

Ari Ekroos - Matias Warsta

*Ympäristölupajärjestelmän
keventämishankkeista eräissä
maissa*

Prof. Ari Ekroos – TkT Matias Warsta



Selvityksen tausta

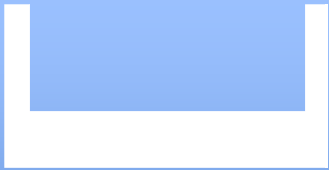
- Useissa Euroopan unionin jäsenmaissa on tehty laaja-alaisia kehittämistoimenpiteitä ympäristöoikeudellisen hallinnollisen ohjausjärjestelmän kehittämiseksi.
- Suomessa meneillään ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) kokonaisuudistus
 - tarpeen kehittää järjestelmästä nykyistä tehokkaampi, joustavampi ja joutuisampi.
 - globaalin kilpailun kiristyminen .
 - tarve huomioida kustannukset ja menettelyihin kuluva aika.
- Merkittäviin lievennyksiin ympäristönsuojelun tasossa ei valmiutta.
- Myös Suomessa selvitetty ympäristölupajärjestelmän kehittämistarpeita ja selvitykset ovat johtaneet joihinkin uudistuksiin.
 - Kokonaisuutena toteutuneet verrattain hitaasti ja usein vain osittain.

Selvityksen tavoite

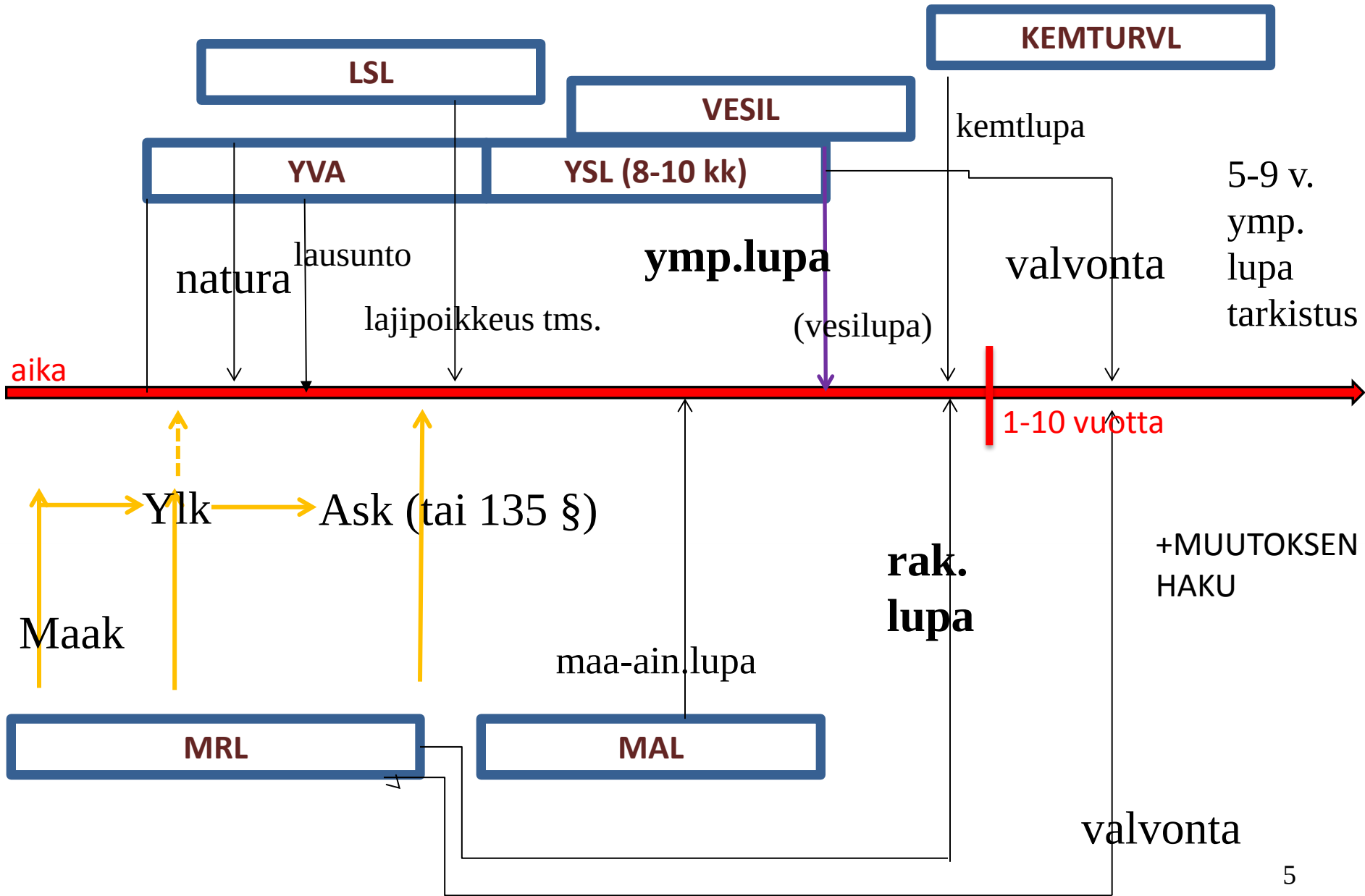
- Selvityksen tavoitteena oli koota erityisesti tietoa:
 - lupakäsittelyn kestosta vertailumaissa,
 - eri lupamenettelyiden ja YVA:n kytkeytymisestä toisiinsa (esim. vesiasiat, kaivos, maa-ainesasiat ja kemikaaliturvallisuus, muut TUKES:n tekniset luvat),
 - lupien tarkistamismenettelyistä, luvanhakuvelvollisten lukumäärästä ja kynnystasoista (mm. suhteessa EU-lainsäädäntöön),
 - muutoksenhakujärjestelmästä,
 - sähköisten järjestelmien käytöstä lupamenettelyissä.
- Keskittyy Ruotsin, Saksan ja Alankomaiden lupajärjestelmiin.
- Mukana myös Iso-Britannia, Tanska, Viro, Ranska, Norja ja Sveitsi.

