyttävät useiden lakien mukaisia lupia ja joiden tekniset seikat ovat monimutkaisia, että pienempiä hankkeita, joissa hakijan asiantuntemus saattaa olla vähäisempi. Neuvonnassa voitaisiin käsitellä yleisesti sitä, miten hankkeen ennakkovalvontamenettely järjestetään ja mitä lupia, hyväksyntöjä, ilmoituksia ja rekisteröintejä menettely sisältää. Neuvonnassa olisi myös mahdollista selvittää, mitä tietoja ympäristöhankelupahakemuksessa on esitettävä ja mitä selvityksiä siihen on liitettävä. Lisäksi neuvonnan yhteydessä olisi mahdollista arvioida päätöksen antamisajankohtaa ja muita määräaikoihin liittyviä kysymyksiä.

Neuvonta

Tämän lain mukaisen koordinoivan viranomaisen on annettava hankkeesta vastaavalle tai luvan hakijalle neuvontaa ympäristöhankemenettelystä. Neuvonnassa annetaan tarpeen mukaan tietoa siitä,

- 1) miten hanketta koskeva menettely järjestetään,
- 2) mitä lupia, hyväksyntöjä, ilmoituksia ja rekisteröintejä menettely sisältää,
- 3) mitä tietoja lupahakemuksessa on esitettävä ja mitä selvityksiä hakemukseen on liitettävä;
- 4) mitä lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä koordinoiva viranomaisena asian selvittämiseksi hankkii ja missä määräajassa ne on määrääntää;
- 5) mikä on päätöksen arvioitu antamisajankohta;
- 6) jne. ?

Joissakin tapauksissa neuvontatehtävä voisi osoittautua erittäin vaativaksi. Yksilöllinen neuvonta voi olla henkilöresursseja sitovaa ja tämän vuoksi neuvonnan menettelyt tulisi järjestää mahdollisimman kustannustehokkaasti. Osa neuvonnasta olisi mahdollista toteuttaa sähköisesti ja eräitä osia siitä voisi olla mahdollista automatisoida siten, että sähköinen järjestelmä antaisi perustiedot hankkeen käsittelyn järjestämisestä ja aineellisoikeudellisesta sääntelystä. Sähköisellä neuvonnalla voitaisiin todennäköisesti parantaa lupakäsittelyn laatua ja tuottavuutta.

Tapaaminen

Neuvonnan toteuttamiseksi koordinoiva viranomaisena voisi järjestää tapaamisen, jossa käsiteltäisiin hankemenettelyä. Usein tällaista tapaamista on kutsuttu neuvotteluksi, mutta viranomaiset tekevät lupa-asiassa päätöksensä oikeusharkintaisesti, eikä menettelyn muotovaihtimuksista saati tehtävien päätösten sisällöstä neuvotella. Tapaamisen sisältö liittyisi siis neuvonnan piiriin kuuluviin seikkoihin.

Tapaaminen voitaisiin järjestää hankkeesta vastaavan pyynnöstä tai viranomaisen omasta aloitteesta. Niukkojen resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista jättää viranomaiselle harkintavaltaa tapaamisen järjestämisen suhteen.

Tapaamiseen voitaisiin kutsua tarpeen mukaan hankkeeseen liittyvien toimivaltaisten viranomaisten edustajia. Niissä tapauksissa, joissa myös asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on tarpeen, olisi paikalle hyvä saada kunnan kaavoitusviranomainen.

Tapaamisessa hakija esittelisi hanketta ja sen edellyttämä ennakkovalvontamenettely käytäisiin läpi. Lisäksi olisi mahdollista keskustella vaadittavista selvityksistä ja hakemusasiakirjoista. Koordinoiva viranomainen voisi esittää käsityksensä hankkeen käsittelyn etenemisestä ja mahdollisesta aikataulusta.

Tapaaminen

Koordinoiva viranomainen voi hankkeesta vastaavan tai luvan hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen hakijan neuvomiseksi. Tapaamiseen voidaan kutsua sellaisten viranomaisten edustajia, joiden toimivaltaan asia kuuluu, sekä kaavoituksesta vastaava viranomainen, mikäli asemakaavan tai yleiskaavan laatiminen tai muuttaminen on tarpeen hankkeen toteuttamiseksi.

Tapaamisesta säätäminen ei merkittävästi muuttaisi nykyistä käytäntöä, sillä tällaisilla tilaisuuksilla on ympäristöllisissä lupa-asioissa jo pitkä historia. Ne on ilmeisesti useimmiten koettu hyödyllisiksi sekä hakijan että viranomaisen puolelta.

Lupahakemus

Lupahakemus toimitettaisiin koordinoivalle viranomaiselle kokoisuutena siten, että se sisältäisi niiden lupien ja muiden hyväksyntöjen hakemukset, joita hakija katsoo tarpeelliseksi hakea yhdellä kertaa. Noudatettavaksi tulisivat soveltamisaläsäännöksen mukaisten lakien hakemuksia koskevat vaatimukset. Hakijalta olisi tarpeen vaatia selvitys ja suunnitelma siitä, mitä lupia ja muita hyväksyntöjä hanke edellyttää ja mitä niistä haetaan.

Hakemusasiakirjat toimitettaisiin koordinoivalle viranomaiselle. Tämä viranomainen voisi olla yhden luokun hankkeissa joko valtion lupaviranomainen (nykyisin AVI) tai kunnan lupaviranomainen (nykyisin kunnan ympäristönsuojeluviranomainen). Koordinoiva viranomainen välittäisi hakemusasiakirjat muille viranomaisille niiden toimivaltojen mukaisesti. Hakemusasiakirjat tulisi toimittaa viranomaiselle sähköisesti, jos tämä ei ole muuta hyväksynyt.

Tulevaisuudessa ympäristöhankelupahakemus tehtäisiin sähköisessä järjestelmässä, mutta tällä hetkellä se on voitava tehdä myös paperilomakkeella (ja sähköpostin liitetiedostona). Lupahakemuksen sisältöä koskevat seikat määräytyisivät asianomaisen lainsäädännön mukaisesti. Tästä johtuvia päällekkäisyyksiä ei voida kokonaan välttää, mutta ensivaiheessa olisi mahdollista luoda yksinkertainen sähköinen järjestelmä, johon hakija lähettäisi hakemusta ja hakijaa koskevat perustiedot. Tätä järjestelmää olisi myöhemmin mahdollisuus kehittää siten, että päällekkäiset tietovaatimukset poistettaisiin ja että se sisältäisi muita sähköisen järjestelmän ominaisuuksia. Jotta sähköinen järjestelmä tuottaisi merkittäviä tehokkuushyötyjä, olisi menettelyllistä lainsäädäntöä yhtenäistettävä laajasti.

Lupahakemuksessa hakija esittäisi toiminnan, sen vaikutukset ja laaditut selvitykset muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Pidemmällä aikajänteellä lainsäädäntöä kehitettäessä tulisi pyrkiä yhdenmukaistamaan hakemusasiakirjavaatimuksia sekä var-

mistamaan se, että tarvittavat tiedot pyydetäisiin vain kerran hakijalta ja että ne olisivat kaikkien viranomaisten käytettävissä.

Lupahakemus

Lupahakemus on toimitettava koordinoivalle viranomaiselle kirjallisesti. Lupahakemuksen sisällöstä on voimassa mitä X §:ssä (soveltamisalasäännös) tarkoitetuissa laeissa säädetään kunkin haettavan luvan, hyväksynnän, ilmoituksen tai rekisteröinnin hakemuksesta.

Hakemukseen on sisällytettävä ympäristöhankelupa-asian käsittelyn kannalta tarpeellinen selvitys siitä, mitä X §:ssä tarkoitettuja lupa ja muita hyväksyntöjä hanke edellyttää ja mitä niistä hakemuksella haetaan.

Hakemusasiakirjat on toimitettava koordinoivalle viranomaiselle sähköisesti, jollei viranomainen ole muuta hyväksynyt.

Tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä, sen sähköisestä tekemisestä sekä hakemukseen liitettävistä selvityksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Erityisesti sellaisille toiminnoille, joita on määrällisesti paljon ja jotka edellyttävät usein yhtä useampaa lupaa, tulisi valmistella nykyistä yksiselitteisemmät ja tarkemmat hakemusvaatimukset. Sähköisessä järjestelmässä tämän hoitaminen on vaivatonta, mutta myös ylimenokaudella vaatimukset tulisi laatia siten, että siirtyminen sähköiseen järjestelmään olisi helppoa. Olisi ehkä myös tarpeen selvittää, voitaisiinko toiminnanharjoittaja edellyttää ylläpitämään toimintaansa koskevaa tietoa ajan tasalla, jolloin ikään kuin ”päätöksen resiitti” ei jäisi ajastaan jälkeen.

Ympäristöhankelupa-asian käsittelyn järjestäminen

Ympäristöhankelupa-asian käsittelyn järjestämisen sääntely on yhden luukun järjestelmän keskeisimpiä kysymyksiä. Lupa-asian käsittely voitaisiin järjestää siten, että koordinoiva viranomainen siirtäisi omaan toimivaltaansa kuulumattomalta osalta asian ratkaistavaksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Sähköisessä asiointijärjestelmässä tämä voisi tapahtua tehokkaammin, mutta nykyjärjestelmässä siirto onnistuisi vaikka sähköpostin välityksellä, jos kaikki hakemusasiakirjat toimitettaisiin sähköisesti. Siirrolle voitaisiin tarvittaessa säätää määräaika.

Koordinoivan viranomaisen olisi joissakin tapauksissa siirrettävä asia jopa kolmelle tai neljälle viranomaiselle osittain ratkaistavaksi. Tällaisia tilanteita olisi kuitenkin ilmeisesti suhteellisen vähän.

Määräajasta, jossa toimivaltaisen viranomaisen olisi tehtävä osaratkaisunsa, voitaisiin myös säätää. Voisi olla mahdollista, että koordinoivalla viranomaisella olisi oikeus tehdä päätös myös ilman toisen viranomaisen ratkaisua, jos tätä ei saada ajallaan. Asioiden siirtämisestä olisi ilmeisesti tarpeen säätää tarkemmin asetuksella.

Ympäristöhankelupa-asian käsittelyn järjestäminen

Koordinoiva viranomainen arvioi, mitä X §:ssä tarkoitettuja lupia, hyväksyntöjä ja ilmoituksia hankkeen toteuttaminen edellyttää. Sen on siirrettävä X vuorokauden kuluessa toimivaltaansa kuulumaton osa hankkeesta toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Koordinoivan viranomaisen on asetettava toimivaltaiselle viranomaiselle määräaika ratkaisun tekemiselle. Määräaika voi olla enintään X vuorokautta.

Koordinoivan viranomaisen siirtäessä asian toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi se lähettää hankkeen hakemusasiakirjat toimivaltaiselle viranomaiselle.

Toimivaltainen viranomainen tekee ratkaisuehdotuksen hankkeesta toimivaltaansa kuuluvalta osalta ja toimittaa sen määräajassa koordinoivalle viranomaiselle.

Menettelystä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Ympäristövaikutusten arviointimenettely olisi mahdollista sisällyttää osittain osaksi ympäristöhankemenettelyä (ympäristövaikutusten arviointiselostus -vaiheesta alkaen). Ympäristövaikutusten arviointiohjelman laatiminen, siitä kuuleminen ja yhteysviranomaisen arviointiohjelmalausunto edeltäisivät yhdenmukaista menettelyä. Vaihtoehtoisesti voisi olla mahdollista sisällyttää ympäristövaikutusten arviointimenettely kokonaisuudessaan hankemenettelyn yhteyteen.

Yhdistäminen alkaisi siitä, kun hankkeesta vastaava toimittaisi ympäristöhankelupahakemukseen liitetyn ympäristövaikutusten arviointiselostuksen lupaviranomaiselle. Hankehakemuksen vireille tulosta tiedottamiseen yhdistettäisiin tiedottaminen arviointiselostuksen nähtävillä olosta. Tässä yhteydessä järjestettäisiin myös eri osapuolten kuuleminen arviointiselostuksesta YVA-lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Aluehallintovirasto vastaisi arviointiselostuksen riittävyysarvioinnista ja sen tulisi tarvittaessa pyytää hankkeesta vastaavalta lisäselvityksiä. Riittävyysarvioinnissa ja YVA-laissa tarkoitetun perustellun päätelmän tekemisessä aluehallintovirasto ottaisi huomioon YVA-selostuksesta annetut lausunnot ja mielipiteet. Perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä vaikutuksista sisällytettäisiin sekä lupaluonnokseen että lopulliseen lupapäätökseen.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Hankkeesta vastaava voi liittää tämän lain mukaiseen hankehakemukseen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain X §:ssä tarkoitetun ympäristövaikutusten arviointiselostuksen. Koordinoivan viranomaisen on huolehdittava siitä, että arviointiselostuksesta pyydetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain X §:ssä tarkoitetut lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain X §:ssä tarkoitettu perusteltu päätelmä sisällytetään tämän lain X §:n mukaiseen lupaluonnokseen ja X §:ssä tarkoitettuun lupapäätökseen.

Erikseen olisi vielä pohdittava, miten ympäristöhankeluvan käsittelyn yhteydessä varmistetaan arviointiselostuksen riittävyysarviointi, puutteellisen arviointiselostuksen täydentäminen, perustellun päätelmän ajantasaisuus, arvioinnin tulosten huomioonottaminen lupamenettelyssä ja arviointimenettelyn puuttumiseen tai puutteellisuuteen liittyvä muutoksenhaku. Samoin tulee vielä arvioida, miten arviointiselostuksesta annetut lausunnot ja mielipiteet sekä rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointi otetaan yhdistetyssä menettelyssä huomioon.

Vireilletulosta ilmoittaminen ja mielipiteet

Ympäristöhankelupamenettelyn ensimmäinen ulospäin näkyvä vaihe olisi hankkeen vireilletulosta ilmoittaminen. Koordinoiva viranomainen ilmoittaisi hankkeen tulleen vireille omilla internetsivuillaan. Ilmoitus sisältäisi myös tiedon mahdollisuudesta esittää määräajassa mielipiteitä hankkeen johdosta. Määräaika voisi olla esimerkiksi lupaluonnoksesta kuulemiseen saakka.

Mielipiteen ilmaisut otettaisiin hakemuksen käsittelyssä huomioon, mutta viranomaisella ei olisi velvollisuutta vastata mielipiteisiin lupapäätöksessä muistutusten tapaan. Mielipiteet tulisi pääsääntöisesti esittää sähköisesti eli viranomaisen internetsivuilla voisi olla tätä varten asiamukainen lomake.

Oikeus esittää mielipide voisi olla asianosaisilla ja kaikilla muillakin osallisiksi katsottavilla tahoilla.

Vireilletulosta ilmoittaminen ja mielipiteet

Koordinoivan viranomaisen on lupahakemuksen saatuaan tiedotettava lupa-asian vireilletulosta internetsivuillaan.

Asianosaisilla ja muilla osallisilla on oikeus esittää mielipiteensä hankehakemuksen johdosta. Lupaviranomaisen on esitettävä vireilletuloilmoituksessa ajankohta, johon mennessä mielipiteet tulee esittää. (Mielipiteet tulee esittää sähköisesti.)

Koordinoivan viranomaisen on toimitettava esitetyt mielipiteet muille toimivaltaisille viranomaisille.

Lisäselvitykset hakijalta

Lisäselvitysten pyytämisestä hakijalta voitaisiin ottaa lakiin oma säännöksensä, vaikka hallintolain 22 §:ssä säädetäänkin asiakirjan täydentämisestä. Viranomaisen tulisi asettaa täydentämiselle määräaika. Jos hakemusta ei täydennettäisi, asian käsittely voitaisiin keskeyttää.

Lisäselvitykset hakijalta

Sen lisäksi mitä hallintolaissa säädetään asiakirjan täydentämisestä, hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemusta koordinoivan viranomaisen asettamassa määräajassa, jos ympäristöhankelupahakemus on puutteellinen tai asian ratkaiseminen edellyttää erityistä selvitystä. Hakemus, jota ei ole täydennetty määräajassa, voidaan jättää tutkimatta.

Jos asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai painavat syyt sitä edellyttävät, hakija voidaan velvoittaa täydentämään hakemusta tai hankkimaan hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan hakijan kustannuksella.

Jos myöhemmin asiaa käsiteltäessä ilmenee tarve pyytää hakijalta uusia, asian ratkaisemiseksi tarpeellisia selvityksiä, tätä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä ja millä perusteella niiden esittäminen on tarpeen.

Saatuaan täydennyksen tai lisäselvityksen koordinoivan viranomaisen on toimitettava lisäselvitys muille viranomaisille.

Menettely, jossa koordinoiva viranomainen pyytäisi täydennykset, on kankea ja myös muille viranomaisille voisi olla tarpeen säätää mahdollisuus täydennyksen pyytämiseen. Hallintolain 22 §:nkin mukaan viranomaisella on velvollisuus kehottaa asiakirjan lähettäjää tarvittaessa täydentämään sitä.

Hakemuksen muuttaminen

Hakijalla tulisi ilmeisesti olla mahdollisuus täydentää ja muuttaa hakemustaan jossakin määrin ympäristöhankelupahakemuksen käsittelyn aikana. Hankehakemukseen saattaisi esimerkiksi tulla myöhemmin mukaan jokin sellainen ennakkovalvonta-asia, jota hakija ei ole alkuperäiseen hakemukseensa huomannut sisällyttää. Hakemuksen muuttamisen tarve voi johtua hakijasta tai viranomaisesta, joka edellyttää jonkun muunkin luvan, ilmoituksen tai hyväksynnän hakemista hankkeelle.

Takarajana hakemuksen muuttamiselle olisi lupaluonnoksen nähtäville asettaminen. Hakemuksen täydentäminen voisi johtaa asian osan siirtoon toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Hakemuksen muuttaminen

Hakija voi täydentää ympäristöhankelupahakemustaan ennen lupaluonnoksen asettamista nähtäville kattamaan useampia X:ssä tarkoitettuja lupia, hyväksyntöjä, ilmoituksia ja rekisteröintejä.

Uuden lupahakemuksen tekemisen jälkeen koordinoivan viranomaisen tulee siirtää asia tarpeellisilta osin toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Lausunnot

Lausuntojen pyytämisen tarve tulee vähenemään jonkin verran tulevien hallinno uudistusten myötä (esimerkiksi valtion lupa- ja valvontaviranomaisten yhdistäminen). Se tulisi vähentää myös tämän lakiluonnoksen mukaisen menettelyjen yhdistämisen johdosta (osaratkaisut toiselta viranomaiselta). Kuitenkin monissa tapauksissa tarvittaisiin muiden viranomaisten lausuntoja ympäristöhankelupahakemuksesta.

Yhden luukun mallissa koordinoivan viranomaisen velvollisuutena olisi pyytää tarpeelliset lausunnot muilta viranomaisilta ja välittää ne ratkaisuja tekeville viranomaisille. Tästä aiheutuisi koordinoivalle viranomaiselle joissakin tapauksissa merkittävästi lisätehtäviä. Sähköinen järjestelmä kuitenkin tehostaisi merkittävästi lausuntomenettelyjä, kun järjestelmä voisi sisältää kaiken lausuntoa varten tarvittavan aineiston. Lausunnot pyydetäisiin soveltamisalan piiriin kuuluvassa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Lausuntoja voisi siis olla laajamittaisessa asiassa erittäin runsaasti.

Lausunnon antamiselle olisi ilmeisesti tarpeen asettaa määräaika. Lupa-asia olisi mahdollista ratkaista, jos lausuntoa ei olisi annettu määräajassa.

Lausunnot

Koordinoivan viranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunnot X §:ssä ("soveltamisalasäännös") tarkoitettujen lakien mukaisesti. Sen on asetettava lausunnon antami-

selle kohtuullinen määräaika, joka ei saa olla lyhempi kuin X päivää, eikä pidempi kuin Y päivää.

Koordinoivan viranomaisen on toimitettava lausunnot muille toimivaltaisille viranomaisille.

Lupa-asia voidaan käsitellä, jos lausuntoa ei ole annettu määräajassa.

On huomattava, että lausunto olisi eri kuin asian osittainen siirto toimivaltaiselle viranomaiselle. Periaatteessa lausunnon antaja ei ole vastuussa itse päätöksestä siten kuin osaratkaisun antaja olisi. Toimivaltaiselta viranomaiselta ei olisi tarpeen pyytää hankkeesta lausuntoa erikseen ainakaan siltä osin kuin se tekisi asiassa osaratkaisun.

Lupapäätösten yhteensovittaminen (ns. koordinointi)

Koordinoivan viranomaisen velvollisuutena olisi yhteensovittaa omat ja muiden toimivaltaisten viranomaisten päätökset yhdeksi päätökseksi. Viranomaisten välisten suhteiden järjestämiseksi olisi erilaisia vaihtoehtoja. Koordinoivalla viranomaisella voisi yhtäältä olla oikeus muuttaa toisten viranomaisten päätöksiä. Toisessa ääripäässä olisi järjestelmä, jossa koordinoiva viranomainen kirjaisi muiden viranomaisten päätökset sellaisenaan osaksi päätöstä.

Seuraavassa on hahmoteltu mallia, jossa koordinoiva viranomainen voisi muuttaa toimivaltaisen viranomaisen osapäätöstä vain tämän suostumuksella. Mahdollista olisi myös sellainen järjestelmä, jossa ensisijainen viranomainen voisi tiettyjen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä tehdä muutoksia toissijaisen viranomaisen osapäätökseen.

