

15.11.2013

RAKENNEPOLIITTISEN OHJELMAN RAPORTOINTI**2.14 Lupa- ja valitusmenettelyjen jouhevoittaminen**

Valmistellaan toimenpiteitä, joilla tehostetaan yritysten tiedonsaantia ja lupa-asioiden samanaikaista hoitamista toimivaltaisten ELY- ja aluehallintoviranomaisten kautta. Edistetään eri viranomaisprosessien sujuvuutta ja aikataulujen yhteensovittamista lupamenettelyissä. Parannetaan käytäntöjä, jotta yhtä hanketta koskevat valitukset voidaan käsitellä samanaikaisesti. Suunnataan erityisiä toimia ruuhkautuneiden lupakäsittelyjen purkamiseen.

Esityksen substanssiydin**1. Neuvonnan ja tiedonkulun tehostaminen ja sähköisen asioinnin kehittäminen:**

Elinkeinotoimintaan kohdistuu vaatimuksia usean ministeriön toimialan lainsäädännöstä. Luvanhakijan ja keskeisten lupa- ja valvontaviranomaisten yhteistyötä ja tiedonkulkua parannetaan ottamalla käyttöön merkittävässä lupaprosesseissa toimintamalli, jossa keskeiset viranomaiset käyvät erityisesti merkittävistä ja monimutkaisista hankkeista toiminnanharjoittajan kanssa etukäteisneuvottelun jo ennen lupahakemuksen jättämistä. Menettely nopeuttaa lupaprosessia ja parantaa viranomaisten välistä tiedonkulkua. Tässä työssä hyödynnetään jo käytössä olevia menettelyjä ja hyviä käytäntöjä. Yrityssuomi.fi –verkkopalvelun käyttöä tehostetaan parantamalla yritysten lupa- ja ilmoitusmenettelyjä koskevia tietosisältöjä sekä jatkamalla yrityksiin kohdistuvaa viestintää palvelun tunnettuuden lisäämiseksi. ELY-keskukset ja aluehallintovirastot kehittävät yrityksille suunnattua neuvontapalvelua, jotta toiminnanharjoittajien tietoisuus lupamenettelyistä, vaadittavista selvityksistä ja käsittelyprosessien aikatauluista parane.

Aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioissa otetaan käyttöön vuoden 2014 alkupuolella sähköisen käsittely. Myös kuntien toimivaltaan kuuluvien ympäristölupien sähköistämisen pitkän aikavälin aikataulusta on sovittava osana kuntien tehtävien hoidon yleistä digitalisoimista. Myös muiden toimialojen menettelyiden sähköistäminen etenee. Sähköisen asioinnin kehittämisen yhteydessä on arvioitava kriittisesti sääntelystä ja menettelyistä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja pyrittävä kehittämään menettelyjä ennen niiden sähköistämistä.

2. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn kehittäminen ja yhteensovittaminen:

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointin valmistuttua kuluvan vuoden lopussa päätetään lain kehittämistarpeista. YVA-direktiivin muutoksen kansallisen täytäntöönpanon valmistelu aloitetaan, kun direktiivi on hyväksytty oletettavasti tämän vuoden lopulla.

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa kaavoituksen ja YVA-menettelyn aikataulullisen yhteensovittamisen ja selvitysten yhteisen hyödyntämisen. Tulosohejauksella vakiinnutetaan nämä käytännöt. Tuulivoimahankkeissa maankäyttö- ja rakennuslain muutos sujuvoittaa suunnittelua ja lupaprosesseja.

3. Lupamenettelyiden sujuvoittaminen:

Keskeiset ministeriöt ovat selvittäneet toimialansa lainsäädännön muutostarpeita yritysten hallinnollisten menettelyiden sujuvoittamiseksi ja valmistelevat tarpeellisia säädösmuutoksia. Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeessa valmistellaan ehdotuksia lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi, kuten selvitetään lupamenettelyiden korvaamista ilmoitusmenettelyllä eräiden toimintojen osalta. TEM tekee yhteistyössä Tukesin kanssa vuoden 2014 aikana kartoituksen ja arvion kemikaaliturvallisuuksilain ja kaivoslain mukaisten lupa- ja ilmoitusmenettelyiden yksinkertaistamis- ja sujuvoittamistarpeista. Maatalouselinkeinoja sääntelevää lainsäädäntöä kehitetään osana EU:n maatalouspolitiikan uudistamista.