Ympäristölupamenettelyn kesto

- Aluehallintovirastojen tavoite lupamenettelyn kestosta on 10-12 kk
- Vuonna 2009 keskimääräinen käsittelyaika oli noin 14 kk, mutta on pidentynyt entisestään noin 16 kk:een
- Kuntatason luvan käsittelyaika vaihtelee kunnittain
- Toistaiseksi voimassa oleva valtion lupaviranomaisen myöntämä lupa on tarkistettava noin 9 vuoden välein ja määräaikaan lupa on voimassa keskimäärin 5,9 vuotta
- Vuosina 2014-2017 vireille noin 1 000 lupahakemusta, 60 % tarkistamisia



Lupaprosessin vaiheet Suomessa – nykytila

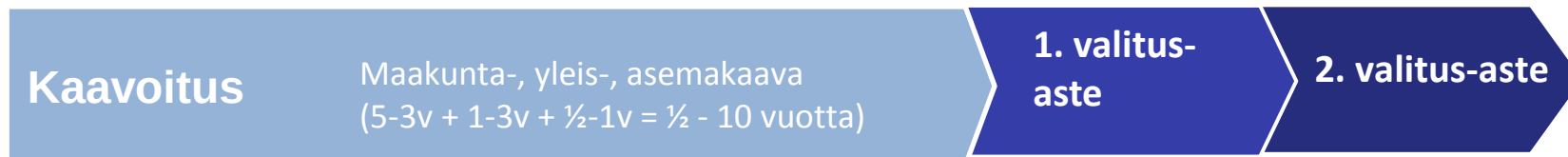


Lupaprosessin vaiheet Suomessa; nykytila

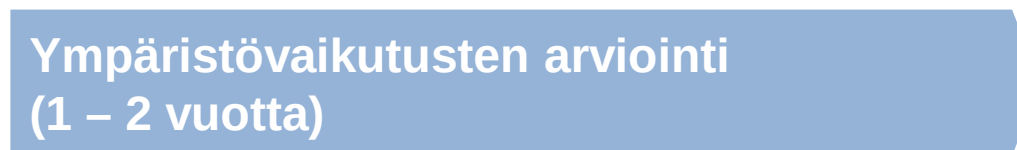
Kesto: n. 1 – 10 vuotta + muutoksenhaku

VIRANOMAINEN:

Maakunnan liitto/YM, Kunta



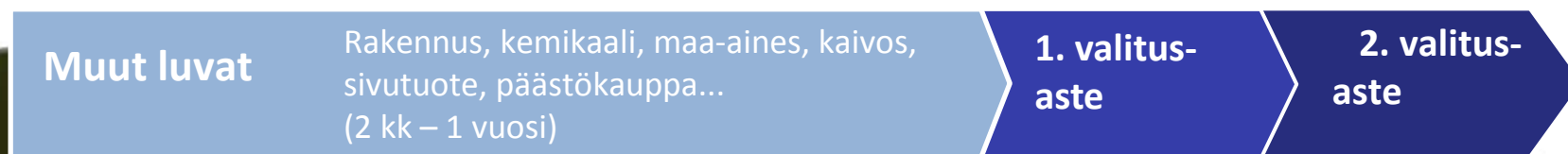
ELY



AVI, Kunta



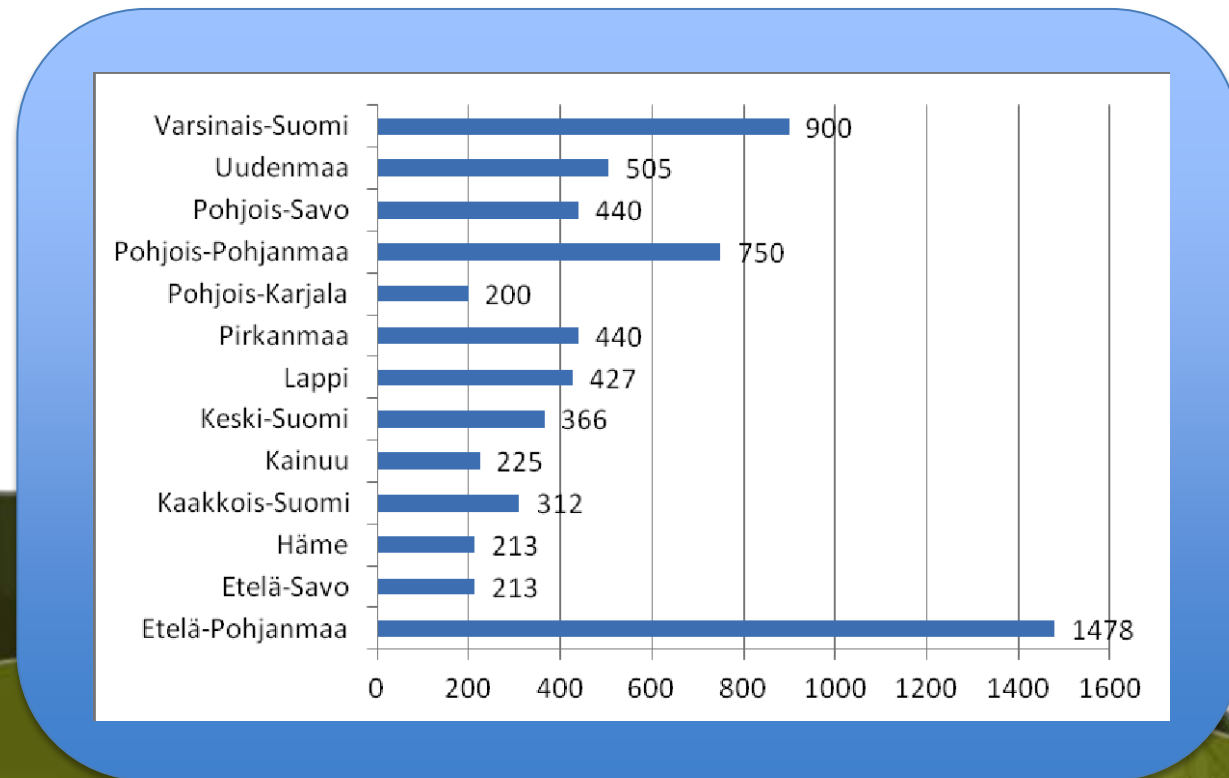
AVI, Tukes, Kunta, Energiavirasto, Evira...