Lupapäätösten yhteensovittaminen

Koordinoiva viranomainen yhteensovittaa toimivaltaisen lupaviranomaisen ratkaisun osaksi hankelupakokonaisuutta. Koordinoiva viranomainen ei saa tehdä muutoksia toisen viranomaisen ratkaisuun ilman sen suostumusta.

Eräs mahdollisuus päätöksentekoon voisi olla myös kollektiivinen päätöksentekomenettely, jossa lupaviranomaiset tekisivät päätöksen yhdessä. Tämä voisi tapahtua myös sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Tämänkaltaisesta menettelystä säädetään kuntalain 99 ja 100 §:ssä, mutta kuntalain malli ei sellaisenaan soveltuisi yhden luukun mallin mukaiseen järjestelmään. Kollektiivisen päätöksenteon säännöistä tulisi säätää suhteellisen tarkasti siten, että päätöksenteko olisi mahdollisimman tehokasta.

Lupaluonnos

Ympäristöhankelupaluonnos sisältäisi luvan elementit eli kuvauksen toiminnasta ja sen vaikutuksista; säännökset, joiden nojalla annettu; päätökset perusteluineen; sekä eri säädösten mukaiset lupamääräykset jaoteltuina.

Lupaluonnoksen tulisi sisältää soveltamisalaan kuuluvien lakien mukaisten päätösten sisältöehdotukset. Lupaluonnoksesta voisi tulla lopullinen päätös, jos muistutukset tai viranomaislausunnot eivät johtaisi sen muuttamiseen.

Lupaluonnoksen laatiminen olisi koordinoivan viranomaisen tehtävä, mutta muiden viranomaisten tulisi tehdä osaratkaisunsa sellaisiksi, että ne olisi mahdollisimman helppoa sisällyttää lupaluonnokseen. Lupaluonnoksen tekemiselle olisi mahdollista säätää määräaika.

Lupaluonnos

Koordinoivan viranomaisen on tehtävä lupa-asiassa päätösluonnos, joka asetetaan nähtäville ennen asian lopullista ratkaisua. Lupaluonnoksen tulee sisältää X §:ssä (soveltamisalasäännös) tarkoitetuissa menettelyissä tehtävien päätösten sisältöehdotukset.

(Lupaluonnos tulee tehdä X vuorokauden kuluessa siitä, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat toimittaneet osaratkaisunsa koordinoivalle viranomaiselle.)

Lupaluonnoksen muotovaatimuksista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Hakijan kuuleminen lupaluonnoksesta

Hakijaa voisi olla tarkoituksenmukaista kuulla ennen lupaluonnoksen asettamista nähtäville. Tässä vaiheessa kyse olisi siitä, että hakija voisi varmistaa, että lupaluonnos ei sisällä tosi-seikkoja koskevia virheitä. Kuulemiselle voitaisiin asettaa suhteellisen lyhyt määräaika.

Hakijan kuuleminen ennen lupaluonnosta

Koordinoivan viranomaisen on ennen lupaluonnoksen nähtäville panoa kuultava hakijaa lupaluonnosehdotuksesta.

Luvan hakijan kuulemiselle on asettava määräaika, joka ei saa olla pidempi kuin X vuorokautta.

Hakijan kuuleminen on sinänsä tärkeätä tässä vaiheessa, mutta tarvetta kuulla hakijaa uudestaan lupaluonnoksesta mahdollisten muutosten tekemisen jälkeen ei ilmeisesti ole.

Asianosaisten kuuleminen ja lausunnot lupaluonnoksesta

Asianosaisia kuultaisiin varsinaisesti vasta lupaluonnoksesta. Kuulemissäännöstä on luonnosteltu siten, että se ei koostuisi pelkästään viittauksesta soveltamisalan piiriin kuuluvaan lainsäädäntöön ja hallintolakiin, mikä sinänsä voisi olla mahdollista. Luonnokseen on kuitenkin sisällytetty velvollisuus soveltaa myös hallintolakia ja soveltamisalan piiriin kuuluvaa lainsäädäntöä, jossa kuulemissäännökset ovat osittain toisistaan poikkeavia.

Kuultava olisi ainakin asianosaisia. Näiden lisäksi myös muilla tahoilla voisi olla oikeus lausua mielipiteensä lupaluonnoksesta. Muistutus tulisi tehdä laissa säädettävässä määräajassa. Muistutuksen tekemiseen sähköisesti voitaisiin kannustaa (sulkeissa oleva viimeinen momentti). Sähköinen järjestelmä mahdollistaisi muistutustenkin tehokkaamman käsittelyn ja hallinnan, kun järjestelmän puitteissa muistutuksen voitaisiin kohdistaa oikeille viranomaisille.

Lupaluonnoksesta varattaisiin myös asianomaisille viranomaisille mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Kuuleminen ja lausunnot lupaluonnoksesta

Koordinoivan viranomaisen on varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea, tilaisuus kirjallisesti tehdä muistutuksia hakemuksen ja lupaluonnoksen johdosta. Muistutukset tulee tehdä X päivän kuluessa lupaluonnoksen nähtäville asettamisesta.

Muilla henkilöillä kuin 1 momentissa tarkoitetuilla asianosaisilla sekä myös sellaisilla yhteisöillä, jotka eivät edusta asianosaisia, on oikeus ilmaista mielipiteensä hakemuksen ja lupaluonnoksen johdosta samassa määrääjässä kuin niistä voidaan tehdä muistutuksia.

Asianosaisista on voimassa mitä X §:ssä (soveltamisala) tarkoitetuissa laeissa ja hallintolaissa säädetään.

(Muistutukset ja mielipiteet tulee kirjata viranomaisen sähköiseen järjestelmään tai lomakkeella, joka on saatavilla viranomaisen internetsivuilla.)

Koordinoivan viranomaisen on varattava tilaisuus antaa lupaluonnoksesta lausunto X §:ssä ("soveltamisalasäännös") tarkoitettujen lakien perusteella asianomaisille viranomaisille. Sen on asetettava mahdollisen lausunnon antamiselle kohtuullinen määräaika, joka ei saa olla lyhempi kuin X päivää, eikä pidempi kuin Y päivää.

Koordinoivan viranomaisen on toimitettava muistutukset ja lausunnot muille toimivaltaisille viranomaisille.

Lupaharkinta

Lupaharkinnasta voitaisiin ilmeisesti säätää yksinkertaisimmillaan vain viittaamalla soveltamisalaa koskevaan säännökseen. Noudatettavaksi tulisi siis siinä mainittu aineellinen lainsäädäntö. Säännös koskisi sekä koordinoivaa viranomaista että muita toimivaltaisia lupaviranomaisia.

Tarvittaessa lupaharkinnasta voitaisiin säätää tarkemmin asetustasoisesti.

Lupaharkinta

Kukin toimivaltainen viranomainen ratkaisee ympäristöhankelupa-asian soveltaen toimivaltansa mukaisesti X §:ssä ("soveltamisalasäännös") mainittujen lakien säännöksiä ja niiden nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

(Ensisijainen lupaviranomainen sisällyttää lupapäätökseen toissijaisen lupaviranomaisen luparatkaisun.)

(Lupaharkinnan menettelystä viranomaisten kesken voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.)

Lupapäätös

Ympäristöhankelupa sisältäisi kuvauksen toiminnasta ja sen vaikutuksista; säännökset, joiden nojalla päätökset on annettu; päätökset perusteluineen; sekä eri säännösten mukaiset lupamääräykset jaoteltuina.

Lupapäätöksessä olisi tarpeen erotella tehdyt ratkaisut ja annetut määräykset lupa- ja hyväksyntäperustaisesti. Kertoelmaosa olisi yhteinen koko hankkeelle, mutta jotkin sen osat voitaisiin tarvittaessa erottaa toisistaan. Päätös ja sen perustelut sekä lupamääräykset tulisi ilmeisesti erotella siten, että ne jaoteltaisiin päätöksessä sovelletun lainsäädännön mukaisesti. Näin esimerkiksi täytäntöönpanoa ja muutoksenhakua silmällä pitäen hankepäätös olisi paremmin hallittavissa.

Lupapäätöksen tekemisen määräajasta voitaisiin tarvittaessa ottaa säännös lakiin. Käsittelyajoista voitaisiin säätää myös omassa säännöksessään, joka sisältäisi kaikki päätöksentekoviranomaisia koskevat määräajat (esimerkiksi kokonaisaika päätöksenteolle hakemuksesta lukien ja/tai päätöksentekoaika siitä, kun hakemus on vaatimukset täyttävä, sivuviranomaisten päätöksentekoaikat jne.).

Päätös tulee perustella ja siinä on vastattava lausunnoissa ja muistutuksissa esitettyihin seikkoihin ja vaatimuksiin.

Lupapäätös

Lupapäätöksessä on yksilöitävä säännökset, joiden nojalla päätös mahdollisine lupamääräyksineen on annettu, ja eriteltävä X §:ssä ("soveltamisalasäännös") tarkoitettujen lakien nojalla annetut oikeudet ja velvollisuudet. Lupapäätökseen on eriteltynä sisällytettävä X §:ssä tarkoitettujen lakien nojalla annetut lupamääräykset.

Sen lisäksi, mitä hallintolain 44 §:ssä säädetään, hankelupaa koskevassa päätöksessä on vastattava lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin.

Jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon lupaharkinnassa ja siihen tulee sisällyttää perusteltu päätelmä.

Jos lupa koskee eri toiminnanharjoittajia, jotka ovat hakeneet lupaa yhteisellä lupahakemuksella, lupapäätöksessä on yksilöitävä kunkin toiminnanharjoittajan velvollisuudet.

(Ensisijaisen lupaviranomaisen on tehtävä lupapäätös X vuorokauden kuluessa saatuaan muistutukset ja lausunnot lupaluonnoksesta.)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lupapäätöksen sisällöstä.

Tiedoksi antaminen

Ympäristöhankelupapäätös annettaisiin julkipanon jälkeen tiedoksi. Koordinoivan viranomaisen ilmoitustauluna voisi toimia tätä tarkoitusta varten laadittu internetsivu. Päätöksen tiedoksianto tapahtuisi koordinoivan viranomaisen toimesta.

Tiedoksi antaminen

Ympäristöhankelupapäätös annetaan julkipanon jälkeen, ja sen katsotaan tulleen valitukseen oikeutettujen tietoon silloin, kun se on annettu.

Päätöksen antamisesta 1 momentin mukaisesti ilmoitetaan ennen sen antamispäivää koordinoivan viranomaisen internetsivuilla sijaitsevalla "sähköisellä ilmoitustaululla". Julkipanoilmoituksessa on mainittava viranomaisen, asian laatu, päätöksen antamispäivä ja valitusajankohdat sekä missä ja mihin ajankohtaan asti päätös pidetään yleisön nähtävillä. Ilmoitus on pidettävä päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla vähintään sen ajan, jonka kuluessa päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla. Päätöksen on oltava saatavana ilmoituksessa mainittuna antamispäivänä.

Tiedottaminen

Ympäristöhankelupapäätöksestä tiedottamisesta olisi ilmeisesti säädettävä erikseen. Luonnostellun säännöksen esikuvana on käytetty ympäristönsuojelulain 85 §:ää, mutta siitä on poistettu sanomalehti-ilmoittamista koskeva vaatimus. Sen on katsottu korvautuvan tiedottamisella internetissä.

Tiedottaminen

Koordinoivan viranomaisen on lähetettävä ympäristöhankelupapäätös hakijalle ja niille, jotka ovat päätöstä erikseen pyytäneet, sekä valvontaviranomaisille, asiassa yleistä etua valvoville viranomaisille ja niille viranomaisille, joiden osapäätös sisältyy ympäristöhankelupapäätökseen. Päätös on lisäksi lähetettävä tiedoksi niille viranomaisille, joilta on pyydetty lausunto hakemuksesta.

Päätöksen antamisesta on lisäksi ilmoitettava niille, jotka ovat tehneet muistutuksen tai esittäneet mielipiteen asiassa tai ovat ilmoitusta erikseen pyytäneet (sekä niille, joille on X §:n mukaisen lain nojalla annettu lupahakemuksesta erikseen tieto). Jos muistutuskirjelmässä on useita allekirjoittajia, voidaan päätös toimittaa tai tieto päätöksen antamisesta ilmoittaa vain muistutuksen ensimmäiselle allekirjoittajalle. (Tieto päätöksestä voidaan antaa muistuttajalle sähköpostitse, jos tämä on ilmoittanut sähköpostiosoitteensa.)

Tieto päätöksestä on viipymättä julkaistava koordinoivan viranomaisen internetsivuilla. Lisäksi se on julkaistava toiminnan sijaintikunnan internetsivuilla. Internetissä julkaistava päätös saa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin estämättä sisältää tiedot toiminnan sijaintipaikasta.

Luvan voimassaolo

Luvan voimassaolo voisi ensivaiheessa määräytyä soveltamisalan piirissä olevan lainsäädännön mukaisesti. Kysymys on kuitenkin hankala niissä tapauksissa, joissa jokin osa ympäristöhankeluvasta olisi määräaikainen ja toinen osa toistaiseksi voimassaoleva. Nykytilanteeseen nähden muutosta ei tapahtuisi, mutta sääntelyn yhdenmukaistamista tulisi selvittää tarkemmin.

Ympäristöhankelupapäätökseen tulisi luonnollisesti sisällyttää voimassaoloa koskevat määräykset, jotka annettaisiin muun lainsäädännön mukaisesti.

Luvan voimassaolo

Tämän lain mukainen lupa on voimassa siten kuin X §:n ("soveltamisalasäännös") tarkoitetuissa laeissa säädetään tai niiden nojalla määrätään.

Sähköisessä järjestelmässä lupien voimassaoloa koskevat kysymykset olisivat paremmin hallittavissa, kun ne voitaisiin koota yhteen ja näin viranomaisilla ja toiminnanharjoittajalla olisi yhtenäinen kuva lupatilanteesta.

Luvan muuttaminen

Luvan muuttamisen osalta on hahmoteltu viittaussäännöstä lupahakemuksesta koskevaan säännökseen. Sen kautta tulisivat noudatettaviksi soveltamisalaan kuuluvat säädökset eli muutosluvan tarve ratkeaisi tämän sääntelyn mukaan.

Luvan muuttaminen

Hankkeesta vastaava/toiminnanharjoittaja voi hakea ympäristöhankeluvan muuttamista. Luvan muuttamista koskevaan hakemukseen sovelletaan, mitä X §:ssä säädetään lupahakemuksesta.

On jossakin määrin epäselvää, riittäisikö näin niukka säännös vai tulisiko luvan muuttamisesta asiasta säätää tarkemmin. Ylipäätään lupien muuttamista koskevaa sääntelyä tulisi tarkastella laaja-alaisesti ja selvittää mahdollisuuksia käsitellä joitakin nykyisin lupamenettelyn piirissä olevia muutoksia keveämmin hallinnollisin keinoin (esimerkiksi ilmoitusmenettelyssä). Sääntelyn sisällöllinen yhdentämistarve on ilmeinen.

8.5 Muutoksenhaku - 4 luku

Muutoksenhaun järjestämisellä hankepäätöksistä samalla kertaa voisi joissakin tapauksissa olla merkittävä vaikutus hankkeen käsittelyn kokonaiskestoan. Muutoksenhakuasteissa hankkeen käsittelyaika saattaisi joissakin tapauksissa olla kokonaiskestoltaan jossain määrin pidempi kuin yhden lupa-asian muutoksenhaun käsittelyaika, sillä yhden luukun mallin mukainen lupa voisi olla monimutkaisempi ja muutoksenhakijoita voisi olla enemmän, mutta muutoksenhaku ei ketjuuntuisi.

Muutoksenhaku

Hankkeita koskevassa muutoksenhaussa noudatettaisiin hallintolainkäyttölain säännöksiä hallintovalituksesta sekä ympäristöhankelupamenettelylain soveltamisalan piiriin kuuluvien lakien säännöksiä.

Muutoksenhaku ympäristöhankeluvan osapäätöksistä olisi tarpeen ohjata samaan hallinto-oikeuteen. Tältä osin nykyistä muutoksenhakujärjestelmää tulisi ympäristöasioissa yhtenäistää laajemminkin. Muutoksenhaun ohjaaminen kaikkiin kuuteen hallinto-oikeuteen olisi sinänsä mahdollista, mutta asiantuntemuksen keskittäminen voisi kehittää muutoksenhakutuomioistuinten päätösten laatua. Mahdollista voisi olla sekin, että muutoksenhaku ohjattaisiin Vaasan hallinto-oikeuteen, joka tällä hetkellä toimii ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisena muutoksenhakutuomioistuimena. Sen työtaakka saattaisi kuitenkin muodostua liian suureksi ja merkittäviä lisäresursseja vaativaksi, jos se käsitelisi kaikki valitukset. Hallinto-oikeuden päätöksestä olisi muutoksenhakuoikeus hallintolainkäyttölain mukaisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näyttää todennäköiseltä, että jatkossa muutoksenhaku edellyttäisi hallintolainkäyttölain mukaan valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Jos hallintolainkäyttölakia ei uudisteta tämän mukaisesti, voitaisiin harkita valitusluvan tarvetta koskevan säännöksen sisällyttämistä tähän lakiin.

Menettelyllisestä näkökulmasta muutoksenhaku olisi siten yhdennetty, vaikka itse muutoksenhakun kohteena olevaan päätökseen sisältyisikin useita aineellisoikeudellisia päätöksiä.

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta X:n, Y:n ja Z:n hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa [\(586/1996\)](#) ja X §:ssä ("soveltamisala") tarkoitetuissa laeissa säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Valtion lupaviranomaisen päätökseen, jolla asia on siirretty kokonaisuudessaan sen käsiteltäväksi, ei saa hakea muutosta.

Muutoksenhakusäännös on erittäin niukka, kun sen tosiasiallinen sisältö on lähinnä hankekokonaisuuden muutoksenhaun ohjaaminen yhteen hallinto-oikeuteen.

Valitusoikeus

Valitusoikeudesta voisi olla ensivaiheessa mahdollista säätää vain viittaamalla soveltamisalan piirissä olevien lakien asianomaisiin säännöksiin. Tällöin valitusoikeus vaihtelisi hanke-lupapäätöksen sisäisesti, sillä valitusoikeutta koskeva sääntely sisältää suhteellisen paljon eroavaisuuksia (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa lupapäätösten osalta on säädetty neljä valitusoikeussäännöstä, jotka poikkeavat toisistaan). On ilmeistä, että valitusoikeutta koskevaa sääntelyä tulisi jatkossa tarkastella kriittisesti läpileikkaavasti ja pyrkiä yhdenmään sääntelyä.

Asianosaisilla (hakija ja haitankärsijät) olisi aina valitusoikeus ympäristöhankeluvasta, monissa tapauksissa myös sijaintikunnalla sekä useilla ympäristöyhteisöillä.

Luonnostellun mukainen valitusoikeussäännös toisi oman hankaluutensa valitusosoituksiin, mutta maininta siitä, että valitusoikeus määräytyy soveltamisalasäännöksessä mainittujen lakien mukaisesti, ja asianomaisista säännöksistä saattaisi tässä yhteydessä olla riittävä.

Valitusoikeus

Valitusoikeus tämän lain nojalla annetusta päätöksestä määräytyy X §:ssä ("soveltamisalasäännös") tarkoitettujen lakien mukaan.

Päätöksen noudattaminen muutoksenhausta huolimatta

Nykyjärjestelmässä on pääsääntönä, että toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin lupapäätös on saanut lainvoiman eli asian tultua lopullisesti ratkaistuksi viranomaisen päätöksellä, johon ei ole haettu muutosta, tai muutoksenhakutuomioistuimen päätöksellä. Tämä pääsääntö on hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentissa ja ympäristöllistä päätöksentekoa koskevassa lainsäädännössä. Säännön rationaliteetti on ilmeinen, vaikka joissakin tapauksissa se voi johtaa siihen, että luvan mukaisiin ympäristönsuojelutoimenpiteisiin ei ryhdytä ennen päätöksen lainvoimaisuutta.

Edellä esitetystä pääsäännöstä on myös poikkeamismahdollisuuksia, joiden nojalla toiminta voidaan aloittaa muutoksenhausta huolimatta. Ympäristönkäyttöä koskevassa lainsäädännössä on kaksi hieman toisistaan poikkeavaa mallia tämän järjestämiseksi. Ympäristönsuojelulain mukaan täytäntöönpano-oikeuden voi myöntää lupaviranomainen luvan hakijan pyynnöstä (joko luvassa tai luvan myöntämisen jälkeen 14 vrk:n kuluessa, YSL 199 §) ja vesilain mukaan täytäntöönpano-oikeuden voi myöntää hallinto-oikeus (VL 15:7).

Kun yhden luukun päätöksenteon piirissä olisi laaja joukko erilaisia päätöksiä, on alla hahmoteltu mallia, jossa sekä viranomainen että muutoksenhakutuomioistuin voisivat myöntää oikeuden panna päätös täytäntöön vakuutta vastaan. Edellytykset täytäntöönpanolle olisivat nykyisenlaiset. Se ei saa tehdä muutoksenhakua hyödyttömäksi ja hakija asettaisi vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen.

Ympäristönsuojelulaista ja vesilaista poiketen säännösluonnokseen on sisällytetty oikeus panna päätös täytäntöön niissäkin tapauksissa, joissa vaadittaisiin korkeimman hallinto-

oikeuden valituslupa. Säännös ei ole välttämätön, sillä samasta asiasta säädetään hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentissa.