4. Muutoksenhaun kehittäminen:

Lupamenettelyjä koskevissa säädöshankkeissa arvioidaan myös muutoksenhakusäännösten muutostarpeita. Lupaprosessien kehittämisellä pyritään myös vähentämään päätösten valitusherkkyyttä. Hallintolainkäyttöä koskevien säännösten uudistaminen tulee vaikuttamaan muutoksenhakujen käsittelyyn. Erityisesti oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentaminen uusiin asiaryhmiin voi vaikuttaa jossain määrin asian käsittelyn kokonaisuuteen. Yhteiskunnallisesti merkittävässä lupa-asioissa, joihin liittyy laaja asianosaisten piiri, ei oikaisuvaatimus- ja valituslupamenettelyn laajentaminen kuitenkaan ole perusteltua.

5. Lupamenettelyjen muu jouhevoittaminen ja asiaruuhkien purku:

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen maksupolitiikkaa tarkistetaan syksyllä 2013. Aluehallintovirastoissa joustavoitetaan henkilöstöresurssien käyttöä ja parannetaan erityisasiantuntemuksen hyödyntämisen mahdollisuuksia lainmuutoksella, jonka on tarkoitus tulla voimaan ensi vuoden alussa. ELY-keskusten osalta selvitetään keväällä 2014 vastaavanlaista mahdollisuutta määrätä ELY-keskuksen virkamies tekemään toiselle ELY-keskukselle kuuluvia tehtäviä.

Aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien ympäristölupien luparuuhkien purkamiseksi perustetaan kaksivuotinen hanke, jonka tavoitteena on saada saapuvien ja ratkaistujen ympäristölupien määrä tasapainoon. Tätä kautta lyhennetään ruuhkautuneiden asioiden käsittelyaikoja merkittävästi. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan ruuhkien purku –hankkeeseen 10 htv/vuosi kahden vuoden määräajaksi. Samalla edellytetään virastoilta myös tuottavuuden parantamista.

Luparuuhkien purkamisella on vaikutuksia myös lausuntoviranomaisten (erityisesti ELY-keskukset) resursseihin. Luparuuhkien purku voi heijastua myös muutoksenhakuviranomaisten, erityisesti Vaasan hallinto-oikeuden asiamääriin.

Arvio esityksen taloudellisista vaikutuksista.

Edellä mainittujen toimenpidekokonaisuuksien eräillä ehdotuksilla on alkuvaiheessa valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia (esimerkiksi määräraikaiset ruuhkanpurkuvoimavarat). Toisaalta maksullisuuden perusteiden tarkentaminen ja laajentuminen mm. lupien valvontaan parantaa kustannusperustaa sekä valtiolla että kunnissa. Pitkällä tähtäimellä ehdotusten toteuttamisella on positiivinen vaikutus asiakkaiden elinkeinotoiminnan sujuvuuteen. Toimenpidekokonaisuuksien kestävyysvaikutukset ovat pienet.

- toimenpidekokonaisuus 1 Neuvonnan ja tiedonkulun tehostaminen ja sähköisen asioinnin kehittäminen : ei budjettivaikutuksia. Neuvontapalveluiden kehittäminen ja lupaprosessin sähköistäminen sujuvoittavat lupaprosesseja, millä on myönteiset vaikutukset elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin
- toimenpidekokonaisuus 2 Kaavoituksen ja YVA-menettelyn kehittäminen ja yhteensovittaminen : ei välittömiä budjettivaikutuksia. Toimenpidekokonaisuuden vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa arvioida, koska lainsäädäntöhankkeiden sisältö selviää vasta asetettaessa
- toimenpidekokonaisuus 3 Lupamenettelyiden sujuvoittaminen : ei välittömiä budjettivaikutuksia. Eräiltä osin maksullisuuden laajentuminen valvontaan, lisää valvontaviranomaisten tuloja. Ennakoivalvontamenettelyiden sujuvoittamisella on myönteiset vaikutukset elinkeinon elämän toimintaedellytyksiin
- toimenpidekokonaisuus 4 Muutoksenhaun kehittäminen: ei budjettivaikutuksia. Valitusmenettelyiden kehittämisellä voi olla menettelyjä nopeuttava vaikutus