12.11.2014

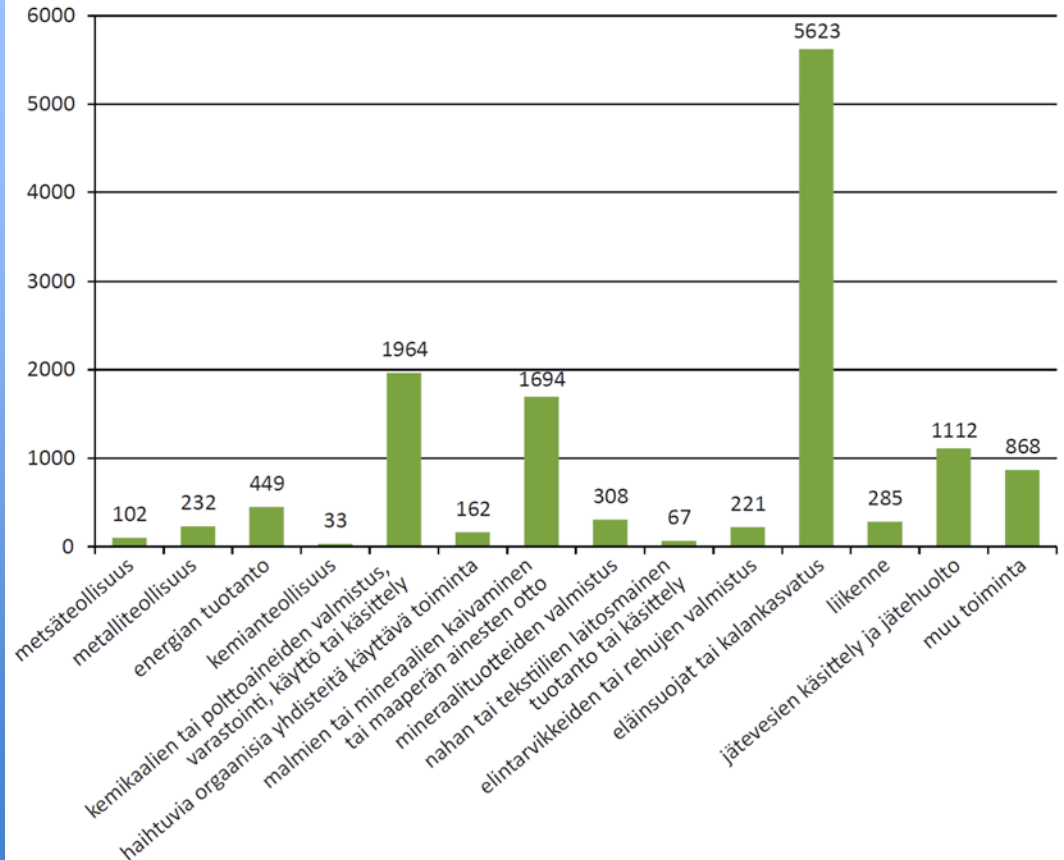
Ympäristölupavelvollisten määrä Suomessa –valtion luvittamat laitokset (AVI)

- AVI:n myöntämiä ympäristölupia on 6 469 kappaletta
 - EU:n teollisuuden päästödirektiivi vaatii Suomessa luvan **1 018 toimijalta** (ns. päätoimintoa 888 ja sivutoimintoa 130)
 - Vuosittain lupapäätöksiä annetaan noin 1 000 kappaletta



Ympäristölupavelvollisten määrä Suomessa –kunnan luvittamat laitokset

- Kunnan myöntämiä ympäristölupia on 13 000 - 14 000 kappaletta
- Näiltä toiminnoilta EU ei edellytä lupaa
- N. 2 000 laitosta toimii siirtymäsäännösten nojalla edelleen ympäristöluvan mukaisesti:
 - jakeluasemia (1 536 kpl)
 - asfalttiasemia (117 kpl)
 - pieniä energiantuotanto-laitoksia (337 kpl)
- Rekisteröinnin piiriin on toistaiseksi siirtynyt 640 laitosta