Päätöksen noudattaminen muutoksenhausta huolimatta

Luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava päätös on lainvoimainen.

Koordinoiva viranomainen voi perustellusta syystä luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että toiminta voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Viranomainen voi tarvittaessa määrätä täytäntöönpanon lupapäätöstä suppeammaksi sekä määrätä täytäntöönpanon aloitusajankohdasta.

Edellytyksenä määräykselle on, että

1) täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi; ja

2) hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle.

Koordinoiva viranomainen voi myöntää oikeuden aloittaa toiminta 3 momentissa säädetyn edellytyksin myös enintään 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Hakemuksesta on kuultava toimivaltaisia viranomaisia, valvontaviranomaisia ja lupapäätökseen muutosta hakeneita. Päätös on tämän jälkeen tehtävä viivytyksettä. Päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös, jolla on myönnetty 2 momentissa tarkoitettu oikeus, on välittömästi toimitettava hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille.

Hallinto-oikeus voi lisäksi hakijan pyynnöstä määrätä, että hanke voidaan valituksesta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Päätös voidaan määrätä pantavaksi täytäntöön kokonaan tai osaksi tai tietynä ajankohtana. Määräys voidaan antaa 5 momentissa säädetyn edellytyksin.

Jos muutoksenhakuun tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Täytäntöönpanoa koskevat kysymykset ovat tärkeitä hankkeen toteuttajan näkökulmasta ja sen vuoksi niitä on pyritty kehittämään ja tavallaan myös yhdenmukaistamaan. Kun yhden luukun hankepäätöksenteossa voi olla suurikin joukko päätöksiä, on täytäntöönpanoa koskevilla säännöksillä ja niiden soveltamiskäytännöllä erittäin suuri merkitys erityisesti laajamittaisen hankkeen toteuttamiseen liittyen. Monesti olisi hankkeen toteuttajan kannalta hyvä saada projektin rakentaminen etenemään, vaikka osa päätöksistä ei vielä olisikaan saanut lainvoimaa. Luonnollisesti hankkeen toteuttaja itse arvioi, miten pitkälle sen kannattaa omalla riskillä edetä.

Täytäntöönpanoasian käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa

Täytäntöönpanoasian käsittelystä muutoksenhakutuomioistuimessa säädetään hallintolain 32 §:ssä, eikä erityissäännös tästä olisi ilmeisesti aivan välttämätön. Tähän on kuitenkin luonnosteltu ympäristönsuojelulain 201 §:n kaltainen säännös. Luonnokseen on lisätty säännös siitä, että muutoksenhakutuomioistuin voisi myöntää täytäntöönpano-oikeuden koskemaan sellaista päätöksen osaa, johon valituksen ei voida katsoa kohdistuvan. Tämä ei olisi välttä-

mätöntä, mutta sen varmistamiseksi, että koko ympäristöhankeasia ei tulisi ilman perusteltua syytä täytäntöönpanokelvottomaksi, voisi säännös olla tarpeen.

Täytäntöönpanoasian käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa

Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota X §:ssä tarkoitetun määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää hakelupapäätöksen täytäntöönpanon. Muutoksenhakutuomioistuin voi myös luvan hakijan pyynnöstä myöntää täytäntöönpano-oikeuden koskemaan sellaista lupapäätöksen osaa, johon valituksen ei voida katsoa kohdistuvan.

Hallinto-oikeuden päätöksestä täytäntöönpanoa koskevassa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

Se, joka on valittanut hankelupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia X §:n Y momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava.

Jos lupa-asiassa on kysymys olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, hallinto-oikeus voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta kokonaan tai osittain noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

8.6 Erinäisiä säännöksiä - 5 luku

Muiden lakien noudattaminen

Muun lainsäädännön noudattamisvelvollisuudesta saattaisi olla tarpeen ottaa lakiin oma säännöksensä. Se olisi lähinnä informatiivinen, sillä varsinainen velvollisuushan perustuisi muihin lakeihin. Säännöksessä voisi viitata soveltamisalaa koskevaan säännökseen.

Muiden lakien noudattaminen

Mikäli tämän lain säännöksistä ei muuta johdu, tässä laissa tarkoitetuissa asioissa noudatetaan, mitä X §:ssä ("soveltamisala") tarkoitetuissa laeissa säädetään.

Valvonta

Valvonnan osalta tulisi noudatettavaksi mitä soveltamisalan piirissä olevissa laeissa säädetään valvonnasta. Tähän lakiin otettava säännös olisi informatiivinen. Säännös voisi olla luonteavaa yhdistää muiden lakien säännösten noudattamisvelvollisuutta koskevaan säännökseen.

Valvonta

Tämän lain nojalla myönnettyjen lupien valvonnasta on voimassa mitä X §:ssä tarkoitetuissa laeissa säädetään.

Ilmeisesti pakkokeinoista ei tarvittaisi tässä laissa säännöksiä. Edes luvaton toimintaa koskeva säännös ei näyttäisi olevan tarpeen, kun luvantarpeesta säädettäisiin soveltamisalan piiriin kuuluvassa lainsäädännössä.

Maksut

Lupakäsittelyn maksuista on luonnosteltu perussäännös, jossa viitataan valtion maksuperustelakiin ja kuntien osalta kustannusvastaavuusperiaatteeseen. Kun soveltamisalaa kuuluvissa laeissa on omat säännökset maksuista, kyse olisi tässä yhteydessä lähinnä asian koordinoitujen kustannuksista.

Ilmeisesti kuitenkin olisi selkeintä, että koordinoiva viranomainen perisi kaikki maksut hakijalta ja tilittäisi ne muille viranomaisille, jotka olisivat omiin osapäätöksiinsä myös sisällyttäneet lupakäsittelymaksun soveltamansa lainsäädännön mukaisesti.

Maksut

Sen lisäksi mitä X §:ssä tarkoitetuissa laeissa säädetään maksuista, voidaan ympäristöhankelupaa koskevan hakemuksen käsittelystä periä maksu, jonka suuruutta määrätessä on noudatettava, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään. Kunnalle perittävän ympäristöhankelupamaksun perusteet määrätään kunnanvaltuuston hyväksymässä taksassa. Kunnalle perittävä maksu voi vastata enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia.

Koordinoiva viranomainen perii hankepäätöksestä maksun ja tilittää muille viranomaisille niiden osuuden maksusta. Toimivaltaisten viranomaisten on sisällytettävä maksu osapäätökseensä

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset - 6 luku

Lainsäädäntö, jolla siirryttäisiin kohti yhden luukun järjestelmää, voisi tulla voimaan suhteellisen nopeasti sen tultua hyväksytyksi. Voimaantuloajankohdan kannalta merkitystä on sillä, miten valtion viranomaisorganisaatiota uudistetaan ja milloin sen mukainen mahdollinen uusi organisaatio aloittaisi toimintansa.

Hallintoviranomaisissa tai tuomioistuimissa vireillä olevat asiat käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin aiemman lainsäädännön mukaisesti. Sama koskisi sellaisia asioita, jotka muutoksenhakutuomioistuin palauttaa uudestaan käsiteltäväksi.

Ennen lain voimaantuloa annetut viranomaispäätökset pysyisivät voimassa, mutta niiden muutokset voisivat tulla käsiteltäviksi uudistetun lainsäädännön mukaisesti.

8.7 Muita järjestelmän kehittämisehdotuksia

Lupa-asioiden menettelysäännösten yhdentäminen

Ympäristöllisten lupien erilaisten menettelysäännösten yhdentäminen edistäisi merkittävästi yhden luukun periaatteen toteuttamista ja sähköistä asiointia. Asian valmistelu edellyttää yksityiskohtaista, yhdessä viranomaisten ja etutahojen kanssa toteutettua analyysiä erityissääntelyn tarpeellisuudesta eri menettelyissä. Tähän liittyen olisi suhteellisen nopeasti pyrittävä saattamaan yleinen hallintolainsäädäntö (erityisesti hallintolaki, johon olisi tarkoituksenmaista integroida sähköinen asiointi, ja laki julkisista kuulutuksista, jonka sisältö voitaisiin ottaa hallintolakiin hallintomenettelyä koskien) vastaamaan nykyaikaisen sähköisen asioinnin tarpeita.

Ympäristöhankemenettelyiden kannalta keskeisimmät yhdentämistarpeet koskevat kuulemisen sääntelyä, asianosaisista ja osallisista säätämistä, muutoksenhakua koskevaa sääntelyä mukaan lukien valitusoikeuskysymykset. Näitä koskeva sääntely olisi mahdollista ottaa jopa edellä luonnosteltuun hankemenettelylakiin, jolloin suuri osa menettelysäännöksistä olisi mahdollista kumota aineellisoikeudellisesta lainsäädännöstä. Pidemmällä aikajänteellä myös sähköinen asiointi lupa-asioissa ja valvonta-asioissa tulisi yhdentää.

Aineellisoikeudellinen ja muu yhdentäminen

Nykylainsäädännön pohjalta olisi mahdollista laatia ympäristökaari, jossa osa nykylainsäädännöstä olisi omina lukuinaan ja sen lisäksi olisi yhteisiä säännöksiä esimerkiksi tavoitteista, viranomaisista, lupamenettelystä, tarkkailusta, valvonnasta, hallinnollisista pakkokeinoista ja muutoksenhausta. Näin olisi mahdollista yhdenmukaistaa monia menettelysäännöksiä ja sama menettelysääntely tulisi koskemaan kaikkia toimintoja.

Voisi olla myös mahdollista edetä aineellisoikeudellisen yhdentämisen suuntaan osittaisuusdistusten tietä. Kiireisemmällä aikataululla voisi näet olla tarpeen yhdentää riskiperustaista ympäristöllistä päätöksentekoa siten, että yksi viranomaisen tekisi laaja-alaisen riskiarvioinnin. Myös lupaharkintaa koskevat säännökset vaatisivat yhdenmukaistamista.

Hankkeessa arvioitiin lähemmin kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeita ja -mahdollisuuksia. Taustaselvityksen (Pölonen – Halinen 2016) tavoitteena oli tunnistaa kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen päällekkäisyyksiä kaivostoiminnan ympäristövaikutusten hallinnan sekä eri osapuolten kuulemisten näkökulmista. Selvitykseen kuului myös sään-

telyn kehittämisvaihtoehtojen tarkastelu kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen päällekkäisyyksien poistamiseksi ottaen huomioon tavoite sujuvoittaa kaivostoimintaan sovellettavia menettelyjä.

Selvityksessä tunnistettiin seuraavat kuusi vaihtoehtoa kaivos- ja ympäristöluvan päällekkäisyyksien ja koherenssiongelmiin poistamiseksi:

- 1) Ajallinen edellytysuhde kaivosluvan ja ympäristöluvan välille
- 2) Ajallinen edellytysuhde kaivosluvan ja ympäristölupaluonnoksen välille
- 3) Joustava edellytysuhde (kaivoslupa-asian tapauskohtainen lykkääminen)
- 4) Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteiskäsittely
- 5) Yhden luokun hankkeen loppuraportin mukainen lupamenettelyjen integrointi
- 6) Kaivos- ja ympäristölupien menettelyllinen ja aineellinen täysintegrointi

Vaihtoehtojen 4 ja 6 arvioitiin ratkaisevan parhaiten ympäristöluvan ja kaivosluvan päällekkäisyys- ja koherenssiongelmat.

Viranomaisjärjestelmän kehittäminen

Viranomaisjärjestelmää koskevat kysymykset eivät kuuluneet toimeksiannon piiriin, mutta ympäristöhankkeiden näkökulmasta sen kehittämiseksi voidaan esittää joitakin kriteerejä. Näistä tärkeimmät koskevat olemassa olevan asiantuntemuksen tehokasta integroitua hyväksikäyttöä, sitoutumista ja vastuuta päätöksistä sekä eri näkökohtien yhteensovittamista viranomaisen sisällä. Asiantuntevien resurssien tehokas käyttö koskee sekä valtion että kuntatason viranomaisia. Myös vastuun ottaminen päätöksistä on sellainen tekijä, joka tulee ottaa huomioon, ja jota lausunnonantoon pohjautuvat järjestelmät eivät aina toteuta. Sitoutumisen ja integroinnin avulla on myös mahdollisuus välttää viranomaismuutoksenhaku.

Kriteerien valossa valtakunnallisen viranomaisen, jolla mahdollisesti olisi alueellisia toimipisteitä, tulisi olla mahdollisimman laaja-alainen, yhteiset tavoitteet ja resurssit omaava. Sen tulisi myös olla sitoutunut yhteiseen päätöksenteon kehitysohjelmaan ja sillä tulisi olla yhteinen johto. Valtion viranomaisen tulisi myös toimia joustavasti yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa ja kunnallisten viranomaisten kanssa.

Kunnallisellakin tasolla voisi olla mielekästä pyrkiä yhdentämään päätöksentekoa yhden luokun suuntaan. Lisäksi maankäytön suunnittelun ja ympäristöllisten lupien yhteensovittamisen tiivistäminen olisi ilmeisen tarpeen, jotta päätöksenteko hankkeiden näkökulmasta ja yhteistyö kunnan sisällä olisi nykyistä tehokkaampaa.

Hallintolainkäyttö

Hallintotuomioistuimen menettelyä laaja-alaisesti koskevaa ympäristöasiat sisällään pitävää valituslupajärjestelmää ollaan kehittämässä ja todennäköisesti jatkossa muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäneenä jatkossa sen myöntämää valituslupaa. Samassa yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota valituslupa-asioiden käsittelyyn tuomioistuimissa. Sen tulisi olla jatkossa merkittävästi nykyistä nopeampaa.

Ilmeisesti olisi myös suhteellisen lyhyellä aikajänteellä pyrittävä saattamaan hallintolainkäyttöä koskeva lainsäädäntö (erityisesti hallintolainkäyttölaki) vastaamaan nykyaikaisen sähköisen asioinnin tarpeita siten, että se olisi integroituna lainsäädäntöön. Kun suuri osa hallintolainkäytöstä on kirjallista menettelyä, ei järjestelmien aikaansaamiselle pitäisi olla ylivoimaisia esteitä. Sähköinen asiointijärjestelmä (mm. valitukset, lausunnot, vastineet, päätökset) näet edesauttaisi merkittävästi ainakin ympäristöasioissa koko ympäristöhankkeen joutuisaa käsittelyä.

Edellä on tuotu esiin, että muutoksenhakutuomioistuinten määrä ei saisi olla liian suuri, jotta tuomioistuimissa olisi riittävä asiantuntemus erilaisia ympäristöhankkeita koskevien asioiden käsittelyyn. Kaikkien ympäristöasioiden keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen ei liene tavoiteltavaa sen vuoksi, että käsiteltävien asioiden määrä voisi olla suhteellisen suuri. Jos muutoksenhakutuomioistuimia olisi yhden luukun asioissa useampi kuin yksi, ne voisivat käsitellä laaja-alaisesti muutoksenhakua ympäristöllistä päätöksentekoa koskevissa asioissa.

Ympäristöhankkeiden kannalta päätösten ainakin osittainen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta olisi tärkeätä. Tuomioistuimissa näiden asioiden käsittely tulisi järjestyä mahdollisimman nopeasti, kun yhdennetyissä asioissa eri osa-alueiden toteuttamisen mahdollisuus olisi entistäkin tärkeämpi kysymys. Tuomioistuinten käytäntöjen muuttaminen siten, että päätösten palauttaminen tulisi kyseeseen nykyistä harvemmin, nopeuttaisi hankkeiden kokonaiskestoa. Palauttaminen voisi tulla kyseeseen poikkeustapauksissa, sillä kun muutoksenhakutuomioistuimen toimivalta on laaja, voisi se nykyistä useammin ratkaista asian lopullisesti. Jos kuitenkin näyttää selvältä, että esimerkiksi lupakäsittelyssä käytetyt selvitykset ovat olleet riittämättömiä, tulisi palautuspäätös tehdä mahdollisimman nopeasti. Sama koskee tilanteita, joissa muutoksenhakijalta puuttuu valitusoikeus. Puhevallan puuttumisesta voitaisiin antaa jatkossa ehkä ratkaisu erikseenkin, jos valitusoikeutta ei ole, vaikka ei prosessia jatkettaisiinkin puhevallan omaavien osalta.

Jätteeksi luokittelun selkeyttäminen

Jätesäätelyä koskevassa tämän hankkeen taustaselvityksessä (Heinonen 2016) on analysoitu laajemmin jätteeksi määrittelyn tulkinnanvaraisuutta ja eri viranomaisten tulkintojen eroja useamman lain rajapinnalle osuvissa materiaaleissa. Jotta menettelyllisesti päästäisiin yhden luukun soveltamiseen, olisi etukäteen tiedettävä käsiteltävien materiaalien status: jätettä vai ei-jätettä. Kun statuksesta ei ole varmuutta, on ympäristöturvallisuuskäytännön kannalta tärkeää, että menettelyitä voidaan muokata materiaalisissa ilmenevien ominaisuuksien mukaan. Tällöin ei voida välttyä toiminnanharjoittajan kannalta ikäviltä epävarmuuksilta menettelyissä.¹¹¹

Yksityiskohtainen ja jätteiden tarkkaan analysointiin pyrkivä sääntely hankaloittaa "selkeiden", haitattomien ja vaarattomien jäte-erien jätelain mukaisen etusijajärjestyksen mukaista hyödyntämistä ja käyttöä. Uudelleenkäyttö ja sen valmistelu, kierrätys, hyödyntäminen, loppukäsittely ja käsittely (JL 6 § 12-17 kohdan määritelmät jätteiden hyötykäytöstä) ovat kaikki tarkasti säädelty ja vain tietyt kriteerit täyttävät jätteet voidaan esimerkiksi kierrättää tai hyödyntää.

Yhtenä mahdollisuutena olisi kehittää lainsäädäntöä siten, että "luonnolliset" tai "luonnonmukaiset", haitattomat tai vaarattomat "jätteet" erotettaisiin kokonaan omaksi ryhmäkseen, joiden käsittelyä koskisivat lievemmat vaatimukset kuin muuta jätteenkäsittelyä. Tällöin välttäisiin monimutkaiselta poikkeussäätelyltä, ja vähiten sääntelyä tarvitseville jättejakeille olisi

¹¹¹ Heinonen 2016, s. 12.

myös helpompi säätää lievennettyjä määräyksiä (samoin kuin vaaralliset jätteet on eroteltu omaksi ryhmäkseen ja niitä koskee tiukennetut määräykset). Mahdollisesti voitaisiin lähteä myös siitä, että kyseisiä jakeita ei välttämättä edes määriteltäisi missään vaiheessa jätteiksi vaan ne olisivat muita "massoja". Tämän tyyppisen sääntelyn kehittämisessä tarvitaan yhteensovittamista muun muassa lannoitevalmistesääntelyn kanssa.¹¹²

Jätelainsäädäntöä tulisikin tarkastella yksityiskohtaisesti siten, että tunnistetaan ristiriitaiset tulkinnat ja tästä aiheutuvat esteet esimerkiksi biomassojen ja muiden vastaavien materiaalien käytölle.¹¹³ Yhden luukun hankkeen tavoitteiden kannalta olisi tärkeää, että Evira, Tukes ja ELY-keskukset löytäisivät yhteisen linjan lakien tulkinnassa. Jäte-, lannoite-, kemikaali-, ympäristönsuojelu-, ja maataloustukilainsäädäntö kietoutuvat tiiviisti yhteen ja on oleellista, että eri viranomaiset tulkitsisivat jäte- ja muita määritelmiä yhteneväisesti.

Lunastus- ja pakkotoimimenettelyjen sujuvoittaminen ja yhdentäminen

Hankkeen taustaselvityksessä (Malin – Ekroos 2016) analysoitiin, miten erilaisten lunastus- ja pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyjä voitaisiin paremmin integroida osaksi yhden luukun mallia ja mitkä ovat integroinnin oikeudelliset reunaehdot.

Huomion kohteena olivat erityisesti ne pakkotoimimenettelyt, jotka voivat olla asiallisessa yhteydessä yhden luukun mallin menettelyihin ja joita ei ole aiemmin integroitu menettelyyn. Monien ympäristöön vaikuttavien hankkeiden toteuttaminen edellyttää pakkotoimioikeuden perustamista, mutta keskeisimmissä ympäristöhankkeissa pakkotoimioikeuksista päättäminen kuuluu jo menettelyn piiriin tavalla tai toisella (esimerkiksi vesilaki ja kaivoslaki). Pakkotoimioikeudet tulevat kysymykseen tilanteissa, joissa maanomistajan kanssa ei muutoin saavuteta yhteisymmärrystä omistusoikeuden rajoittamiseen liittyvistä kysymyksistä, vaikka hankkeen toteuttaminen edellyttäisi, että tietyt oikeudet tulisi voida perustaa maanomistajan suostumuksesta riippumatta.

Selvityksen johtopäätöksenä todetaan, että yhden luukun periaatteen näkökulmasta lunastus- ja pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyissä on edelleen kehittämisen mahdollisuuksia. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tehty varsinaisia kehittämissuhteita, kun nykyinen lainsäädäntö jo sisältää tyyppisimpien hankkeiden osalta pakkotoimioikeusmahdollisuuksia.

Lainsäädännön kehitystyötä silmällä pitäen tulisi jatkossa selvittää yksityiskohtaisemmin, missä määrin lunastamiseen oikeuttavien suunnitelmien käyttöalaa voitaisiin laajentaa ja missä määrin lunastuslupamenettelyn voitaisiin laajemmin integroida osaksi ympäristöllistä hankeluvitusta. Tällöin järjestelmän kehittämisen kohteeksi tulisi ottaa erityisesti ne menettelyt, jotka saatujen kokemusten perusteella mahdollisesti viivästyttävät hankkeiden toteuttamista eniten.