- toimenpidekokonaisuus 5 Lupamenettelyiden muu jouhevoittaminen ja asiaruuhkien purku: Määräaikaisten ruuhkanpurkuresurssien lisääminen vaatii määrärahalisäystä aluehallintovirastojen osalta 0,7 M€/v kahden vuoden ajaksi. Lupa-ruuhkien purku nopeuttaa lupaprosessia, millä on myönteinen vaikutus elinkeinotoimintaan.

Lopputuote

Toimenpidekokonaisuus 1: luokka A ja E

- Etukäteisneuvottelun toimintamalli otetaan käyttöön erityisesti merkittävissä ympäristölupa-asioissa välittömästi.
- Menettelyiden sähköistämistä koskeva päätöksenteko ja sähköistämisen aikataulu ja vastuut sovitetaan yhteen kohdan 3.9 ehdotusten kanssa

Toimenpidekokonaisuus 2: luokka E

- Maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnin valmistuttua kuluvan vuoden lopussa päätetään tämän jälkeen valmisteltavista muutostarpeista ja niiden aikataulusta
- YVA-lainsäädännön muutosten valmistelu aloitetaan, kun YVA-direktiivin muutos on hyväksytty oletettavasti vuoden lopussa

Toimenpidekokonaisuus 3: luokka A ja E

- HE uudeksi ympäristönsuojelulaiksi annetaan eduskunnalle joulukuussa 2013. Lakiehdotukseen sisältyy lukuisia toiminnan tehostamista koskevia ehdotuksia. Osana YSL-hankkeen 2. vaihetta valmistellaan muita ympäristönsuojelulain mukaisten menettelyiden sujuvoittamistoimenpiteitä, jotka toteutetaan tällä vaalikaudella.
- TEM ja Tukes kartoittavat ja arvioivat kemikaaliturvallisuuslain ja kaivoslain mukaisten lupa- ja ilmoitusmenettelyiden yksinkertaistamis- ja sujuvoittamistarpeita vuoden 2014 aikana.

Toimenpidekokonaisuus 4: luokka E

- Osana säädöshankkeita ja säädösten toimivuuden arviointia (mm. maankäyttö- ja rakennuslain arviointi) tarkastellaan myös muutoksenhakusäännösten muutostarpeita.
- Lupamenettelyiden kehittämisellä on vaikutuksia myös muutoksenhakuherkkyyteen.

Toimenpidekokonaisuus 5: luokka E

- Aluehallintovirastojen ympäristölupien ruuhkanpurkuhanke toteutetaan vuosina 2014-2015

Syventävämuistio kohdan 2.14 toimeenpanosta

Yleistä

Rakennepoliittisen ohjelman mukaan toimenpiteiden tavoitteena on sujuvoittaa elinkeinotoimintaa siten, että kaikki teollisuuden ja kaupan käynnistämiseen liittyvät menettelyt ovat mahdollisimman selkeitä, tehokkaita ja läpinäkyviä. Lisäksi yritysten ja eri viranomaisten välillä tiedonkulkua on tehostettava.

Elinkeinotoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen kohdistuu vaatimuksia usean ministeriön toimialan lainsäädännöstä. Yritysten perustamisvaiheessa tulee viranomaisilla olla tarjolla entistä ko-

konaisvaltaisemmin tietoa eri säädösten asettamista velvoitteista. Yritysten ja hallinnon kannalta on tärkeää, että eri lakien mukaisista vaatimuksista ja niihin liittyvistä hallinnollista prosesseista kuten lupa- ja ilmoitusmenettelyistä muodostuu mahdollisimman selkeä kokonaisuus.

Seuraavassa tarkastellaan sellaisia toimenpiteitä ja niiden toimeenpanoa, jotka ovat toteutettavissa lähivuosina. Lisäksi on tunnistettu tarve arvioida lainsäädännön kehittämistarpeita pitkällä aikavälillä ottaen lähtökohdaksi eri lakien samanaikaisen soveltamisen erityyppisiin toimintoihin.