Lähde: Taskinen, SYKE 2014

Ympäristölupavelvollisten määrä eri maissa



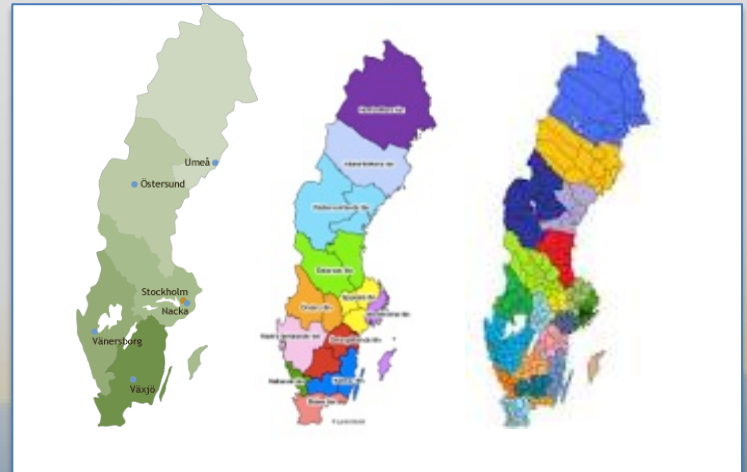
Iso-Britannia

- Maankäyttölupa (planning permit) ja ympäristölupa laaja-alaisia
- Lupajärjestelmän perusteisiin kirjattu hallinnollinen tehokkuus
- Käytössä lupa- ja ilmoitusjärjestelmä
 - Ennakoivat neuvottelut viranomaisen ja toiminnanharjoittajan välillä
 - Tehostettu: Standardiluvat ja suora normiohjaus
 - Täydentävä suora normiohjaus (simplified permitting)
 - Tiiviit lupapäätökset
- Käsittelyn enimmäiskestosta säädetty
 - Hakemus käsiteltävä 2- 4 kuukaudessa täydellisestä hakemuksesta
 - Tavoiteajat vielä kireämpiä
 - Hakemuksen täydellisyys selvitettävä ja ilmoitettava hakijalle arvioitu päätöspäivä
- Ei yleensä säännönmukaisia tarkistamismenettelyitä (tarvittaessa)
- Sähköiseen asiointiin panostettu voimakkaasti
- Muutoksenhaku erilainen: valituksen ratkaisee hallintoa edustava tarkastaja ja poikkeustapauksissa ministeri (tarkastaja valmistelee)

Ruotsi

- Lainsäädäntö koottu – ympäristökaari, yhtenäinen menettely
- Luvanvaraisia toimintoja karsittu viime vuosina
 - Tavoite 2 150 lupalaitosta
 - Saavutettu 1 000 vähenemä
 - 3-portainen laitosluettelo, alin luokka ilmoituksien piirissä
- Luvanvaraisia laitoksia n. 5 000, näistä 1 035 direktiivin mukaisia
 - Ilmoituksenvaraisia laitoksia n. 15 – 20 000
- Lupa voidaan yleensä vaatia tarkistettavaksi 10 vuoden kuluttua
- Ruotsissa lupamenettelyiden kesto on edelleen ongelma
- Muutoksenhakureitti riippuu lupaviranomaisesta

B-luokka:
Lääninhallitusten
konsessioviranomaiset (12
lääninhallitusta)



A-luokka:
Maa- ja ympäristöoikeudet
(5 kpl)

C-luokka:
Kunnan viranomainen
(kuntia 290 kpl)

Saksa



Saksan kodifiointihanke on lopetettu lähinnä perustuslaillisista syistä.

- Tavoitetaso oli korkea, pyrkimyksenä oli yhdistää ympäristölupamenettelyyn vesioikeudellisen sääntelyn lisäksi myös kemikaali-turvallisuusasiat.

- Lupien käsittelylle on asetettu määräajat ja lupavelvollisten lukumäärää on vähennetty mm. luvanhakukynnyksiä tarkentamalla
- Kuulemismenettelyt ovat vähäisten hankkeiden osalta kevyitä
- Erilaisia raportointivelvollisuuksia on vähennetty
- Lainsäädäntö on edelleen liittovaltiotasolla rakenteeltaan verrattain hajanaista, hankkeet voivat vaatia useita lupia
- Muutoksenhakutasoja kolme, reitti riippuu hanketyypistä; hallintoylioikeus -> liittovaltion hallinto-oikeus