Ympäristöluvan tarpeen siirto naapuruussuhdelaista

Yhden luukun järjestelmän kannalta voisi olla tarpeen sisällyttää immissioperusteista ympäristöluvantarvetta koskeva sääntely kokonaisuudessaan ympäristönsuojelulakiin. Viittaussäännös ympäristönsuojelulain 27 §:ssä eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momenttiin olisi korvattavissa vastaavan sisällön omaavalla ympäristönsuojelulakiin otettavalla säännöksellä. Naapuruussuhdelaissa voitaisiin tarvittavin osin viitata ympäristönsuojelulakiin (tai mahdollisesti pitää immissiokieltoa koskeva säännös myös naapuruussuhdelaissa).

¹¹² Heinonen 2016, s. 13.

¹¹³ Heinonen 2015, s. 22.

Kyse olisi vähimmillään lähinnä teknisestä muutoksesta. Tällainen muutos ainakin jossakin määrin selkeyttäisi järjestelmää, kun ympäristöluvantarvetta koskeva sääntely olisi kokonaan ympäristönsuojelulain piirissä. Selkeytys olisi erityisesti tarpeen, jos ympäristönsuojelulaki määrittäisi mahdollisen ympäristöhankemenettelylain mukaisen luvantarpeen ja lupaviranomaisen. Immissioperustainen luvantarvekynnys on sinänsä tarpeen, mutta mahdollisten muutosten yhteydessä sitä voisi olla mahdollista selkeyttää nykyisestä.

Muuta

Lupa-asioissa on otettava huomioon se, että vapaaehtoinen luvan hakeminen sellaisessakin tilanteessa, jossa lainsäädäntö ei tätä edellytä (esim. luvanhakukynnyksen alittava hanke), saattaa olla tarpeen. Luvalla on näet toiminnanharjoittajaa suojaavaa vaikutusta. Se mahdollistaa toiminnan ja viranomaisen hyväksyntä antaa suojaa siihen kohdistuvia vaatimuksia vastaan. Tärkeää on myös se, että luoton saaminen hankkeen toteuttamiseksi voi edellyttää luvan voimassaoloa. Luotonantaja ei näet välttämättä katso ilman lupaa toimivaa toimintaa riittävän pysyvällä pohjalla olevaksi. Pelkästään tästä näkökulmasta ei kaikkien toimintojen luvittaminen luonnollisestikaan voi tulla kyseeseen, mutta ennakkovalvontajärjestelmän tulisi mahdollistaa sellaisen dokumentin saaminen, joka todentaa toiminnan olevan lainsäädännön hyväksymää ilman lupaakin (pelkästään lainsäädäntöön, yleisiin normeihin ja/tai rekisteröintiin perustuen).

Ympäristöasioissa päätöksen tiedoksi antamista koskeva sääntely tulisi kokonaisuudessaan uudistaa siten, että se vastaisi nykyvaatimuksia sähköiseen asiointiin liittyen. Viranomaisen ilmoitustaulun tulisi olla internetsivusto. Erään mallin tähän antaa kuntalaki, jonka 140 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle. Sen mukaan päätöspöytäkirja pidetään valitusosoituksineen tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Myös päätöksenteosta tiedottamista koskevassa sääntelyssä on ilmeinen yhdenmukaistamistarve. Sähköinen tiedottaminen (internet, erityisesti viranomaisen sähköinen järjestelmä ja sähköposti sekä mahdollisesti älypuhelinaplikaatio) voisi olla tiedottamisen pääsääntö. Sanomalehti-ilmoittamisesta ja fyysisellä ilmoitustaululla tiedottamisesta voitaisiin luopua. Fyysinen ilmoitustaulu tulisi korvata viranomaisen internetsivuilla olevalla ”sähköisellä ilmoitustaululla”.

9. KÄYTTÄJÄTARINAT

9.1 Johdanto

Yhden luukun mallin yhtenä lähtökohtana on koordinoivan viranomaisen keskeinen rooli yhden luukun mallin toteuttamisessa. Tämän jakson käyttäjätarinat on rakennettu edellä jaksossa 8 esitetyn yhden luukun mallin varaan siten, että ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja vesilain mukaiset ydinmenettelyt toimivat yhdennetyn menettelyn avaimina laukaisten yhden luukun mallin mukaisen menettelyn luvanhakijan niin tahtoessa.

Ydinlupamenettelyjen lisäksi yhdennettyyn menettelyyn sisällytettäisiin muun muassa kaivoslain mukainen kaivoslupa, ympäristövaikutusten arviointi, luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut ja maankäyttö- ja rakentamislain mukaiset rakentamisen luvat. Näitä koskevat asiat ratkaistaisiin yhdellä hankepäätöksellä. Järjestelmän jouheva toiminta vaatii eri lakien mukaisen ympäristöllisten menettelyjen yhdentämistä lainsäädäntöteitse.

Seuraavassa esitettävät käyttäjätarinat on laadittu siten, että tarkastelussa on ydinlupamenettelyjen piiriin tietyiltä osin kuuluvia hankkeita eri kokoluokista (pieni/keskisuuri/suuri). Hankkeiden valinnassa on kiinnitetty huomiota kokoluokan ohella siihen, että toisinaan koordinoivana viranomaisena toimii aluehallintovirasto, toisinaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Näillä perusteilla arviointiin on otettu kolme tyyppitapausta eri ympäristöoikeudellisen järjestelmän osa-alueilta: pieni eläinsuoja, keskikokoinen maa-ainesten ottamishanke sekä suuri kaivoshanke. Siinä missä eläinsuojan ja maa-ainesten ottamishankkeen kohdalla lupaprosessia koordinoi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, on koordinoivastuu suurissa kaivoshankkeissa aluehallintovirastolla.

Käyttäjätarinat on kirjoitettu arvioiden kunkin hanketyypin ydinlupamenettelyn suhdetta muihin koordinoitaviin menettelyihin menettelyvaiheittain ja arvioiden yhdennetyn menettelyn hyötyjä ja haittoja niin lupaviranomaisen, luvanhakijan, kuin haitankärsijänkin näkökulmasta. Vaikka käyttäjätarinat on ymmärrettävyyden vuoksi jouduttu laatimaan hankkeiden ominaispiirteitä jossain määrin yksinkertaistaen, on niiden avulla mahdollista saada kokonaiskuva yhden luukun mallin toteuttamisesta ja sen menettelyllisistä vaikutuksista.

9.2 Pienen eläinsuojan tarvitsemien lupien yhteensovittaminen

Tosiseikasto

Hakemuksen kohteena on eläinsuojan ja siihen liittyvien rakennelmien rakentaminen 60 lypsylehmälle, 19 hieholle sekä 22 nuorkarjalle (alle 15 kk). Tilalla käytetään kuivikkeena olkea ja turvetta. Lypsylehmät, hiehot ja nuorkarja tuottavat lantaa yhteensä noin 1 865m³ vuodessa. Lannan levitykseen soveltuvaa peltoalaa luvanhakijalla on käytettävissä yhteensä 140 hehtaaria. Tilalla varastoidaan polttoaineita yksivaippaisessa polttoainesäiliössä korkeintaan 3 000 litraa kerrallaan. Kemikaaleja tilalla ei säilytetä merkittävässä määrin. Esikuivattua säilörehua tilalla käytetään noin 1 000 – 1 300 pyöröpaalia vuosittain. Vaaralliset jätteet toimitetaan vuosittain asianmukaiseen käsittelypisteeseen. Hankkeesta aiheutuu liikenteen lisääntymistä läheisillä tieosuuksilla muun muassa lannoitteiden ja polttoaineiden tuonnista, rehu- ja turvekuljetuksista, maitoauton käynnistä sekä lannanlevityksestä ja peltojen hoidosta.

Alue on maakuntakaavassa merkitty maatalousvaltaiseksi alueeksi. Sillä ei ole yleis- tai asemakaavaa. Hankealue ei sijaitse pohjavesialueella tai vesistön läheisyydessä. Alueella ei ole luonnonsuojelulain mukaisia suojelualueita, suojeltuja lajeja tai muinaismuistoja.

Hankkeen tarvitsemat luvat

Hanke tarvitsee ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakennusluvan. Jaksossa 8 esitetyn mallin mukaisesti koordinoivana viranomaisena toimisi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joka ratkaisi itse ympäristöluvan ja koordinoisi myös rakennusluvan yhdentämistä menettelyyn. Lupavalvontatoimivalta olisi nykyiseen tapaan jaettu viranomaisten kesken.

Lupaprosessin vaiheet

Hakemus. Luvanhakija laittaa ympäristölupaa ja rakennuslupaa koskevan hakemuksen vireille samalla hakemuksella kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa. Jos hakija hakee ainoastaan ympäristönsuojelulain tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa, lupaviranomainen tarvittaessa esittää hakijalle asioiden ratkaisemista yhdenmisyssä menettelyssä ja antaa tätä koskevaa neuvontaa. Yhdenmisyssä menettelyssä hakemus ohjataan koordinoivalle viranomaiselle, joka pyytää tarvittaessa täydentämään hakemusta yhteiskäsittelyn aloittamiseksi.

Koordinoiva viranomainen arvioi, onko hakemus asianmukainen ja ovatko käsillä kaikki tarpeelliset selvitykset ympäristölupa-asian ratkaisemiseksi. Samassa yhteydessä koordinoiva viranomainen tiedustele rakennusvalvontaviranomaiselta tämän kantaa rakennuslupahakemuksen ja tätä koskevien selvitysten riittävyyteen. Käytännössä tämä voi tapahtua esimerkiksi niin, että koordinoiva viranomainen lähettää rakennusvalvontaviranomaiselle sähköpostilla linkin kunnan sisäiseen asianhallintajärjestelmään kysymyksessä oleviin asiakirjoihin ja pyytää rakennusvalvontaviranomaista ilmoittamaan sille asetetun määräajan puitteissa, onko hakemus puutteellinen ja pyytää kannanottoa tarvittaviin täydennyksiin.

Hakemusvaihetta on hakijan näkökulmasta mahdollista merkittävästi yksinkertaistaa sähköisen asiointijärjestelmän avulla, joka ohjaisi automaattisesti hakemaan molempia lupia ja sisältäisi ohjeistusta hakemusten käsittelyä varten tarvittavista tiedoista, selvityksistä, yhteiskäsittelystä sekä koordinoivasta viranomaisesta.

Hakemuksen täydennykset. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen lähettää tarvittaessa yhdenmisen täydennyspyynnön ympäristöluvan ja rakennusluvan osalta luvanhakijalle. Täydennysten saavuttua koordinoiva viranomainen toimittaa täydennykset kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, jonka on asetetun määräajan puitteissa otettava kantaa täydennetyin hakemuksen riittävyyteen. Jos hakemus on edelleen puutteellinen, koordinoiva viranomainen pyytää yhdenmisesti tarvittavia täydennyksiä. Jos hakemuksessa ei ole puutteita, siirrytään hakemuskuulutusvaiheeseen.

Hakemuskuulutus. Lupahakemuksen ja selvitysten tultua tarvittaessa täydennetyiksi koordinoiva viranomainen kuuluttaa ympäristölupahakemuksen ja rakennuslupahakemuksen samalla kuulutuksella. Järjestelmän toiminta vaatii sääntelyä hakemuksen vireilletulosta ilmoittamisesta yhden luokun järjestelmässä erikseen. Tästä on edellä esitetty luonnossäännös. Lisäksi tulee vielä pohtia sääntelyn suhdetta asianomaisten lakien mukaisiin kuulutussäännöksiin ja sääntelyn yhteen kokoamista.

Lausunnot ja mielipiteet. Hakemuksen vireilletulosta ilmoittamisen jälkeen yleisöllä on mahdollisuus lausua mielipiteensä hankkeesta ja asianomaiset viranomaiset lausuvat yhdellä kertaa sekä ympäristönsuojelulain että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta asiasta. Ha-

kijalta pyydetään tarvittaessa yksilöityä lisäselvitystä, jos lausunnot ja mielipiteet antavat tähän aihetta.

Lupaluonnos. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen kokoaa hankelupaluonnoksen, johon sisältyy sekä ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa että maankäyttö- ja rakennuslain mukainen rakennuslupa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen arvioi hankkeen vaikutukset ympäristönsuojelulain näkökulmasta ja kunnan rakennusvalvontaviranomainen maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta. Ympäristönsuojeluviranomainen asettaa rakennusvalvontaviranomaiselle määräajan, jonka puitteissa tämän on reagoitava rakennusvalvontaa koskevassa asiassa. Ympäristönsuojeluviranomainen sovittaa tarpeen mukaan lupapäätösten ja -määräysten sisällön yhteen.

Arvioituaan hankkeen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisuuden kunnan rakennusvalvontaviranomainen antaa asiasta päätöstä muistuttavan lausunnon koordinoivalle viranomaiselle, joka sisällyttää lausunnossa esitetyn päätöksen ja sitä koskevat lupamääräykset osaksi yhdennettyä hankelupapäätösluonnosta. Koordinoiva viranomainen tekee oman ympäristönsuojelulain mukaisen harkintansa ja muodostaa sen sekä rakennusvalvontaviranomaisen kannan mukaisesti lupaluonnoksen.

Yhdennetty lupahakemus evätään ilman lupaluonnoksen muotoilua, jos yksi tai molemmat lupapäätökset ovat kielteisiä. Vaihtoehtoisesti koordinoiva viranomainen voi tehdä yksittäisestä päätöksestä luonnoksen ja jättää asian toisen luvan osalta myöhemmin käsiteltäväksi, jos hakemuksen hylkääminen kaikilta osin olisi hakijan kannalta ilmeisen kohtuutonta.

Hakijan kuuleminen ja asianosaisten muistutukset. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen kuulee hakijaa lupaluonnoksesta ennen sen nähtävillä panoa ja asettaa tälle kuulemiselle määräajan. Tämän jälkeen lupaluonnoksesta kuullaan asianosaisia ja tarvittaessa muita tahoja kuulemisen laajuuden määräytyessä ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti.

Vastineet. Muistutusten saapumisen jälkeen luvanhakijalta pyydetään vastine sekä ympäristölupahakemusta että rakennuslupahakemusta koskeviin muistutuksiin ja mielipiteisiin yhdellä kertaa.

Lupapäätös. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja rakennusvalvontaviranomainen tekevät tarpeelliset tarkistukset lupaluonnokseen noudattaen soveltuvilta osin lupaluonnosvaiheen menettelyä. Ympäristönsuojeluviranomainen kokoaa hankkeen lupapäätöksen.

Päätöksen julkipano ja tiedoksianto. Koordinoitu päätös, joka sisältää sekä ympäristöluvan että rakennusluvan, annetaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen sähköisellä ilmoitustaululla tapahtuvan julkipanon jälkeen. Lupapäätös lähetetään erityistiedoksiantona hakijalle, päätöstä erikseen pyytäneille sekä muistutuksen ja mielipiteen esittäneille, yleistä etua valvoville viranomaisille, ja niille viranomaisille, joilta on pyydetty lausunto asian käsittelyn yhteydessä. Yhdennetty päätös julkaistaan päätöksen tehneen viranomaisen ja kunnan internetsivuilla.

Valitukset. Koordinoidusta päätöksestä valitetaan samassa prosessissa sekä ympäristöluvasta että rakennusluvasta. Valitusoikeus on yhdennetyn lupamenettelyn asianosaisilla. Koordinoitujen lupien valitusten ohjaamisesta yhteen, kahteen tai kolmeen hallinto-oikeuteen on säädettävä erikseen. Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta voi määrätä niin koordinoiva viranomainen kuin muutoksenhakuaste. Järjestelmän toiminta vaatii hallintotuo- mioistuinjärjestelmän tarkistamista ja lisäksi ympäristölakien mukaisia valitusoikeuksia on syytä sovittaa yhteen.

Yhdennetyn menettelyn hyödyt ja haitat

Luvanhakija. Yhden luukun mallin hyödyt luvanhakijalle seuraavat siitä, että ympäristölupaa ja rakennuslupaa voidaan hakea samalla kertaa. Hyöty seuraa erityisesti käsittelyaikojen nopeutumisesta, koska kahden erillisen menettelyn sijaan (ympäristölupamenettely ja rakennuslupamenettely) yhdennetty menettely sisältää yhden määräajan esimerkiksi hakemuskulutukselle, mielipiteiden ja muistutusten antamiselle sekä valituksille. Lupien käsittelyaika todennäköisesti nopeutuu sen vuoksi, että molemmat hakemukset ja päätökset kuulutetaan samanaikaisesti, eikä haitankärsijöillä ole päätöksistä valitusoikeutta erillisinä vaan valitusten tulee kohdistua hankkeen kokonaislupapäätökseen. Myös lupamääräyksistä tulee hakijan näkökulmasta nykyistä ymmärrettävämmät, koska viranomaisilla on aiempaa parempi mahdollisuus yhdennetyn menettelyn puitteissa koordinoida ympäristönsuojellisia ja rakennusvalvonnallisia lupamääräyksiä.

Yhdennetyn menettelyn haitat luvanhakijalle liittyvät ennen kaikkea tilanteeseen, jossa hankkeelle olisi myönnettävissä toinen lupa, mutta ei toista. Jos yhdennetty lupa hylätään kokonaisuudessaan toisen lupapäätöksen ollessa kielteinen, voi tämä johtaa hakijan kannalta epäedulliseen tilanteeseen. Tämä haittavaikutus on vältettävissä siten, että koordinoiva viranomainen antaa ainoastaan toisen lupapäätöksen toisen jäädessä erillisessä menettelyssä myöhemmin itsenäisesti uudelleenarvioitavaksi.

Haitankärsijät. Haitankärsijän näkökulmasta yhdennetty menettely yksinkertaistaa mielipiteiden esittämistä, koska ne voidaan esittää yhdennetystä lupahakemuksesta kahden hakemuksen sijaan. Tällöin haitankärsijällä ei tarvitse olla erityisasiantuntemusta, mistä asiasta missäkin prosessissa voi lausua. Asianosaisia kuullaan lupaluonnoksesta, mikä osaltaan keventää menettelyä sekä mahdollistaa kokonaiskuvan saamisen hankkeesta ja siten oletettavasti madaltaa haitankärsijän kynnystä lausua käsityksensä asiasta. Myös yhdennetty muutoksenhaku tuo haitankärsijöille vastaavia hyötyjä, koska hankkeesta voidaan kokonaisuutena valittaa samassa menettelyssä.

Haitankärsijöille voi aiheutua yhdennetystä menettelystä jossain määrin haittaa sen vuoksi, että nykyjärjestelmässä aineellisesti rajatumpi ja sivumäärältään suppeampi hakemus tai päätös voi olla helpommin omaksuttavissa; joskin lupaluonnoksen tulisi toisaalta selvittää päätettävissä olevaa asiaa. Yhdennetyn menettelyn haitta voi aktualisoitua myös tilanteissa, joissa ympäristöluvan ja rakennusluvan asianosaispiirit eroavat toisistaan merkittävästi, ja yksittäistä haitankärsijää saatetaan kuulla ikään kuin ylimääräisestä lupahakemusmateriaalista lausuttavaksi. Tätä ongelmaa on mahdollista merkittävästi lieventää yhtenäistämällä ympäristöllisten lakien asianosaisuuskriteereitä ja ottamalla käyttöön sähköinen asiointijärjestelmä. Edellä sanottu koskee soveltuvin osin myös haitankärsijöiden valitusoikeutta.

Viranomaiset. Lupaviranomaisten näkökulmasta keskeisin hyöty seuraa lupien ja lupamääräysten aiempaa suuremmasta koordinoitavuudesta sekä menettelyllisten vaiheiden karsimisesta (esim. kahden hakemus- ja päätöskuulutuksen ja valitusprosessin sijaan yksi). Tämä vähentänee jossain määrin myös lupavalvonnan päällekkäisyyksiä ainakin siitä näkökulmasta, ettei kahdessa aineellisesti erillisessä luvassa ole esimerkiksi lietalantasäiliön rakenteelliseen kestävyteen liittyviä määräyksiä, joita sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen että rakennusvalvontaviranomainen valvoisivat. Koordinoidussa menettelyssä määräykset on mahdollista sijoittaa kokonaisuudessaan toiseen lupaan, jolloin mahdollisilta valvonnan päällekkäisyyksiltä vältytään.

Koordinoidun ydinlupamenettelyn hyödyistä riippumatta koordinoivan viranomaisen työtaakka tulee suurella todennäköisyydellä kasvamaan, koska sen vastuulla on yhteydenpito suhteessa rakennusvalvontaviranomaiseen, luvanhakijaan ja muihin asianosaisiin sekä lupaluonnok-

sen ja -päättöksen kokoaminen. Rakennusvalvontaviranomaisen työtaakka puolestaan tulee todennäköisesti jossain määrin kevenemään, koska yhdenntetyssä menettelyssä sen ei tarvitse kuuluttaa hakemuksesta eikä päätöksestä. Hyvin toimiessaan koordinoitun menettelyn ei pitäisi viedä juuri nykyistä enempää viranomaisresursseja, mutta yhdenntetyn koordinoitun menettelyn hiominen vaatii lisäresursointia.

9.3 Keskisuuren maa-ainesten ottamishankkeen lupien yhteensovittaminen

Tosiseikasto

Toinen esimerkkihanke koskee kiven louhintaa ja kiviaineksen murskausta. Louheen ja murskeen tuotantomäärä on 30 000 – 70 000 tonnia vuodessa ja hankealueen pinta-ala 4 ha. Louhinta tapahtuu poraamalla panostusreikiä kallioon hydraulisella porakalustolla ja lisäämällä panostusreikiin räjähdysainetta. Syntyvä kiviaines murskataan murskauslaitteistolla (iskuvasara) pienemmiksi jakeiksi. Murskauksen vuosittainen kesto on 120 tuntia, poraamisen 60 tuntia, rikotuksen 30 tuntia ja kuormaamisen ja kuljetuksen 120 tuntia. Kiviaines varastoidaan hankealueella ennen kuljetusta loppukäyttöön. Tukitoimintoina alueelle sijoitetaan kaksikuorirakenteinen polttoainesäiliö työkoneiden tankkaamiseen, työkaluvaunu, roska-astiat sekä kemikaalien säilytykseen tarkoitettu öljykontti.

Toiminnasta syntyy vuosittain sekajätettä 200 kg, metallijätettä 3 000 kg, puujätettä 500 kg, jäteöljyä 200 kg ja muuta vaarallista jätettä 80 kg. Jätteet välivarastoidaan alueella ja toimitetaan säännöllisesti asianmukaiseen käsittelylaitokseen. Normaalitilanteessa päästöjä maaperään ei tule. Vuositasolla toiminnan päästöt ilmaan ovat: 0,2 tonnia hiukkasia, 0,1 tonnia typen oksideja, 0,05 tonnia rikkidioksidia ja 86 tonnia hiilidioksidia. Melu leviää hankealueelta 55 dB ekvivalenttitasolla noin 500 metrin päähän. Raskasliikenne alueella lisääntyy noin 30 käynnillä vuorokaudessa.

Lähin asuinkiinteistö sijaitsee 600 metrin päässä hankealueesta. Toiminta sijoittuu II-luokan pohjavesialueelle ja kallion murskaus ulottuu pohjaveden pinnan alapuolelle. Alue on maakuntakaavassa merkitty metsätalousvaltaiseksi alueeksi. Alueella ei ole yleis- tai asemakaavaa. Alueella on tehdyissä luontoselvityksissä havaittu luontodirektiivin IVa-liitteen lajina kirjo-verkkoperhosia (*Hypodryas maturna*).

Hankkeen tarvitsemat luvat

Hankkeelle tarvitaan maa-aineslain mukainen lupa maa-ainesten ottamisesta aiheutuvien ympäristön rakenteellisten muutosten arvioimiseksi, ympäristölupa ilmaan, maaperään ja pohjaveteen kohdistuvien päästöjen ja päästöriskin vuoksi sekä vesilain mukainen lupa toiminnan pohjavesiesiintymälle aiheuttamien määrällisten muutosten arvioimiseksi. Lisäksi toiminnalle tarvitaan luonnonsuojelulain 49.3 §:n mukainen poikkeus saman lain 49.1 §:n mukaisesta EU:n lajisuojelusta.

Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset luvat kuuluvat kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Nykyjärjestelmässä ne käsitellään yhdessä maa-aineslain 4 a ja ympäristönsuojelulain 47a §:n nojalla. Vesilupa kuuluu aluehallintoviraston ja poikkeaminen EU:n lajisuojelusta ELY-keskuksen toimivaltaan. Hallinnonuudistuksen myötä poikkeaminen tulee ilmeisesti kuulumaan aluehallintovirastolle.

Jaksossa 8 esitetyn mallin ja 9 luvun mukaisten pykäläluonnosten perusteella vesiluvan tarve hankkeelle tarkoittaa sitä, että aluehallintovirasto toimii yhdenntettyä lupamenettelyä koor-

dinoivana viranomaisena. Se ratkaisee vesiluvan ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan, joka on tarkoitus yhdistää ratkaistavaksi muun päätöksenteon yhteydessä. Lisäksi se koordinoi yhden luukun mallin mukaista lupamenettelyä suhteessa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiseen, jonka toimivaltaan ympäristölupa ja maa-aineslupa kuuluvat. Aluehallintovirasto antaa kaikki ratkaisut samalla päätöksellä, mutta aineellisesti erillisinä. Aineellinen toimivalta on jakaantunut aluehallintoviraston ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kesken.

Lupaprosessin vaiheet

Hakemus. Luvanhakija laittaa yhden luukun mallin mukaisen hankelupahakemuksen vireille aluehallintovirastossa. Aluehallintovirasto pyytää tarvittaessa täydentämään hakemusta yhteiskäsittelyn aloittamiseksi.

Aluehallintovirasto ratkaisee asian vesilain ja luonnonsuojelulain osalta sekä huolehtii ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisen luvan koordinoinnista osaksi hankelupaa. Lupa-hakemusvaiheessa koordinoiva viranomainen pyytää kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta lausunnon tai muun kannanoton hakemuksessa esitettyjen tietojen ja selvitysten riittävydestä maa-aineslain sekä ympäristönsuojelulain näkökulmasta. Käytännössä tämä voisi tapahtua esimerkiksi niin, että aluehallintovirasto lähettäisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle sähköpostilla linkin asianhallintajärjestelmään ja pyytää näitä ilmoittamaan määräajan puitteissa, onko hakemus puutteellinen ja miten sitä tulisi täydentää.

Hakemusvaihetta on hakijan näkökulmasta mahdollista yksinkertaistaa merkittävästi sähköisen asiointijärjestelmän avulla, joka ohjaa automaattisesti hakemaan kaikkia lupia ja sisältää ohjeistusta hakemusten käsittelyä varten tarvittavista tiedoista, selvityksistä, yhteiskäsittelystä sekä koordinoivasta viranomaisesta.

Hakemuksen täydennykset. Aluehallintovirasto lähettää tarvittaessa yhdennetyn täydennyspyynnön kaikkien nyt käsillä olevien lupien osalta luvanhakijalle ja toimittaa täydennyksen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jonka on asetetun määräajan puitteissa otettava kantaa täydennetyn hakemuksen riittävyteen. Jos hakemus on edelleen puutteellinen, koordinoiva viranomainen pyytää yhdennetysti tarvittavia täydennyksiä. Jos hakemuksessa ei ole puutteita, siirrytään hakemuskulutusvaiheeseen.

Hakemuskulutus. Lupahakemusten ja selvitysten tultua tarvittaessa täydennetyksi koordinoiva viranomainen kuuluttaa vesilain, luonnonsuojelulain, maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisen hakemuksen vireilletulosta internetsivuillaan. Jatkossa eri lakien kuulutusta koskevia edellytyksiä on syytä yhdenmukaistaa.

Lausunnot ja mielipiteet. Hakemuksen vireilletulosta ilmoittamisen jälkeen yleisöllä on mahdollisuus lausua mielipiteensä hankkeesta ja asianomaiset viranomaiset lausuvat yhdellä kertaa vesilain, luonnonsuojelulain, maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisista asioista. Hakijalta pyydetään tarvittaessa yksilöityä lisäselvitystä, jos lausunnot ja mielipiteet antavat tähän aihetta.

Lupaluonnos. Aluehallintovirasto kokoaa hankelupaluonnoksen, johon sisältyy vesilupa, luonnonsuojelulain mukainen poikkeaminen, maa-aineslupa ja ympäristölupa. Aluehallintovirasto arvioi hankkeen vaikutukset ja sallittavuuden vesilain sekä luonnonsuojelulain ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen maa-aineslain sekä ympäristönsuojelulain näkökulmista. Aluehallintovirasto antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle määräajan, jonka puitteissa tämän on reagoitava maa-aineslupa- ja ympäristölupa-asiassa. Aluehallintovirasto sovittaa tarpeen mukaan lupapäätösten ja -määräysten sisällön yhteen.

Arvioituaan hankkeen maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisuuden kunnan ympäristönsuojeluviranomainen antaa asiasta päätöstä muistuttavan lausunnon koordinoivalle viranomaiselle, joka sisällyttää lausunnossa esitetyt päätökset ja niitä koskevat lupamääräykset osaksi yhdennettynä hankelupapäätösluonnosta. Koordinoiva viranomainen tekee oman vesilain ja luonnonsuojelulain mukaisen harkintansa ja muodostaa sen sekä ympäristönsuojeluviranomaisen kannan mukaisesti lupaluonnoksen.

Yhdennetty lupahakemus evätään ilman lupaluonnoksen muotoilua, jos yksi tai molemmat lupapäätökset ovat kielteisiä. Vaihtoehtoisesti koordinoiva viranomainen voi tehdä yksittäisestä päätöksestä luonnoksen ja jättää asian muiden lupien osalta myöhemmin käsiteltäväksi, jos hakemuksen hylkääminen kaikilta osin olisi hakijan kannalta ilmeisen kohtuutonta.

Hakijan kuuleminen ja asianosaisten muistutukset. Aluehallintovirasto kuulee hakijaa lupaluonnoksesta ennen sen nähtävälle panoa ja asettaa tälle kuulemiselle määräajan. Tämän jälkeen lupaluonnoksesta kuullaan asianosaisia ja tarvittaessa muita tahoja kuulemisen laajuuden määräytyessä ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti.

Vastineet. Muistutusten ja mielipiteiden saapumisen jälkeen luvanhakijalta pyydetään näihin vastine kaikkien lupien osalta yhdellä kertaa.

Lupapäätös. Aluehallintovirasto ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tekevät tarpeelliset tarkistukset lupaluonnokseen noudattaen soveltuvilta osin lupaluonnosvaiheen menettelyä. Aluehallintovirasto kokoaa hankkeen lupapäätöksen.

Päätöksen julkipano ja tiedoksianto. Koordinoitu päätös, joka sisältää vesiluvan, maa-ainesluvan ja ympäristöluvan sekä luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisen annetaan aluehallintoviraston sähköisellä ilmoitustaululla tapahtuvan julkipanon jälkeen. Lupapäätös lähetetään erityistiedoksiantona hakijalle, päätöstä erikseen pyytäneille sekä muistutuksen ja mielipiteen esittäneille, yleistä etua valvoville viranomaisille, ja niille viranomaisille, joilta on pyydetty lausunto asian käsittelyn yhteydessä. Yhdennetty päätös julkaistaan päätöksen tehneen viranomaisen ja kunnan internetsivuilla.

Valitukset. Koordinoidusta päätöksestä valitetaan samassa prosessissa kaikista päätetyistä asioista. Valitusoikeus on yhdennetyn lupamenettelyn asianosaisilla. Koordinoitujen lupien valitusten ohjaamisesta yhteen, kahteen tai kolmeen hallinto-oikeuteen on säädettävä erikseen. Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta voi määrätä niin koordinoiva viranomainen kuin muutoksenhakuaste. Järjestelmän toiminta vaatii hallintotuomioistuinjärjestelmän tarkistamista ja lisäksi ympäristölakien mukaisia valitusoikeuksia on syytä sovittaa yhteen.

Yhdennetyn menettelyn hyödyt ja haitat

Luvanhakija. Luvanhakijan näkökulmasta koordinoitujen menettelyn keskeisin hyöty on lupakäsittelyn nopeutuminen, sillä hankkeen edellyttämiä lupahakemuksia ei tarvitse kuuluttaa erikseen, eikä luvanhakijan tarvitse antaa erillisiä vastineita hakemuksesta esitettyihin muistutuksiin ja mielipiteisiin. Lupakäsittelyn kokonaisuutta vähentää merkittävästi myös se, että kaikista neljästä ratkaisusta valitetaan samassa prosessissa. Myös hanketta koskevat selvitykset voidaan tehdä kokonaisuutena yhdellä kertaa, mikä vähentää todennäköisesti lisäselvityspyynnöiden tarvetta. Koska koordinoiva viranomainen vastaa lupapäätösten- ja määräysten yhtenäisyydestä, lupamääräyksiin ei sisälly merkittäviä päällekkäisyyksiä, epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia. Päätös on tältä osin hakijan näkökulmasta ymmärrettävämpi.

Haittapuolena yhdenntetyssä menettelyssä on keskisuurissa hankkeissa selvitysten raskaus suhteessa siihen, että esimerkiksi luonnonsuojelulain mukainen poikkeus tai vesilain mukainen lupa voivat olla vaa'ankieliasemassa muihin käsillä oleviin lupiin nähden. Jos ennalta arvioiden kriittistä lupaa ei saada, on muiden lakien mukaiset selvitykset tehty hankkeen toteuttamisen näkökulmasta turhaan. Tämän johdosta koordinoituun ydinlupamenettelyyn tulisi hakijan näkökulmasta sisältyä joustoa siten, että yhdenntetyn menettelyn aloittaminen olisi kokonaan tai osittain hakijan päätösvallassa.

Haitankärsijät. Haitankärsijän näkökulmasta hyödyt vastaavat suurelta osin edellä pienen hankkeen yhteydessä sanottua. Keskeisin hyöty seuraa siitä, ettei haitankärsijöillä tai muilla asianosaisilla tarvitse olla erityisasiantuntemusta sen suhteen, missä prosessissa tulisi lausua mistäkin asiasta, koska kaikki hankkeen ympäristövaikutukset käsitellään samassa prosessissa. Lisäksi asianosaisia kuullaan lupaluonnoksesta, mikä osaltaan keventää menettelyä sekä mahdollistaa kokonaiskuvan saamisen hankkeesta ja siten oletettavasti antaa haitankärsijälle paremmat valmiudet lausua käsityksensä asiasta.

Haitankärsijöille voi aiheutua yhdenntetystä menettelystä jossain määrin haittaa sen vuoksi, että nykyjärjestelmässä aineellisesti rajatumpi ja sivumäärältään suppeampi hakemus ja päätös ovat jossain määrin helpommin omaksuttavissa. Tämä aktualisoituu kuitenkin ainoastaan niissä tilanteissa, joissa sovellettavana olevien säädösten asianosaispiirit eroavat merkittävästi, ja yksittäiselle haitankärsijälle tulee sellaista lupahakemusmateriaalia lausuttavaksi, jolta em. asianosainen olisi nykyjärjestelmässä välttynyt. Tätä ongelmaa lieventää kuitenkin lupaluonnoksesta kuuleminen ja sitä voidaan lieventää edelleen yhtenäistämällä käsillä olevien lakien asianosaisuuskriteereitä ja ottamalla käyttöön sähköinen asiointijärjestelmä, josta näkyisi selkeästi haitankärsijän asianosaisasema (tai sen puuttuminen) ja keskeisimmät muistutuksen kohteena olevat asiat. Edellä sanottu koskee soveltuvin osin myös haitankärsijöiden valitusoikeutta.

Viranomaiset. Viranomaiselle seuraavat hyödyt ja haitat vastaavat edellä pienen hankkeen yhteydessä sanottua, mutta sillä poikkeuksella, että koordinoivan viranomaisen työmäärä kasvaa entisestään pieniin hankkeisiin verrattuna. Oletettavaa onkin, että koordinoiva viranomainen tarvitsee lisäresursointia. Kokonaisuutena yhdenntetty menettely kuitenkin ennalta arvioiden vähentää viranomaisresurssien käyttöä, kun tätä arvioidaan valtion ja kunnan viranomaisten sekä tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta kokonaisuutena. Lupakäsittelyn resurssi-intensiivisyyden väheneminen seuraa erillisten menettelyjen päällekkäisten vaiheiden sekä erillisten valitusprosessien poisjäännistä.

Osaltaan tässä esimerkissä kuvattu prosessi yksinkertaistuu aluehallintouudistuksen yhteydessä, kun kaavailtu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävien yhdistäminen valtakunnalliseen aluehallintovirastoon vähentää prosessiin osallistuvien viranomaisten määrää neljästä kolmeen.

9.4 Suuren kaivoshankkeen lupien yhteensovittaminen

Kolmas esimerkkihanke on talkki- ja nikkeli-kaivoksen perustaminen. Suunnitellussa louhoksessa on noin 3 miljoonaa tonnia louhittavaa malma ja noin 1,5 miljoonaa tonnia sivukiveä. Malmiesiintymän paksuus on noin 50–80 metriä. Pintamaita poistetaan noin 150 000 kuutiometriä. Kaivos toimii avolouhoksena, jonka pinta-ala on noin 5,5 hehtaaria ja louhokseen syvyys 60 metriä. Yhteensä kaivosalueen pinta-ala on noin 92 hehtaaria. Toimintaan käytetään poraus-panostus -menetelmää. Vuosittain malma louhitaan noin 100 000 kuutiometriä ja räjäytyksiä tarvitaan noin 15–20. Louhinnassa käytetään räjähdysaineina seuraavia yhdis-

teitä: Kemiitti, ANFO, Kemix, Redex ja räjähtävä tulilanka. Kaikki räjähteet sisältävät ammoniumnitraattia.

Irrotettu louhos ajetaan louhoksesta tehtaalle tai välivarastoidaan alueella ennen kuljetusta. Sivukivet läjitetään läheiselle läjitysalueelle ja alue maisemoidaan hyödyntäen esiintymän päältä poistettavia pintamaita. Kaivoksen kuivanapitovedet ja suotovedet ohjataan ojituksin ja pumppauksin käsittelyyn. Kaivospiirialueella on varattu tila vesienkäsittelylle (käsittely ja pintavalutuskenttä). Käsittelyssä veden sisältämät metallit saostetaan vesienkäsittelykemikaalien avulla. Merkittävimmät saostettavat metallit ovat nikkeli ja arseeni. Malmia ja sivukiveä kuljettavat työkoneet käyttävät polttoaineenaan kevyttä polttoöljyä. Polttoaineita varastoidaan siirrettävissä työmaakäyttöön tarkoitetuissa valuma-altaallisissa säiliöissä. Polttoaineen kulutus on noin 10–15 kuutiometriä kuukaudessa. Toiminnan kausiluonteisuuden vuoksi pysyvää jakeluasemaa ei perusteta. Alueelle rakennetaan sosiaaliset tilat kaivoksen henkilökunnalle.

Maaperään ja pohjaveteen kohdistuvia vaikutuksia saattaa aiheutua nikkelistä happaman suotovesivalunnan seurauksena. Ilmiö rajoittuu sivukivialueille, eivätkä pitoisuudet ole merkittävästi kohonneita luontaisiin taustapitoisuuksiin verrattuna. Vesistö päästöjen osalta haitta-aineita (kiintoaine, metalleista lähinnä nikkeli ja arseeni) sisältäviä kaivosaluevesiä muodostuu avolouhoksen kuivanapidosta, sivukivialueiden suoto- ja valumavesistä sekä huolto- ja varastoalueiden pintavalumavesistä. Lisäksi louhosten kuivatusvesissä voi olla räjäytysaineista peräisin olevia typpiyhdisteitä, jotka hapettuvat edelleen nitraattimuotoon.

Päästöjä ilmaan aiheutuu lähinnä malmin louhintaan käytetyistä työkoneista ja malmikuljetuksiin käytettävistä ajoneuvoista. Työkoneista arvioidaan aiheutuvan päästöjä 150 000 tonnin vuosituotannolla: 0,14 tonnia häkää, 0,06 tonnia hiilivetyjä, 0,5 tonnia typen oksideja, 0,03 tonnia hiukkasia, 0,002 tonnia metaania, 0,001 tonnia typpioksiduuleja ja 45 tonnia hiilidioksidia.

Kaivostoiminnassa melua aiheutuu kiven louhintaan liittyvistä eri työvaiheista kuten kivenpouksesta, räjäytyksistä, lastauksesta, kuljetuksesta ja läjityksestä. Melua aiheutuu myös alkuvaiheessa rakennustöistä ja myöhemmin malmikuljetuksista. Tehdyissä mittauksissa avolouhoksessa tehdyn räjäytyksen äänitehotaso on noin sadan metrin etäisyydeltä mitattuna 112 dB (LWA). Lähtöarvoihin on lisätty 5 dB melun impulssimaisuudesta johtuen. Tehtaalla liikkuneiden dumpperien (255 Volvo BM) äänitehotasot ovat 97–103 dB (LWA). Syntyvien jätteiden määrä on vähäinen. Louhinnassa syntyvää sivukiveä hyödynnetään alueen rakenteissa tai myydään muualle hyötykäyttöön mahdollisuuksien mukaan.

Alueella on voimassa maakuntakaava, jossa alue on varattu kaivostoimintaan. Alueella ei ole yleis- tai asemakaavaa. Kaivosalueella tai sen läheisyydessä ei ole luokiteltuja pohjavesialueita. Alapuolinen vesistö, johon puhdistetut prosessivedet johdetaan, on arvioitu vesienhoitosuunnitelmassa tilaltaan hyväksi. Alueella ei ole luonnonsuojelulain tai muinaismuistolain nojalla suojeltuja alueita tai lajeja.

Hankkeen tarvitsemat luvat

Hanke tarvitsee kaivoslain mukaisen luvan kaivosmineraalien hyödyntämiseen, ympäristönsuojelulain mukaisen luvan kaivostoimintaan, vesilain mukaisen luvan pohjaveden pumppaamiseen avolouhoksesta sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakennusluvan alueelle sijoitettaviin rakennelmiin. Hankkeen toteuttamiseksi tulee myös tehdä ympäristövaikutusten arviointi.