Tanska

- Laajan kodifikaatiohankkeen ehdotuksen pitäisi valmistua vuonna 2015
- Lupavelvollisten lukumäärää on vähennetty:
 - lupavelvollisia on n. kolmasosa Suomen määrästä (n. 6 500)
- Vähäisempien hankkeiden lupamenettelyä on kevennetty tuntuvasti toimialakohtaisesti normeilla
- Luissa poiketaan standardimääräyksistä vain erityisin perustein
- Kuntaudistuksella kuntatason lupaviranomaisten määrä vähennettiin noin kolmasosaan entisestä
- Sähköistä asiointia kehitetään
- Muutoksenhakujärjestelmään liittyvä traditio erilainen kuin Suomessa



Tanskassa hallitus ajaa ympäristöministerin johdolla voimakkaasti ympäristönsuojelun hallinnollisen rasituksen vähentämistä.

Kuva: socialdemokraterne.dk

Ranska

- Ranskassa ympäristölupajärjestelmästä säädetään osana laaja-alaista ”ympäristökaarta” (Code de l'environnement).
- Ympäristöluvut (ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen mukaan lukien vesien pilaantuminen) on integroitu yhteen lupamenettelyyn.
 - viranomaisjärjestelmä yhtenäinen siten, että asiallinen ratkaisulta kuuluu lupa-asioissa seudullisesti järjestetyille viranomaiselle (Inspecteurs de l'environnement) ja menettelyllisesti myös prefetille.
 - Ranskassa viranomaisvalvonta näyttäisi vahvasti pohjautuvan ympäristöriskien arviointiin.
- Grenelle 1 ja 2 uudistukset:
 - Koskevat ympäristölainsäädäntöä kokonaisuudessaan
 - Tärkeänä osana ilmastösäätely.

Viro

- Ympäristölainsäädäntö hajanainen
 - Vanhaa ja uutta (EU-ajan) lainsäädäntöä voimassa.
- Virossa on asetettu menettelyiden kestolle lakisääteisen aikaraja, joka on enimmillään yksi vuosi
- Virossa on vireillä ympäristölainsäädännön kodifiointihanke
 - 1 osa, jossa yleiset säännökset, on valmis ja parlamentin hyväksymä
 - Ei kuitenkaan ilmeisesti voimassa, vaan tulisi voimaan erityisen/erityisten osien valmistuttua

Alankomaat

- Keskeisin lainsäädäntö
 - “Laaja ympäristölupamenettelylaki” (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo, 2010)
 - Muutoksia, esim. 2013
 - Ympäristönsuojelulaki 1993 (Wet milieubeheer)
 - Lukuisia muutoksia
 - Alueiden käytön suunnittelulaki (2008)
 - Luonnonsuojelualuelaki (1998), lajisuojelulaki, metsälaki
 - Vesilaki (sis. suunnittelun eli WFD:n, 2009)
 - Huom! ”Talouskriisilaki” 2010: järjestelmän nopeuttamispyrkimykset
- Ympäristölakiehdotus 2014 (”ympäristökaari”, omgevingswet)
 - tarkoituksena on helpottaa erilaisten rakentamisprojektien (esimerkiksi asuntorakentaminen ja tuulivoima) aloittamista
 - tavoitteena myös vähentää kunnissa laadittavien ”asemakaavojen” määrää siten, että jatkossa yksi kaava voisi korvata erilliset kaavat

Alankomaiden uusi ympäristölupamenettely (2010)

- Yhdensi 25 ympäristölupaa yhdeksi luvaksi
 - Luvat (mm. ympäristölupa, rakennuslupa, kaivoslupa, hakkuut, mainokset ja YVA jne.)
 - Poikkeamiset (mm. luonnon- ja kulttuuriympäristönsuojelu)
- Menettelyllinen yhdentäminen
- Aineellinen lainsäädäntö erillään
 - Sisällölliset ristiriidat ratkaistaan viranomaisen sisällä eli ei ristiriitoja sisällöllisesti (sitovat lausunnot)
- Yksi toimivaltainen lupaviranomainen
- Yksi valvontaviranomainen
- Sähköinen asiointi



Alankomaiden uusi ympäristölupamenettely (2010)

- Lupamenettely [kaaviona](#)
- Aikataulut, lupapäätös tehtävä:
 - Tavallisessa asiassa 8 viikossa (n. 2 kk)
 - Mahdollisuus pidentää 6 viikkoa -> max n. 3,5 kk.
 - Laajassa asiassa 26 viikossa (n. 6 kk)
 - Mahdollisuus pidentää 6 viikkoa -> max alle 8 kk
 - Pidentämisen edellytyksenä asian monimutkaisuus, ei automaatio
 - Jos ei päätetty, lupa myönnetty
- Lupahakemus, viranomaisratkaisu: laaja vai tavallinen
- Valitus yleiseen tuomioistuimeen (rechtbank), joita on Alankomaissa 11 kpl
 - päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla Raad van State´en ("korkein hallinto-oikeus")
- Sähköinen lupajärjestelmä <https://www.omgevingsloket.nl/>

Useasta erillisestä laista yhteen?