Jaksossa 8 esitetyn yhden luukun mallin ja jaksossa 9 olevien pykäläluonnosten mukaisesti vesiluvan tarpeen pohjalta aluehallintovirasto koordinoi yhden luukun mallin mukaista lupa-

menettelyä. Vesilain, ympäristönsuojelulain, kaivoslain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaiset asiat ratkaistaan soveltuvin osin tämän menettelyn puitteissa. Koordinoiva viranomainen antaa kaikki ratkaisut samalla päätöksellä, mutta aineellisesti erillisinä. Aluehallintovirasto koordinoi kaikkia käsillä olevia lupaprosesseja, mutta aineellinen toimivalta on jakaantunut substanssiviranomaisten kesken. Lupavalvontatoimivalta on nykyiseen tapaan jaettu viranomaisten kesken.

Hanke voidaan saattaa yhdennettyyn menettelyyn siinä vaiheessa, kun haetaan lupaa varsinaisen kaivostoiminnan aloittamiseen. Käsillä olevassa tapauksessa on suoritettava ympäristövaikutusten arviointi, jota ei kaikilta osin ole tarkoituksenmukaista yhdentää koordinoituun lupamenettelyyn. Ympäristövaikutusten arviointia koskeva menettely on saatettava arviointiohjelman ja osin arviointiselostuksen osalta alulle ennen yhdennetyn menettelyn aloittamista. Arviointiohjelmamenettely on toteuttava ennen yhdennettyä menettelyä, mutta arviointiselostusvaiheessa prosessit yhtyvät.

Lupaprosessin vaiheet

Hakemus. Luvanhakija laittaa yhden luukun mallin mukaisen hankelupahakemuksen vireille aluehallintovirastossa. Aluehallintovirasto pyytää tarvittaessa täydentämään hakemusta yhteiskäsittelyn aloittamiseksi.

Aluehallintovirasto ratkaisee itse vesiluvan ja ympäristöluvan ja huolehtii kaivoslain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten ratkaisujen koordinoinnista osaksi yhden luukun mallin mukaista lupamenettelyä. Se koordinoi myös YVA-menettelyn suhdetta lupamenettelyyn. Lupahakemusvaiheessa koordinoiva viranomainen pyytää lausunnon hakemuksessa esitettyjen tietojen ja selvitysten riittävydestä Tukesilta kaivoslain mukaisen kaivosluvan ja kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen luvan osalta. Käytännössä tämä voi tapahtua esimerkiksi niin, että koordinoiva viranomainen lähettää turvallisuus- ja kemikaalivirastolle ja kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle sähköpostilla linkin hakemusasiakirjoihin ja pyytää näitä ilmoittamaan asetetun määräajan puitteissa, onko hakemus puutteellinen ja pyytää kannanottoa tarvittaviin täydennyksiin.

Aluehallintovirasto antaa lausunnon ympäristövaikutusten arviointiselostuksen riittävydestä ja tekee siitä perustellun päätelmän (hallinnon ja YVA-lain uudistamisen jälkeinen tilanne). Lausunto ja päätelmä annetaan Tukesille ja kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle tiedoksi aineellisen lupaharkinnan tueksi. Lausunto annetaan tiedoksi myös luvanhakijalle. Jos lausunto on puoltava ja ympäristövaikutusten arviointimenettely on saatettu loppuun asianmukaisesti, ympäristövaikutusten arvioinnilla on prosessissa enää informatiivinen tehtävä.

Hakemusvaihetta on hakijan näkökulmasta mahdollista yksinkertaistaa sähköisen asiointijärjestelmän avulla, joka ohjaa automaattisesti hakemaan kaikkia lupia ja sisältää ohjeistusta hakemusten käsittelyä varten tarvittavista tiedoista, selvityksistä, yhteiskäsittelystä sekä koordinoivasta viranomaisesta.

Hakemuksen täydennykset. Aluehallintovirasto lähettää tarvittaessa yhdennetyn täydennyspyynnön kaikkien nyt käsillä olevien lupien ja ympäristövaikutusten arvioinnin osalta luvanhakijalle. Täydennysten saavuttua koordinoiva viranomainen toimittaa täydennykset Tukesille ja kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, joiden on asetetun määräajan puitteissa otettava kantaa täydennetyn hakemuksen riittävyteen. Jos hakemus on edelleen puutteellinen, koordinoiva viranomainen pyytää yhdennetysti tarvittavia täydennyksiä. Jos hakemuksessa ei ole puutteita, siirrytään hakemuskulutusvaiheeseen.

Hakemuskuulutus. Lupahakemusten ja selvitysten tultua tarvittaessa täydennetyksi, koordinoiva viranomainen kuuluttaa ympäristönsuojelulain, kaivoslain, vesilain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen hakemuksen sekä ympäristövaikutusten arviointiselostuksen vireilletulosta internetsivuillaan. Jatkossa eri lakien kuulutusta koskevia säännöksiä on syytä yhdenmukaistaa.

Lausunnot ja mielipiteet. Hakemuksen vireilletulosta ilmoittamisen jälkeen yleisöllä on mahdollisuus lausua mielipiteensä hankkeesta sekä ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ja asianomaiset viranomaiset lausuvat yhdellä kertaa vesilain, ympäristönsuojelulain, kaivoslain, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista asioista sekä ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta. Hakijalta pyydetään tarvittaessa yksilöityä lisäselvitystä, jos lausunnot ja mielipiteet antavat tähän aihetta.

Lupaluonnos. Aluehallintovirasto kokoaa hankelupaluonnoksen, johon sisältyy vesilupa, ympäristölupa, kaivoslupa ja rakennuslupa. Aluehallintovirasto arvioi hankkeen vaikutukset ja sallittavuuden vesilain ja ympäristönsuojelulain, Tukes kaivoslain sekä kunnan rakennusvalvontaviranomainen maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta. Aluehallintovirasto antaa muille viranomaisille määräajat, joiden puitteissa niiden on reagoitava toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Aluehallintovirasto sovittaa tarpeen mukaan lupapäätösten ja -määräysten sisällön yhteen.

Tukesin arvioitua hankkeen kaivoslain ja kunnan rakennusvalvontaviranomainen sen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisuuden ne antavat asiasta päätöstä muistuttavan lausunnon koordinoivalle viranomaiselle, joka sisällyttää lausunnoissa esitetyt päätökset ja niitä koskevat lupamääräykset osaksi yhdenmukaistettua hankelupapäätösluonnosta. Koordinoiva viranomainen käsittelee asian vesilain ja ympäristönsuojelulain osalta ja muodostaa viranomaisten kantojen mukaisesti lupaluonnoksen.

Yhdenmukaistettu lupahakemus evätään ilman lupaluonnoksen muotoilua, jos yksi tai useampi lupapäätös on kielteinen. Vaihtoehtoisesti koordinoiva viranomainen voi tehdä yksittäisestä päätöksestä luonnoksen ja jättää asian muiden lupien osalta myöhemmin käsiteltäväksi, jos hakemuksen hylkääminen kaikilta osin olisi hakijan kannalta ilmeisen kohtuutonta.

Hakijan kuuleminen ja asianosaisten muistutukset. Aluehallintovirasto kuulee hakijaa lupaluonnoksesta ennen sen nähtävillä panoa ja asettaa tälle kuulemiselle määräajan. Tämän jälkeen lupaluonnoksesta kuullaan asianosaisia ja tarvittaessa muita tahoja kuulemisen laajuuden määräytyessä ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti.

Vastineet. Muistutusten ja mielipiteiden saapumisen jälkeen luvanhakijalta pyydetään näihin vastine kaikkien lupien osalta yhdellä kertaa.

Lupapäätös. Aluehallintovirasto, Tukes ja kunnan rakennusvalvontaviranomainen tekevät tarpeelliset tarkistukset lupaluonnokseen noudattaen soveltuvilta osin lupaluonnosvaiheen menettelyä. Aluehallintovirasto kokoaa hankkeen lupapäätöksen.

Päätöksen julkipano ja tiedoksianto. Koordinoitu päätös, joka sisältää ympäristönsuojelulain, kaivoslain, vesilain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen luvat sekä valvontaviranomaisen perustellun päätelmän ympäristövaikutusten arvioinnista annetaan aluehallintoviraston sähköisellä ilmoitustaululla tapahtuvan julkipanon jälkeen. Lupapäätös lähetetään erityistiedoksiantona hakijalle, päätöstä erikseen pyytäneille sekä muistutuksen ja mielipiteen esittäneille, yleistä etua valvoville viranomaisille, ja niille viranomaisille, joilta on pyydetty lausunto asian käsittelyn yhteydessä. Yhdenmukaistettu päätös julkaistaan päätöksen tehneen viranomaisen ja kunnan internetsivuilla.

Valitukset. Koordinoitua päätöksestä valitetaan samassa prosessissa kaikista päätetyistä asioista. Valitusoikeus on yhdenmukaisen lupamenettelyn asianosaisilla. Koordinoitujen lupien valitusten ohjaamisesta yhteen, kahteen tai kolmeen hallinto-oikeuteen on säädettävä erikseen. Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta voi määrätä niin koordinoiva viranomaislain kuin muutoksenhakuaste. Järjestelmän toiminta vaatii hallintotuomioistuinjärjestelmän tarkistamista ja lisäksi ympäristölakien mukaisia valitusoikeuksia on syytä sovittaa yhteen.

Yhdenmukaisen menettelyn hyödyt ja haitat

Luvanhakija. Keskiurien hankkeiden tarve luvanhakijan näkökulmasta koordinoitua ydinlupamenettelyä keskeisimmät hyödyt seuraavat lupakäsittelyn nopeutumisesta, sillä hankkeen tarvitsemia kolmea erillistä lupahakemusta ei tarvitse kuuluttaa erikseen, eikä luvanhakijan tarvitse antaa erillisiä vastineita hakemuksesta esitettyihin muistutuksiin ja mielipiteisiin. Lupakäsittelyn kokonaisuutta lyhentää merkittävästi myös se, että kaikista kolmesta luvasta ja ympäristövaikutusten arvioinnista valitetaan samassa prosessissa. Myös hanketta koskevat selvitykset voidaan suurelta osin tehdä kokonaisuutena yhdellä kertaa, mikä vähentää todennäköisesti lisäselvityspyyntöjen tarvetta. Koska koordinoiva viranomaislain vastaa lupapäätösten- ja määräysten yhtenäisyydestä, lupamääräyksiin ei sisälly merkittäviä päällekkäisyyksiä, epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia. Päätös on tältä osin hakijan näkökulmasta ymmärrettävämpi.

Haittapuolena yhdenmukaisessa menettelyssä on suurissa hankkeissa selvitysten raskaus suhteessa siihen, että esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukainen lupa voi olla vaa'ankieliasemassa muihin käsillä oleviin lupiin nähden. Jos ennalta arvioiden kriittistä lupaa ei saada, on muiden lakien mukaiset selvitykset tehty hankkeen toteuttamisen näkökulmasta turhaan. Suurissa hankkeissa voi olla hakijan näkökulmasta turvallisempaa hakea lupia yksi kerrallaan, jos näihin sisältyy merkittävää oikeudellista epävarmuutta. Tämän johdosta koordinoitua ydinlupamenettelyyn tulisi hakijan näkökulmasta sisältyä joustoa siten, että yhdenmukaisen menettelyn aloittaminen olisi kokonaan tai osittain hakijan päätösvallassa.

Haitankärsijät. Haitankärsijän näkökulmasta hyödyt vastaavat suurelta osin edellä pienen ja keskiurien hankkeen yhteydessä sanottua. Keskeisin hyöty seuraa siitä, ettei haitankärsijöillä tai muilla asianosilla tarvitse olla erityisasiantuntemusta sen suhteen, missä prosessissa tulisi lausua mistäkin asiasta, koska kaikki hankkeen ympäristövaikutukset käsitellään samassa prosessissa. Lisäksi lupaluonnos helpottaa kannan ottamista asiaan.

Haitankärsijöille voi aiheutua yhdenmukaisesta menettelystä jossain määrin haittaa sen vuoksi, että nykyjärjestelmässä aineellisesti rajatumpi ja sivumäärältään suppeampi hakemus tai päätös on jossain määrin helpommin omaksuttavissa. Tämä aktualisoituu kuitenkin ainoastaan niissä tilanteissa, joissa sovellettavien säädösten asianosaispiirit eroavat merkittävästi, ja yksittäiselle haitankärsijälle tulee sellaista lupahakemusmateriaalia lausuttavaksi, jolta tämä olisi nykyjärjestelmässä välttynyt. Ongelmaa lieventää lupaluonnoksesta kuuleminen ja sitä on mahdollista lieventää edelleen yhtenäistämällä käsillä olevien lakien asianosaisuuskriteereitä ja ottamalla käyttöön sähköinen asiointijärjestelmä, josta näkyisi selkeästi haitankärsijän asianosaisasema (tai sen puuttuminen) ja keskeisimmät muistutuksen kohteena olevat asiat. Edellä sanottu koskee soveltuvin osin myös haitankärsijöiden valitusoikeutta.

Viranomaiset. Viranomaiselle seuraavat hyödyt ja haitat vastaavat osin edellä pienen ja keskiurien hankkeen yhteydessä sanottua, mutta sillä poikkeuksella, että koordinoivan viranomaisen työtaakka kasvaa entisestään. Oletettavaa onkin, että koordinoiva viranomaislain tarvitsee lisäresursointia. Koordinoivan viranomaisen työmäärän kasvun lisäksi vaarana on myös, että koordinoitua menettelyssä mukana olevien lupaviranomaisten työtaakka kas-

vaa, jos näiden oletetaan nykyjärjestelmästä poiketen ottavan haltuun ja lausuvan kaikesta hankkeen toteuttamiseen liittyvästä asiakirjamateriaalista. Tästä näkökulmasta on tärkeää, että koordinoivalla viranomaisella on näkemys hankekokonaisuudesta ja muut viranomaiset arvioivat hakemusta ja päätöstä nykyjärjestelmän tavoin ainoastaan oman aineellisen päätösvaltansa puitteissa, jotta kaikkien viranomaisten työmäärä ei kasvaisi koordinoivan viranomaisen työmäärän mukana.

Kokonaisuutena yhdenmennetty menettely ennalta arvioiden vähentää viranomaisresurssien käyttöä, kun otetaan huomioon edellä esitetyt näkökohdat ja resurssien käyttöä arvioidaan valtion ja kunnan viranomaisten sekä tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta kokonaisuutena. Lupakäsittelyn resurssi-intensiivisyyden väheneminen seuraa erillisten menettelyjen päällekkäisten vaiheiden sekä erillisten valitusprosessien poisjäännistä.

Osaltaan tässä kuvattu prosessi yksinkertaistuu aluehallintouudistuksen yhteydessä, kun kaavailtu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhdistäminen valtakunnalliseen aluehallintovirastoon vähentää prosessiin osallistuvien viranomaisten määrän neljästä kolmeen, mikä helpottaa koordinoivan viranomaisen roolia.

9.5 Yhteenveto käyttäjätarinoista

Luvanhakijan näkökulmasta yhden luukun mallin mukaisen menettelyn hyödyt kohdistuvat menettelylliseen keveyteen etenkin hakemuksen täydennys-, kuulemis- ja muutoksenhaku-vaiheessa. Lisäksi lupaluonnoksesta kuuleminen antaa hakijalle mahdollisuuden vaikuttaa lupa-asiaan mahdollisesti liittyviin ja siihen vaikuttaviin epätarkkuuksiin.

Yhden luukun mallin hyödyt vaikuttavat merkityksellisiltä etenkin pienissä ja keskisuurissa hankkeissa, joissa luvanhakijan resurssit ovat tavallisesti suuria toimijoita rajatut. Tätä vastoin suuremmissa kaivos-, vesitalous- ja teollisuushankkeissa yhdenmennetyn menettelyn hyödyt vähenevät yhtäältä siksi, että suuremmilla toimijoilla on osaamista ja resursseja selviytyä menettelyllisestä moninaisuudesta, ja toisaalta siksi, että hankkeen kannalta kriittisimmät luvat on mahdollista hankkia yksittäin etukäteen ennen mittavien ympäristövaikutusten arviointien ja investointipäätösten tekemistä.

Yhden, esimerkiksi luonnonsuojellisen poikkeusluvan tai ympäristöluvan ollessa todennäköisessä vaa'ankieli asemassa hankkeen toteuttamiseen nähden ei toiminnanharjoittajalla ole useinkaan intressiä merkittäviä investointeja vaativien selvitysten ja suunnitelmien laatimiseen. Tämän johdosta luvanhakijan vapautta vaikuttaa yhdenmennetyn menettelyn käyttöön on pidettävä järjestelmän rakentamisen lähtökohtana.

Haitankärsijän näkökulmasta koordinoitu ydinlupamenettely on hyödyllinen hankkeen kokoluokasta riippumatta. Kaikissa kokoluokissa hyödyt seuraavat ennen kaikkea siitä, ettei asianosaisilta välttämättä vaadita erityisasiantuntemusta prosessin kohteen tunnistamisessa tai muistutusten laatimisessa varsinkin, kun otetaan lupaluonnoksesta kuuleminen huomioon. Kaikki hankkeen ympäristövaikutukset käsitellään lähtökohtaisesti samassa prosessissa.

Sekaannusta voi kuitenkin herättää, että toisinaan luvat arvioidaan koordinoitusti ydinlupamenettelyssä, mutta toisinaan erillään hakijan niin tahtoessa. Myös haitankärsijöiden lausuttavaksi tulevan aineiston sivumäärän merkittäväkin lisääntyminen voi jossain määrin aiheuttaa asianosaisille hankaluuksia. Edelleen haasteita aiheuttanevat ympäristösäädösten eriävät asianosaisuus-kriteerit ja valitusoikeudet. Tämän johdosta yhdenmennetyn ydinlupamenettelyn sulava toiminta vaatii asianosaisuus-kriteerien yhdentämistä eri lupaprosessien välillä. Myös

sähköisen järjestelmän kehittäminen on tältä osin yhdenmukainen ydinlupamenettelyn sulavan toiminnan avain.

Lupaviranomaisen näkökulmasta koordinoitun ydinlupamenettelyn malli vaatii koordinoivalta viranomaiselta lisäresursseja, mutta toisaalta muiden viranomaisten resurssitarve tulee ennalta arvioituna vähenemään, koska päällekkäisiä menettelyitä karsitaan. Luvan muuttamista ja koordinoituun menettelyyn kuuluvan yksittäisen lupahakemuksen hylkäämistä koskevien tilanteiden varalta järjestelmään on syytä jättää joustoa siten, että lupia voidaan tarvittaessa myöntää ja lupamääräyksiä muuttaa toisistaan riippumatta. Muussa tapauksessa yhden luvun malli voi menettelyjen keventämisen sijaan muodostua taakaksi.

10. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

10.1 Taloudelliset vaikutukset

Kotitaloudet ja haitankärsijät

Yhden luukun mallilla ei ole sanottavia taloudellisia vaikutuksia suhteessa kotitalouksiin ja haitankärsijöihin. Kotitaloudet eivät yhtäältä tavallisesti toteuta hankkeita, joille edellytettäisiin useita lupia tai muita ennakkovalvontapäätöksiä. Toisaalta haitankärsijöille ei yleensä aiheudu merkittäviä taloudellisia kustannuksia osallistumisesta ympäristöllisiin menettelyihin.

Voidaan kuitenkin arvioida, että menettelyjen yhdentäminen vähentää hieman haitankärsijöille menettelyistä aiheutuvia kustannuksia. Ensinnäkin nykyisessä järjestelmässä samasta hankkeesta voi olla tarpeen esittää muistutuksia useissa eriaikaisissa menettelyissä ilman, että aikaisemmin lausuttua otettaisiin toisessa menettelyssä huomioon. Haitankärsijän voi olla myös vaikea hahmottaa, mistä asioista missäkin menettelyssä tulee lausua. Yhden luukun mallissa haitankärsijöiden näkemysten esittäminen voidaan keskittää yhteen ajankohtaan ja näkemykset ottaa laajalti huomioon eri lupa-asioissa.

Toiseksi yhden luukun malli tarkoittaisi myös muutoksenhaun keskittämistä yhteen ajankohtaan, sillä muutosta voitaisiin hakea kaikkiin yhdessä päätöksessä ratkaistuihin lupa-asioihin. Siten haitankärsijöiden ei tarvitsisi hakea muutosta eriaikaisesti useisiin eri lupapäätöksiin. Tässä suhteessa muutoksenhaun taloudelliset kustannukset alentuisivat, joskin yksittäisessä muutoksenhakutilanteessa muutosta haettaisiin laajempaan päätöskokonaisuuteen.

Yritysvaikutukset

Toiminnanharjoittajina toimiviin yrityksiin yhden luukun mallilla olisi positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Yhden luukun malliin kuuluva menettelyjen yhteensovittaminen saattaisi pidentää yksittäiseen menettelyyn kuluva aikaa, mutta kokonaisuudessaan hankkeesta voitaisiin tehdä tarvittavat päätökset selvästi nykyistä nopeammin.

Päätöksenteon nopeutuminen olisi seurausta eri menettelyjen yhteensovittamisesta. Nykyisin esimerkiksi maa-aineslupan myöntäminen edellyttää tarvittaessa lainvoimaista vesilupaa, jonka hakemiseen voi valituksineen kulua monta vuotta aikaa. Yhden luukun mallissa muun ohella nämä lupa-asiat voitaisiin käsitellä samanaikaisesti. Lisäksi esimerkiksi eri lupa-asioihin sisältyvät lausunnot ja kuulemiset koottaisiin yhteen menettelyyn samanaikaisesti kerättäviksi.