- Kodifikaatiot (“kaaret”)
 - Mitä kodifikaatiolla tarkoitetaan? vrt. Ruotsi ja Ranska
 - Mitä sillä voidaan saavuttaa? vrt. Ruotsi ja Alankomaat
 - Eri lakien yhdentämisen näkökulma tärkeä:
 - Onko tavoitteena ”vain” saattaa kaikki samaan lakiin?
 - Samat periaatteet?
 - Ehkä vähemmän viranomaisia?
 - Onko tarkoituksena menettelyn vai aineellisen lainsäädännön eli ympäristövaatimusten yhdentäminen (vaiko molemmat)?
 - Päästäänkö lähemmäksi hankkeiden kokonaishyväksyntää?

Yleisiä huomioita eri maista

- Menettelyiden kesto ongelmana monissa maissa
 - yksi ratkaisu: viranomaisilla säädetty käsittelyajat
 - toinen ratkaisu: yhdennetyt käsittelyt – projektiajattelu.
- Järjestelmien yhdentäminen/keventäminen
 - vähemmän lupavelvollisia,
 - standardisoidut luvat,
 - toimialakohtainen normiohjaus ja
 - sähköiset käsittelyjärjestelmät.

Tilanne Suomessa – miten ratkaistaan?

- Kesto
 - Yhdennetty menettely
 - Viranomaiselle säädetty päätöksentekoaika
 - Sähköinen asiointi
- Ennakoitavuus
 - Yleiset normit (luvitettavat ja muut)
 - Lupahakemustietojen tarkka määrittäminen
 - ”Standardiluvat” (+ sähköinen asiointi)
- Resurssit
 - Luvanhakukynnysten uudelleen määrittäminen
 - Lupien tarkistamisen poisto kokonaan tai osittain
 - Yleiset normit
 - Lupa- ja valvontaviranomaisen yhteen

Tilanne Suomessa – miten tehdään?

- Uudistetaan lupajärjestelmä yhden luukun periaatteella
 - Sisällytetään YVA mahdollisimman hyvin luvan yhteyteen
 - Muutoksenhaku yhdentyy, mahdollisesti käyttöön myös valituslupajärjestelmä
- Otetaan käyttöön valtakunnallinen sähköinen ympäristölupajärjestelmä (laajasti ymmärretty ympäristölupa)
 - Valtion ja kuntien yhteinen
 - Samassa yhteydessä tarkennetaan merkittävästi lupahakemuksessa vaadittavia tietoja
 - Mahdollistetaan laajamittaisesti ympäristöhallinnolla olevan tiedon hyväksikäyttö
 - Toteutetaan kuuleminen sähköisessä järjestelmässä
- Arvioidaan luvanhakukynnykset uudestaan
- Aloitetaan laajamittainen yleisten normien laatiminen
 - Lupavelvollisille -> standardilupa
 - Rekisteröitäville

Tilanne Suomessa – miten vaikuttaa?

- Ympäristö
 - Aineellinen lainsäädäntö ennallaan, ei negatiivisia ympäristövaikutuksia eli korkea ympäristönsuojelun taso pysyy tai/ja normien kautta paranee
- Haitankärsijä (ja ympäristöedun puolesta puhuja)
 - Menettelyt vähenevät/yksinkertaistuvat, aikaa ja rahaa säästyy
 - Rekisteröitävien osalta valvonnan vireillepano mahdollistettava paremmin
- Viranomaiset
 - Resurssien käyttö tehostuu
- Toiminnanharjoittaja
 - Aikataulut lyhenevät
 - Taloudellinen rasite vähenee jonkin verran
 - Varmuus paranee