Yksittäistapauksissa menettelyjen yhdentäminen voisi kuitenkin lisätä yrityksen kustannuksia ja pidentää hankkeen toteuttamiseen kuluva aikaa. Esimerkiksi kaivosasioissa voisi olla tarkoituksenmukaista hakea kaivoslupaa kaivosoikeuden selvittämiseksi ennen ympäristölupamenettelyn käynnistämistä tai jättää kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan hakeminen vastaavasti myöhempään ajankohtaan. Samoin luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa voi olla tarkoituksenmukaista hakea ennen muiden lupa-asioiden vireille laittamista. Koska yhden luukun malli olisi kuitenkin tässä suhteessa joustava siten, että luvan hakija voisi päättää hakea lupia myös eriaikaisesti, ei mallilla olisi tällaisia kielteisiä yritysvaikutuksia.

Kaiken kaikkiaan yhden luukun malli loisi yrityksille nykyistä selväpiirteisemmän ja vakaamman investointiympäristön, jossa hankkeiden sallittavuus ja eri lupien tarve voitaisiin ratkaista

yhdellä kertaa. Lisäksi eri lakien mukaiset vaatimukset olisivat yhteensovittavissa ja niistä seuraavat mahdolliset ristiriidat vältettävissä. Yhden luukun malli ei kuitenkaan vaikuttaisi aineelliseen sääntelyyn eikä siten eri hankkeiden sallittavuuteen tai niille asetettaviin ympäristönsuojelullisiin vaatimuksiin.

Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen

Yhden luukun mallin vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen voidaan arvioida myönteisiksi. Tähän vaikuttaa ensinnäkin edellä mainittu yritysten investointiympäristön yksinkertaistuminen. Toiseksi menettelyjen yhteensovittamisen vähentäisi viranomaiskustannuksia, kun saman hankkeen eri ennakkovalvontakysymyksiä ei käsiteltäisi eriaikaisesti eivätkä ennakkovalvontamenettelyjen eri vaiheet, kuten lausuntojen pyytäminen ja kuuleminen, tulisi tarpeettomasti toistettaviksi.

Myös menettelyjen nopeutumisella voidaan itsessään arvioida olevan positiivinen vaikutus kansantalouteen. Hankkeen eri ennakkovalvontaprosessien venyminen viivästyttää samalla investointiratkaisujen tekemistä. Vaikka lupapäätös olisi kielteinen, olisi se toiminnanharjoittajan kannalta edullista saada mahdollisimman joutuisasti. Edellä on myös viitattu siihen, että yhden luukun malli säästäisi haitankärsijöiden kustannuksia.

Yhden luukun mallin vaikutuksia kansantalouteen ja julkiseen talouteen ei kuitenkaan ole syytä liioitella. Kuten edellä on todettu, ei malli tarkoittaisi muutosta hankkeiden hyväksymisedellytyksiin tai hankkeille asetettaviin ympäristövaikutusten minimointivaatimuksiin.

10.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vaikutukset viranomaisten välisiin suhteisiin

Yhden luukun mallilla olisi selviä vaikutuksia ympäristöllisiin menettelyihin liittyvien viranomaisten välisiin suhteisiin. Ensinnäkin tietyissä asioissa päätöksentekotoimivaltaa siirtyisi koordinoivalle viranomaiselle. Toiseksi koordinoiva viranomainen sovittaisi menettelyjä yhteen suhteessa toisiin viranomaisiin. Osaltaan vaikutukset viranomaisten välisiin suhteisiin riippuvat siitä, miten koordinoivan viranomaisen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten suhteet yhden luukun mallissa lopulta järjestetään.

Yhden luukun mallia sovellettaessa luovuttaisiin erillisistä luonnonsuojelulain mukaisista poikkeusluvista, muinaismuistolain mukaisesta kajoamisluvasta sekä erillisestä ampumaratalain mukaisesta ampumarataluvasta. Lisäksi vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen yhdistettäisiin hankkeen lupamenettelyyn. Erillisistä ennakkovalvontapäätöksistä luopuminen tarkoittaisi asian siirtämistä yhden luukun mallissa koordinoivan viranomaisen päätettäväksi. Yhdennetyssä lupamenettelyssä päätöksen tekisi valtakunnallinen aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Kun ilmeisesti luonnonsuojeluasiat ollaan siirtämässä aluehallintoviraston päätettäväksi, ei erillisistä päätöksistä luopumisella olisi vaikutusta viranomaisten välisiin suhteisiin silloin, kun aluehallintovirasto koordinoi yhdennettyä menettelyä. Jos myös muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvan käsittely siirretään aluehallintovirastoon, on tilanne sama.

Ampumaratalain mukaisen ampumarataluvan osalta sekä silloin, kun kunnan ympäristönsuojeluviranomainen koordinoi lupamenettelyä, erillisistä päätöksistä luopuminen vaikuttaisi olennaisesti viranomaisten välisiin suhteisiin. Menettely voitaisiin kuitenkin järjestää esimer-

kiksi siten, että koordinoivan viranomaisen tulisi tehdä päätös toimivaltaisen viranomaisen lausunnon pohjalta. Näin ollen koordinoivalle viranomaiselle jäisi rajallinen rooli päätösharkinnassa suhteessa tähän lausuntoon.

Menettelyjen yhteensovittaminen ulottuisi yhden luukun mallissa lukuisaan joukkoon ympäristöllisiä menettelyjä ja viranomaisia. Tässäkin tapauksessa vaikutukset riippuisivat osaltaan siitä, miten eri viranomaisten väliset suhteet järjestetään, ja erityisesti siitä, luovutettaisiinko koordinoivalle viranomaiselle toimivaltaa suhteessa muihin toimivaltaisiin viranomaisiin.

Menettelyjen yhteensovittaminen yhden luukun mallissa tarkoittaisi vähintään sitä, että aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ohjaisi ennakoivalvonta-asioita muiden viranomaisten ratkaistaviksi ja kokoaisi nämä ratkaisut yhtenäiseksi lupapäätökseksi. Lisäksi sille voitaisiin antaa toimivaltaa asettaa muiden viranomaisten päätöksenteolle määräaikoja ja koota hankepäätöksen tekemistä varten työryhmiä, jos tämä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Pisimmälle menevässä ratkaisussa koordinoiva viranomainen voisi muuttaa toisten viranomaisten ratkaisuja.

Koordinoiva viranomainen hoitaisi keskitetysti myös lausuntojen pyytämisen muilta viranomaisilta. Tämä ei sinänsä tarkoittaisi olennaista muutosta viranomaisten välisiin suhteisiin.

Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin

Yhden luukun mallilla olisi selviä vaikutuksia viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin. Nämä vaikutukset kohdistuisivat erityisesti yhtäältä niihin viranomaisiin, joiden tekemistä erillisistä päätöksistä (esim. luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut) luovutettaisiin. Toisaalta malli vaikuttaisi sitä koordinoivan viranomaisen eli aluehallintoviraston tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväkenttään.

Yhden luukun mallissa luovutettaisiin erillisistä luonnonsuojelulain mukaisista poikkeusluvista, muinaismuistolain mukaisesta kajoamisluvasta sekä ampumaratalain mukaisesta ampurataluvasta. Siten nämä päätökset eivät enää kuuluisi näissä laeissa tarkoitettujen viranomaisten tehtäviksi. Tilalle tulisi kuitenkin lausunto- tai vastaava menettely, jossa viranomaisen tulisi ottaa kantaa hankkeen sallittavuuteen, mutta jossa sen ei tarvitsisi huolehtia muista menettelyvaiheista.

Erillisistä lupapäätöksistä luopuminen tarkoittaisi vastaavasti koordinoivalle viranomaiselle uusia ratkaisutehtäviä. Näiden tehtävien vaikutukset koordinoiviin viranomaisiin olisivat kuitenkin suhteellisen vähäisiä, jos edellytettäisiin, että päätöksenteon tulisi pohjautua substanssiviranomaisten lausuntoihin. Myös vesienhoidon tavoitteista poikkeamisesta päättäminen olisi uusi tehtävä koordinoivalle viranomaiselle, joskin vesilupaviranomaisen ja ympäristölupaviranomaisen tulee jo nykyisellään ottaa vesienhoitosuunnitelmat päätöksenteossaan huomioon.

Yhdennettäessä menettelyjä koordinoivan viranomaisen tulisi vastata yhden luukun mallin mukaisen lupamenettelyn toimivuudesta ja yhteydenpidosta toisiin viranomaisiin. Se koordinoisi myös menettelyn eri vaiheet, kuten viranomaislausunnot ja kuulemiset, ja kokoaisi lupaluonnoksen sekä hankkeen lupapäätöksen. Yhden luukun malli tarkoittaisi siten koordinoivan viranomaisen prosessinjohtollisten tehtävien lisääntymistä. Samalla se saisi mahdollisuuden hankkeen ennakoivalvonnan ja siinä mahdollisesti esiintyvien ristiriitojen laajaan yhteensovittamiseen.

Vastaavasti muiden toimivaltaisten viranomaisten prosessinjohtolliset tehtävät vähenevät. Ne kuitenkin ratkaisivat pitkälti entiseen tapaan toimivaltaansa kuuluvat asiat.

Osaltaan yhden luukun mallin vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin riippuisivat siitä, miten suuri joukko menettelyjä käytännössä vietäisiin yhden luukun mallin mukaiseen prosessiin. Malli olisi siten joustava, että siihen kuuluvia ratkaisuja voitaisiin tehdä myös erillisinä.

Vaikutukset viranomaisten henkilöstöön tai organisaatioon

Yhden luukun malli lisää aluehallintoviraston ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen koordinoitavien tehtävien määrää. Menettelyjen eri vaiheiden hoitaminen kuuluu monien lakien perusteella näiden viranomaisten tehtäviin toki nykyisinkin. Lisäksi ympäristölupamenettelyn yhteensovittamisesta vesilupamenettelyyn ja maa-aineslupamenettelyyn on säädetty erikseen. Aluehallintovirastolle tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ei kuitenkaan nykyisin ole laajalti asetettu tehtäväksi eri menettelyjen yhteensovittamista.

Vastaavasti taas niiden viranomaisten, jotka nykyisin vastaavat yhden luukun malliin yhdennettävien menettelyjen hoitamisesta, prosessinjohtolliset tehtävät vähenevät. Näihin viranomaisiin kuuluvat esimerkiksi Tukes ja kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Tehtävien väheneminen liittyy esimerkiksi siihen, että koordinoiva viranomainen järjestäisi kootusti tiedottamisen, lausuntojen pyytämisen ja kuulemisen asiasta. Hankkeen sallittavuuden arviointi säilyisi kuitenkin edelleen kunkin lain perusteella toimivaltaisilla viranomaisilla.

Tarkkaa arviota yhden luukun mallin vaikutuksesta viranomaisten henkilöstöön tai organisaatioon on vaikea tehdä. Sinänsä viranomaistehtävien kokonaismäärää yhtäältä vähentää hankkeen menettelyjen yhteen kokoaminen. Toisaalta koordinoivalle viranomaiselle eli aluehallintovirastolle ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tulee aikaisempien tehtävien ohella uusia prosessinjohtollisia tehtäviä.

10.3 Ympäristövaikutukset

Yhden luukun mallilla ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Sen yhteydessä ei ehdoteta muutoksia ympäristölainsäädännön aineellisiin vaatimuksiin.

Yhden luukun mallin voidaan yhtäältä ajatella houkuttelevan yrityksiä hyödyntämään luonnonvaroja, kun lupaprosessit nopeutuvat ja tulevat selväpiirteisemmiksi. Toisaalta malli tarjoaa mahdollisuuden myös haitankärsijöiden keskitettyyn kuulemiseen koko hankkeesta ja siihen, että hankkeen eri osa-alueiden ympäristönsuojelulliset vaatimukset yhteensovitetaan.

10.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa

Yhden luukun mallin arvioidaan parantavan kansalaisten asemaa ja toimintaa yhteiskunnassa. Tällä hetkellä ympäristöllisiin hankkeisiin liittyvien asianosaisten voi olla vaikea hahmottaa, miten ja mihin osaan hankkeesta voidaan kulloisenkin kuulemisen yhteydessä ottaa kantaa. Myös muutoksenhakuteitä voi hankkeen ennakkovalvonnassa olla lupamenettelyjen moninaisuudesta johtuen useita.

Yhden luukun mallissa tarkoituksena on, että kansalaiset voisivat ottaa kantaa hankkeeseen kokonaisuudessaan yhdellä kertaa. Kannanotot ohjautuisivat järjestelmän sisällä oikeaan ratkaisuympäristöön ja oikean viranomaisen huomioon otettaviksi. Lisäksi yhden luukun malli antaisi mahdollisuuden hankkeen ympäristövaikutuksia ehkäisevien lupamääräysten yhteensovittamiseen.

Myös lupaluonnoksesta kuulemisella voidaan arvioida olevan positiivinen vaikutus kansalaisten asemaan. Lupaluonnos konkretisoisi asianosaisille, mistä hankkeessa on kysymys ja mitkä asiat lupaviranomainen on jo ottanut menettelyssä huomioon.

Tietoyhteiskuntavaikutukset

Tässä raportissa esitetään suuntaviivat sähköisten palvelujen kehittämiseksi tukemaan yhden luukun mallia. Tarkoituksena on saattaa malli toimimaan niin nopeasti ja niin pitkälle kuin mahdollista sähköisessä palveluympäristössä ja mahdollistaa eri osapuolten sähköinen tiedonsaanti. Siten malli tukee tietoyhteiskunnan kehittymistä.

10.5 Yhden luukun periaatteen tavoitteiden toteutuminen

Tämän selvityshankkeen tavoitteet määriteltiin hanketta käynnistettäessä 10 eri kriteerin muodossa (ks. jakso 1.5.). Seuraavassa arvioidaan, miten nämä tavoitteet toteutuvat tässä raportissa esitetystä yhden luukun mallista.

Jokainen menettelyn osa tuottaa lisäarvoa niin, että kussakin menettelyssä tai menettelyn vaiheessa hyödynnetään parasta käytettävissä olevaa asiantuntemusta eikä samoja asioita selvitetä tai harkita useampaan kertaan

Yhden luukun mallissa tarkoituksena on parhaan asiantuntemuksen hyödyntäminen. Viranomaisten toimivaltuuksiin ei olla ehdottamassa olennaisia muutoksia. Mallin tuoma lisäarvo päätöksenteon asiantuntemukseen on se, että hankkeen ennakoivan eri menettelyjä ja vaatimuksia voidaan sovittaa yhteen, jolloin niistä saadaan kerättyä tietoaineisto kerralla. Myös haitankärsijöiden on nykyistä yksinkertaisempaa antaa panoksensa asian selvittämiseen.

Ehdotetun mallin tarkoituksena on välttää asioiden selvittämistä tai harkitsemista useaan kertaan. Sinänsä lupamenettelyissä tarkastellaan nykyisinkin hankkeen eri vaikutuksia ja eri näkökulmista, mutta eri menettelyissä kerätään paljon myös samaa perustietoa hankkeesta ja sen vaikutuksista. Lisäksi haitankärsijöitä pyydetään eri prosesseissa esittämään näkemyksensä hankkeesta eivätkä nämä välttämättä hahmota, mistä asioista missäkin yhteydessä tulisi lausua. Yhden luukun malli mahdollistaa tiedon keräämisen ja kuulemisen hankkeesta ja sen vaikutuksista yhdellä kertaa.

Hankkeen sallittavuutta ja lupamääräyksiä harkittaisiin edelleen toimivaltaisissa viranomaisissa, joskin tietyistä erillisistä päätöksistä luovuttaisiin yhden luukun mallin mukaisesti. Aineelliseen sääntelyyn liittyy joitakin päällekkäisyyksiä esimerkiksi kaivoslain ja ympäristönsuojelulain välillä, joista ehdotetun mallin myötä ei päästä eroon. Yhden luukun malli tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden eri ratkaisujen yhteensovittamiseen menettelyssä ja siihen, että kukin toimivaltainen viranomainen hahmottaa nykyistä paremmin hankkeen ennakoivan kokonaisuuden.

Menettelyt ovat selkeitä, ennakoitavia ja sujuvia

Menettelyistä tulisi selväpiirteisempiä, ennakoitavampia ja sujuvampia yhden luukun mallissa. Ensinnäkin tietyistä erillisistä päätöksistä luovuttaisiin, mikä yksinkertaistaisi ennakkovalvontaa. Toiseksi menettelyt yhteensovitettaisiin keskenään ja hankkeesta tehtäisiin kokonaisvaltainen ennakkovalvontapäätös yhdellä kertaa. Samalla hankkeen tarvitsemien eri lupien ja muiden ennakkovalvontapäätösten tarve tulisi kartoitettavaksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kolmanneksi haitankärsijät voisivat ottaa kerralla kantaa koko hankkeen sallittavuuteen.

Menettelyjen yksinkertaistumista ja sujuvoitumista haittaisi kuitenkin se, että hankkeen toteuttaja voisi niin halutessaan hakea eri lupia ja muita ennakkovalvontapäätöksiä myös erillisinä. Tämän erillisen käsittelyn vaihtoehdon voidaan osaltaan nähdä lisäävän ympäristöllisen järjestelmän vaikeaselkoisuutta.

Asiat tehdään oikea-aikaisesti ja oikeasuhtaisesti

Asioiden tekemisen oikea-aikaisuus ennakkovalvonnassa riippuu pitkälti kulloinkin käsiteltävänä olevasta hankkeesta ja eri menettelyyn osallistuvien toimijoiden näkemyksistä. Yhden luukun malli mahdollistaa hankkeen eteenpäin viemisen kokonaisuutena, mutta toiminnanharjoittaja voi myös päättää hakea päätöksiä erillisinä. Siten mallin voidaan katsoa mahdollistavan asioiden oikea-aikaisesti tekemisen ainakin toiminnanharjoittajien näkökulmasta. Haitankärsijöiden kannalta edullisinta olisi saada kokonaiskuva hankekokonaisuudesta ja päästä vaikuttamaan siihen yhdellä kertaa, mihin yhden luukun malli avaa mahdollisuuksia.

Päätöksenteon oikeasuhtaisuus on pyritty ottamaan yhden luukun mallissa huomioon kahdella tavalla. Ensinnäkin eri lupia voidaan hakea myös eriaikaisesti, jos toiminnanharjoittaja haluaa esimerkiksi selvittää hankkeen sallittavuuden tietyn kysymyksen osalta ennen raskaamman käsittelyn aloittamista. Toiseksi sellaiset ennakkovalvonta-asiat, joiden yhtäaikaisen käsittelyn arvioitaisiin monimutkaistavan yhden luukun mallia tarpeettomasti, on jätetty yhdennettävien menettelyjen ulkopuolelle.

Näin ollen menettelyjen yhteensovittaminen ja koordinointi yhden luukun mallin mukaisesti parantaa mahdollisuuksia asioiden oikea-aikaiseen ja -suhtaiseen ratkaisemiseen. Toiminnanharjoittaja voi kuitenkin päättää hakea ennakkovalvontapäätöksiä myös erillisinä, jos katsoo tämän tarkoituksenmukaiseksi asioiden oikea-aikaisen ja -suhtaisen käsittelyn kannalta.

Menettely tuottaa aineellisesti oikeanlaisen lopputuloksen, joka on asiakkaan ja luvan muun hyödyntäjän (mm. naapurit ja valvontaviranomaiset) näkökulmasta mahdollisimman selkeä eikä esimerkiksi sisällä keskenään ristiriitaisia veloitteita

Lopputuloksen aineellinen sisältö riippuu luonnollisesti sovellettavien lakien vaatimuksista. Yhden luukun mallissa on kuitenkin mahdollista koota kokonaisvaltainen hankepäätös, jonka lupamääräykset on sovitettu yhteen ja ristiriitaisuudet poistettu. Yhtäaikainen ja yhteensovitettu päätöksenteko tuottaa yhden päätösdokumentin, jonka hyödyntämistä ja ajan tasalla pitämistä voidaan edesauttaa sähköisten palvelujen avulla.

Lupaluonnoksesta kuuleminen voi myös edesauttaa oikeanlaiseen lopputulokseen pääsemistä yhden luukun mallin mukaisessa menettelyssä. Samalla se todennäköisesti vähentää muutoksenhaun tarvetta, kun kuulemisen kautta niin toiminnanharjoittaja kuin haitankärsijät voivat reagoida luonnoksen mukaiseen lopputulokseen ja lupamääräyksiin.

Hankkeiden ennakkovalvonta nopeutuu

Yhden luukun mallin voidaan arvioida selvästi nopeuttavan sellaisten hankkeiden ennakkovalvontaa, joissa tehdään yhtä useampi mallin piiriin kuuluva ennakkovalvontapäätös. Malli mahdollistaa sen, että hankekokonaisuus otetaan kerralla käsittelyyn yhtäaikaisesti ja että niiden menettelyt sovitetaan yhteen. Samalla toiminnanharjoittaja voi myös saada neuvontaa ja eri lupien tarve voidaan kartoittaa.

Osaltaan ennakkovalvonnan nopeutumiseen vaikuttaa se, että erillisten menettelyjen yhteensovittamisen myötä myös viranomaislausunnot ja kuulemiset koottaisiin yhteen menettelyyn.

Jos esimerkiksi ympäristölupamenettely toimii yhden luukun mallin käynnistymisen mahdollistavana menettelyinä, ei yhden luukun malli kuitenkaan nopeuta menettelyä verrattuna tähän yksittäiseen menettelyyn. Päinvastoin siihen tulee todennäköisesti kulumaan enemmän aikaa, kun menettelyt koordinoidaan keskenään. Hankekokonaisuuden käsittelyn kokonaisuuden voidaan kuitenkin arvioida yhden luukun mallissa vähentyvän selvästi.

Asiakkaan ja viranomaisen hallinnollinen työ vähenee

Asiakkaan hallinnollinen työ vähenisi yhden luukun mallissa. Toiminnanharjoittaja saisi hankekokonaisuuden ennakkovalvonnan vireille kerralla ilman, että hankkeesta tulisi toimittaa usein osin päällekkäisiä tietoja eri viranomaisille. Haitankärsijöiden kuuleminen voitaisiin puolestaan keskittää pitkälle yhteen menettelyyn, joka käsittelisi hanketta kokonaisuudessaan ja samanaikaisesti useista lainsäädännössä edellytetyistä ympäristöllisistä näkökulmista.

Viranomaisten hallinnollisen työn voidaan arvioida vähenevän yhden luukun mallin myötä, mutta ei merkittävästi. Väheneminen ei myöskään kohdistuisi viranomaisiin tasaisesti, vaan yhden luukun mukaisessa menettelyssä koordinoivan viranomaisen työ lisääntyisi esimerkiksi hankkeen ympäristölupaprosessiin verrattuna.

Viranomaisten hallinnollisen työn väheneminen olisi seurausta rinnakkaisten menettelyjen vähenemisestä. Hankkeen perustietoja ei tarvitsisi kerätä eikä esimerkiksi kuulemisia järjestää useaan kertaan. Hallinnollisen työn väheneminen kohdistuisi lähinnä muihin kuin yhden luukun mallin mukaista prosessia koordinoiviin viranomaisiin, joiden työmäärä jonkin verran lisääntyisi neuvonnan, hankekokonaisuuden tarkastelun, lupaluonnoksen muotoilun ja viranomaisyhteydenpidon myötä.

Lupamenettelyjen päällekkäisyydet vähenevät

Yhden luukun malli vähentäisi selvästi eri lupamenettelyjen päällekkäisyyksiä. Päällekkäisyyksien väheneminen liittyisi nimenomaan menettelyllisiin kysymyksiin, ei eri ympäristölakien aineellisen sisällön mahdollisiin päällekkäisyyksiin. Sen sijaan, että hankkeen lupa-asiat tulevat vireille eri aikoina, perustiedot vaaditaan erikseen useissa menettelyissä, hakemuksista kuullaan ja päätökset tehdään erikseen, nämä menettelyjen vaiheet koottaisiin yhden luukun mallissa yhteen.

Viranomaisten välinen yhteistyö parantuu ja viranomaisjärjestelmä yksinkertaistuu

Yhden luukun malli edellyttää toimiakseen hyvin toimivaa viranomaisten välistä yhteistyötä. Yhteistyöstä ehdotetaan myös säädettävän erikseen. Mallin voidaan arvioida parantavan viranomaisten yhteistyötä erityisesti hankkeiden ennakkovalvonnassa, mutta yhden luukun mallin mukaisen kokoavan hankepäätöksen voidaan arvioida antavan hankkeesta selväpiirteisen kuvan myös jälkivalvontaa varten.

Viranomaisjärjestelmän mahdollinen yksinkertaistuminen on pitkälti kiinni poliittisista linjauksista. Yhden luukun malli yksinkertaistaisi kuitenkin viranomaisrakennetta siinä mielessä, että mallissa olisi selvä koordinoiva viranomainen, johon luvanhakija ja muut tahot olisivat yhteydessä hankkeen ennakkovalvonnan tiimoilta. Lisäksi tietyistä erillisistä päätöksistä, kuten luonnonsuojelulain mukaisista poikkeusluvista ja ampumaratalain mukaisesta ampumarataluvasta, ehdotetaan tässä raportissa luovuttavan, mikä osaltaan yksinkertaistaisi päätöksenteon viranomaisjärjestelmää.

Ympäristönsuojelu, elinympäristön turvallisuus ja maankäytön suunnitelmallisuus kehittyvät

Yhden luukun malli ei vaikuta lainsäädännössä asetettuihin aineellisiin vaatimuksiin eikä siten suoraan ympäristönsuojelun tasoon tai elinympäristön turvallisuuteen. Se antaa kuitenkin mahdollisuuden näissä suhteissa lupamääräysten yhteensovittamiseen.

Maankäytön suunnitelmallisuuden kehittyminen riippuu pitkälti siitä, miten maankäytön suunnittelu tullaan sovittamaan yhteen yhden luukun mallin kanssa. Sinänsä jo hankkeen käsittely yhdessä menettelyssä antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet maankäytön suunnitelmallisuuden kehittämiseen.

Osallistumisprosessit ja muutoksenhakumenettelyt yksinkertaistuvat

Yhden luukun malli yksinkertaistaisi selvästi osallistumisprosesseja ja muutoksenhakumenettelyjä. Osallistuminen voitaisiin keskittää pitkälti yhteen menettelyyn. Samoin muutosta haettaisiin samanaikaisesti eri lakien mukaisista ratkaisuista ja muutoksenhakutie olisi sama.

10.6 Oikeudelliset reunaehdot

Tämän raportin jaksossa 2.13 on tarkasteltu yhden luukun mallin kehittämisen oikeudellisia reunaehtoja, jotka seuraavat kansallisesta, kansainvälisestä ja EU-oikeudesta. Erityisesti jaksossa keskityttiin perustuslain, hallintolain, Århusin sopimuksen, YVA-yleissopimuksen, EU:n energiainfrastruktuuriasetuksen, teollisuus päästödirektiivin, ympäristötiedodirektiivin ja YVA-direktiivin menettelysääntelyn tarkasteluun.

Suhteessa kansalliseen oikeuteen yhden luukun mallin voidaan arvioida edistävän perustuslaissa edellytettyä ympäristötiedon julkisuutta ja mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ympäristölliseen päätöksentekoon, kun nykyistä hajautettua päätöksentekoa kootaan yhteen menettelyyn ja sähköisiä palveluja otetaan käyttöön. Samoin hankkeiden kokonaiskäsittelyajan lyhentyminen tarkoittaa perustuslaissa tarkoitettua viivyttyksettömän käsittelyn edistämistä.

Yhden luukun mallin voidaan katsoa olevan myös hallintolain käsittelysäännösten kanssa yhdenmukainen. Tässä suhteessa suuntaa antavat esimerkiksi hallintolain säännökset asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä ja toisiinsa liittyvien asioiden valmistelusta yhdessä ja ratkaisemisesta samalla kertaa samassa viranomaisessa.

Kansainvälisessä oikeudessa Århusin sopimuksessa asetetut vaatimukset eivät ole yhden luukun mallin näkökulmasta kovin yksiselitteisiä. Sopimuksessa yhtäältä mahdollistetaan tiedottaminen vasta päätösluonnoksesta, mutta toisaalta edellytetään, että yleisö voi osallistua päätöksentekomenettelyyn jo sen alkuvaiheessa. Kun edellä on esitetty, että yhden luukun mallista tiedotetaan yleisölle ja että yleisö voi osallistua päätöksentekomenettelyyn heti hakemuksen vireilletulon jälkeen toimittamalla mielipiteitä, voidaan mallia pitää Århusin sopimuksen kanssa yhteensopivana. Myöskään YVA-yleissopimus ei aseta esteitä yhden luukun mallin kehittämiseksi,

EU-oikeuden säädöksistä energiainfrastruktuuriasetuksen pohjalta on Suomessa annettu menettelyjen yhteensovittamisesta lainsäädäntöä, joka tulee kuitenkin hyvin harvoin sovellettavaksi. Tässä raportissa hahmotellulla yhden luukun mallilla olisi kuitenkin yhteyksiä energiainfrastruktuuriasetuksessa tarkoitettuihin asian mahdollisimman nopeaan käsittelyyn, lupaprosessin järjestämisen vaihtoehtoihin ja lupaprosessille asetettaviin määräaikoihin.

Yhden luukun mallin voidaan katsoa noudattelevan myös teollisuuspäästädirektiivin, ympäristötietodirektiivin ja YVA-direktiivin suuntaviivoja. Teollisuuspäästädirektiivissä edellytetään (joskin pienemmässä mittakaavassa), että viranomaiset tekevät yhteistyötä myönnettäessä useita lupia ja että yleisöllä ja asianosaisilla on mahdollisuus vaikuttaa tehokkaasti ympäristölliseen päätöksentekoon. Ympäristötietodirektiivin perusteella ympäristötieto ja päätöksenteko on oltava avointa, mitä sähköiset palvelut entisestään edistäisivät. YVA-direktiivi ei puolestaan aseta esteitä YVA-menettelyn tiiviimmälle kytkemiselle lupamenettelyyn, vaan sen uudistus, mukaan lukien perustellun päätelmän sisällyttäminen lupapäätökseen, pikemmin johdattaa tähän suuntaan.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Kirjallisia lähteitä

Att tänka nytt för att göra nytt - om perspektivskiften i offenlig verksamhet SOU 2013:40.

Axelsson, Markku: Kysely kuntien rakennusvalvontaviranomaisille ja luottamushenkilöille. Kuntaliitto 2012.

Belinskij, Antti: Ympäristöllisten menettelysäännösten kehittämisenäkymät nykysääntelyn valossa. Erillisselvitys. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke. 2016.

Bundestag, Drucksache 16/1337, 26.4.2006.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/013/1601337.pdf>.

Ek, Lena. Göteborgs-posten 20 april 2012.

Ekroos, Ari - Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmän keventämishankkeista eräissä maissa - Oikeusvertaileva katsaus 31.08.2014.

En effektivare miljöprövning SOU 2003:124

Får jag lov? Om planering och byggande SOU 2005:77

Hassinen, Satu: Yhteislautakunta rakennusvalvonnan viranomaistehtävien järjestämisessä. Selvitys 12.4.2010. Saatavilla:
http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/rakennusvalvonta/kuntien-toiminta/Documents/Satu_Hassinen_selvitys.pdf.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 20/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ampumaratalaiksi sekä laeiksi ampumaselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 75/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 257/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maaineslain muuttamisesta.

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 59/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

Heinonen, Hilikka: Jättesääntely yhden luukun mallissa. Erillisselvitys. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke. 2016.

<http://liiteri.ymparisto.fi/asemakaavat/>, viitattu 1.12.2015.

http://www.anwalt.de/rechtstipps/auswirkungen-der-umsetzung-der-industrieemissionsrichtlinie-fuer-anlagenbetreiber_043228.html, viitattu 20.5.2016.

http://www.emagister.de/industrieemissionen_richtlinie_ied_neue_regeln_fuer_industrieanlagen_und_ueberwachungsbehoerden-ec180393179.htm, viitattu 20.5.2016.

<https://www.energiavirasto.fi/yleista-paastokaupasta>, viitattu 26.11.2015.

<http://www.hameenliitto.fi/muinaisjaannokset>, viitattu 1.12.2015.

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/Sivut/default.aspx>, viitattu 25.11.2015.

http://www.pelastustoimi.fi/download/47049_Suomen-pelastustoimi-web.pdf?c21ca4479bb4d088, viitattu 26.11.2015.

<https://prontonet.fi/Pronto3/online1/TPKaikkiS.htm>. Tilasto sisältää hätäkeskuksille ilmoitetut onnettomuudet ja tapahtumat, joihin pelastustoimi on osallistunut. Tilasto on ajettu 26.11.2015 1:30:03.

http://www.trafi.fi/filebank/a/1424263584/f088f22779f8dbe283e7ce28c0439960/15270-Lentopaikkojen_pitajat.pdf, viitattu 24.11.2015.

<http://www.tukes.fi/fi/Tietoa-meista/Kasittelyajat/>, viitattu 26.11.2015.

<http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/>, viitattu 2.12.2015.

<http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kemikaalit-ja-kaasu/>, päivitetty 4.11.2015.

<http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kemikaalit-ja-kaasu/Kuulemismenettely/Lupapaatokset-2014/>, viitattu 2.12.2015.

http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Kiellon_ ja_ rajoituksen_hakeminen_maasto_ ja_ vesiliikenteelle, viitattu 24.11.2015.

http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Luonnon_suojelun_luvat/Lajien_ rauhoitussaanoksista_poikkeaminen, viitattu 24.11.2015.

Josefsson, H.: Likvärdig miljöbalkstillämpning – myt eller sanning? En miljörättslig studie, Uppsala universitet 2010. F

Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitoksen palvelutasopäätös 2013-2016. Hyväksytty 11.12.2012.

Kokko, K. - Oksanen, A. - Hast, S. - Heikkinen, H.I. - Hentilä, H.-L. - Jokinen, M. - Komu, T. - Kunnari, M. - Lépy, É. - Soudunsaari, L. - Suikkanen, A. - Suopajarvi, L.: Hyvä kaivos pohjoisessa – opaskirja ympäristösääntelyyn ja sosiaalista kestävyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin. Multiprint Oy, Oulu 2013.

Korpivaara, Aila - Syrjälä, Santeri (toim.): Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi - Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehdoista. Ympäristöministeriön raportteja 9 | 2015.

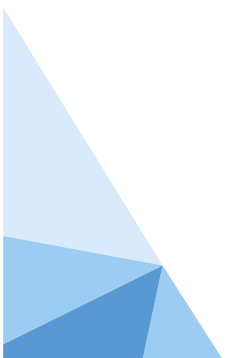
Maanmittauslaitoksen vuositilastoja 2013. SVT Suomen virallinen tilasto. Ympäristö ja luonnonvarat 2014. Saatavilla: http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/mml_vuositilasto_2013.pdf, viitattu 8.1.2016

Malin, Kimmo - Ekroos, Ari: Lunastus- ja pakkotoimimenettelyt yhden luukun mallissa. Erillis-selvitys. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot - hanke. 2016.

Miljörätt – Hur kunde det bliv så fel? Svenskt näringsliv 2010.

Mäenpää, Olli: Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä. 2014.

Parviainen, Jarno: Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2013. Kuntaliitto.



Promemoria – Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, 2012. (viitattu sivulla 62)

Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, rapport 5353, februari 2004.

Pölönen, Ismo - Halinen, Arja: Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeet ja -mahdollisuudet. Erillisselvitys. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke. 2016

Ramboll Finland Oy: Energiantuotantohankkeiden lupamenettelyiden sujuvoittaminen, 2013.

Rintala, Jari - Lonka, Harriet: Maa-aineslain toimivuuden arviointi. Suomen ympäristö 12/2013.

Salminen, Antti: Kuntien ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröitävät toiminnan. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14/2014.

Suvantola, Leila – Pasanen, Anna-Mari – Pesonen, Lea: Luonnonsuojelun korvausjärjestelmä. Suomen Ympäristö 9/2006. (Viitattu sivu 22, alaviite 39)

SYKE: Teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanon vaikutukset Suomessa, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2012.

SYKE 2015: Tilastoja YVA-menettelyn soveltamisesta vuoden 2014 loppuun saakka. 14.9.2015.

Tarasti, Lauri: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2016.

TUKES opas: Painelaitteet.

TUKES: TUKES henkilöstötilinpäätös 2014.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välinen tulostavoiteasiakirja 5.12.2014.

Valtiovarainministeriö: Keskus- ja aluehallinnon virastonselvitys -hanke (VIRSU). Aluehallinnon selvitystyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015.

Warsta, Matias: Sähköisen asiointijärjestelmän (e-lupajärjestelmän) kehittäminen sujuvoittamaan ympäristöön liittyvää päätöksentekoa sekä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Enlawin Consulting Oy 2015.

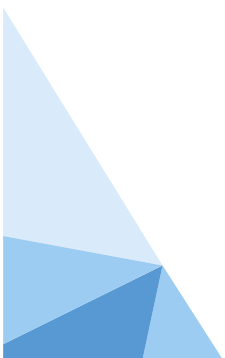
Warsta, Matias: Sähköinen asiointi yhden luukun mallissa. Erillisselvitys. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke. 2016.

Warsta, Matias - Ekroos, Ari: Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten menettelyiden suhteesta yhden luukun mallissa. Erillisselvitys. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke. 2016a.

Warsta, Matias - Ekroos, Ari: Metsäteollisuuden ennakkovalvonnasta yhden luukun mallissa. Erillisselvitys. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke. 2016b.

Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen - Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Maaliskuu 2015. YM:n raportteja 13/2015.

Ympäristöministeriö: Ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishanke. 30.11.2011. YM 038:00/2011.



Ympäristöministeriö: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen - Arvio toteutamisvaihtoehdoista. Maaliskuu 2015.

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

Ympäristöministeriö - työ- ja elinkeinoministeriö: Ennakkoneuvottelut lupa-asioissa – toimintamalleja; käyttöönoton peruserätykset. 14.3.2014.

Lyhenteet

A	asetus
AbwAG	Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Saksa)
AVI	aluehallintovirasto
BauGB	Baugesetzbuch (Saksan rakennuskaari)
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Maaperänsuojelulaki, Saksa)
BImSchG	Bundes-Immissionschutzgesetz (immissiosuojelulaki, Saksa)
9. BImSchV	Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) (Saksa)
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Naturschutz und Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz (luonnonsuojelulaki, Saksa)
EläintautiL	eläintautilaki (441/2013)
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EVIRA	Elintarviketurvallisuusvirasto
EY	Euroopan yhteisöt
FMH	Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Saksan perustuslaki)
HE	hallituksen esitys
HERTTA	Ympäristötiedon hallintajärjestelmä
htv	henkilötyövuosi
JL	jätelaki (646/2011)
KaivosL	kaivoslaki
KaPa-hanke	Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamishjelma
KemikaaliturvallisuusL	laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisesta käsittelystä ja varastoinnista (390/2005)
ks.	katso
L	laki
LannoitevalmistelL	Lannoitevalmistelaki (539/2006)
LUKE	luonnonvarakeskus
LSL	luonnonsuojelulaki (1096/1996)
Lunastuslaki	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
MAL	maa-ainelaki (555/1981)
MB	miljöbalk (1998:808) (Ruotsin ympäristökaari)
MH	metsähallitus
MML	maanmittauslaitos
MPF	Miljöprövningsförelördningen (2013:251)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
MuinaisML	muinaismuistolaki (295/1963)
PL	perustuslaki (731/1999)
PRH	pantti- ja rekisterihallitus
PäästökauppaL	Päästökauppalaki (311/2011)
s.	sivu, sivut

SADe-ohjelma	Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma
SopS	sopimussarja
STUK	Säteilyturvakeskus
SYKE	Suomen ympäristökeskus
TEAS	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
Teollisuuspäästödir.	Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi (2010/75/EU) teollisuuden päästöistä
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
TSL	terveydensuojelulaki (763/1994)
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
VAHTI	Valvonta- ja kuormitustietojärjestelmä
VAT	valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
VHJL	vesienhoidon järjestämisestä annettu laki (1299/2004)
VIRSU	Keskus- ja aluehallinnon virastonselvitys -hanke
VL	vesilaki (587/2011)
VNA	valtioneuvoston asetus
VVGB	Verklaring van geen bedenkingen (viranomaisen vastustuksen puuttumisvakuutus, Alankomaat)
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (ympäristölupamenettelyn puitelaki, Alankomaat)
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Saksa)
YhtTL	laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009)
YM	ympäristöministeriö
YSA	ympäristönsuojeluasetus (713/2014)
YSL	ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YVAL	ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki (468/1994)

Luettelo kuvista, kuvioista ja taulukoista

Kuva 1. YVA-menettelyn kulku, s. 8.

Kuva 2. Vuosina 1994–2014 vireille tulleet YVA-menettelyt hanketyypeittäin jaoteltuna, s. 9.

Kuva 3. Kuntien ympäristöluvanvaraiset toiminnot toimialoittain, s. 16.

Kuva 4. Ympäristölupamenettelyn kulku, s. 19.

Kuva 5. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimivien yksiköiden edustama asukasmäärä vuonna 2013, s. 39.

Kuva 6. Alueelliset pelastuslaitokset, s. 42.

Kuva 7. Havainne-esitys yhden luukun järjestelmän digitalisaatiosta, s. 86.

Kuvio 1. Viranomaistoimivalta, s. 71.

Kuvio 2. Koordinoinnin järjestäminen, s. 75.

Kuvio 3. Menettelyn kulku, s. 78.

Taulukko 1. Suuntaa antava arvio kunnan rakennusvalvonnan vuosittain tekemistä eräistä päätöstyypeistä, s. 13.

Taulukko 2. Periaatteellinen taulukko toimivaltaisesta ympäristölupaviranomaisesta, s. 17.

Taulukko 3. Odotettavissa olevat käsittelyajat kaivosasioissa Tukesissa, s. 20.

Taulukko 4. Eri menettelyissä kerättävien perustietojen vertailua, s. 34.

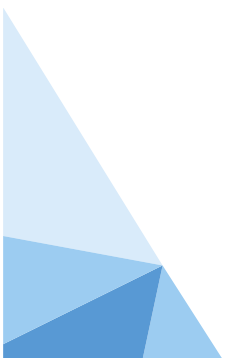
Taulukko 5. Energiaviraston tekemät päätökset aihealueittain vuonna 2014, s. 38.

Taulukko 6. Arvio kuntien vuosittain tekemistä ympäristönsuojelupäätöksistä Kuntaliiton vuoden 2013 kyselyn tuloksiin perustuen, s. 40.

Taulukko 7. Suuntaa antava arvio kunnan rakennusvalvonnan vuosittain tekemistä eräistä päätöstyypeistä, s. 41.

Taulukko 8. Yhteenvedo vaihtoehtojen menettelyvaiheittaisesta vertailusta, s. 56.

Taulukko 9. Eri menettelyt yhden luukun periaatteen toimeenpanossa, s. 67



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-273-9 (pdf)