Toimenpidekokonaisuus 1: Neuvonnan ja tiedonkulun tehostaminen ja sähköisen asioinnin kehittäminen:

Otetaan käyttöön toimintamalli, jossa ympäristölupaviranomainen ja muut keskeiset viranomaiset kuten valvontaviranomaiset sekä toiminnanharjoittaja keskustelevat erityisesti merkittävissä ja monimutkaisissa lupahankkeissa luvan hakemiseen liittyvistä keskeisistä seikoista (kuten tarvittavista selvityksistä) ja eri lupien välisestä yhteydestä jo ennen kuin toiminnanharjoittaja jättää lupahakemuksen. Menettely nopeuttaa lupaprosessia ja parantaa viranomaisten välistä tiedonkulkua, sillä etukäteisneuvottelulla parannetaan lupahakemuksen laatua ja vastaavasti myöhemmät selvitystarpeet vähenevät. Liitteenä 1 on luonnos ohjeistukseksi.

Kemikaaliturvallisuuslain osalta Tukesilla on käytössä hyvänä käytäntönä toiminnanharjoittajan kanssa käytävä ennakkopalaveri ennen lupahakemuksen jättämistä, jolloin ennakkoon on käyty läpi tulevaan hankkeeseen liittyvät keskeiset asiat kuten aikataulut. Myös kaivosasioissa on tapana, että luvanhakija ja viranomainen käyvät hankkeen keskeiset asiat läpi joko ennen lupahakemuksen jättämistä tai sen jälkeen.

Yrityksen perustamista suunnitteleville ja toimiville yrityksille tarkoitetut tieto-, kehittämis- ja rahoituspalvelut sekä lupiin ja ilmoitusvelvoitteisiin liittyvät asiointipalvelut on koottu asiakkaille www.yrityssuomi.fi -verkkopalveluun. Yrityssuomi.fi-palvelun käytön tehostamisella voidaan helpottaa yritysten tietämyksen puutteesta aiheutuvia vaikeuksia lainsäädännön velvoitteiden täyttämässä. Tältä osin on tärkeää, että viranomaiset varmistavat oman toimialansa lupa- ja ilmoitusmenettelyitä koskevan tiedon ajantasaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden myös yrityssuomi.fi – palvelussa. TEM on lisäksi toteuttamassa viestintäkampanjaa, jonka avulla pyritään lisäämään yritysten tietoisuutta yrityssuomi.fi –palvelusta ja sen hyödyistä. Lisäksi kehitetään ELYjen kaikissa asiakaspalvelukanavissa tarjottavaa neuvontaa yrityksille ja yrittäjille niin, että parannetaan toiminnanharjoittajien tietoisuutta lupamenettelyistä, hakijalta edellytettävistä aineistoista ja käsittelyprosessista aikatauluineen.

Aluehallinnon ympäristötehtävien toimintamalleja kehitetään yhtenäisemmiksi, tehokkaammiksi ja monikanavaiseen asiakaspalveluun perustuviksi. Ympäristöhallinnon valtakunnallisen asiakaspalvelukeskuksen toiminta vakinaistetaan vuoden 2014 alusta. Myös YM:n ohjausta vahvistetaan.

Lupamenettelyjä sujuvoitetaan ja viranomaistoimintoja tehostetaan digitalisoimalla prosesseja. Aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien ympäristölupien käsittelyssä siirrytään sähköiseen menettelyyn vuoden 2014 alkupuolella. Käyttöön otetaan sähköinen hakemuslomake, jonka osalta laaditaan yksityiskohtaiset täyttöohjeet. Hakemuslomakkeen tiedot siirtyvät lupapäätöksen kertoelmaosaan automaattisesti, jolloin lupapäätöksen laadinta nopeutuu. Tällöin sekä luvan hakeminen että lupahakemuksen käsittely kuulemisvaiheineen toteutetaan sähköisesti. SAden hankkeessa on kehitetty asumiseen ja rakennettuun ympäristöön liittyviä sähköisiä palveluja, jotka mahdollistavat mm. rakennusluvan hakemisen sähköisesti. Myös kuntien toimivaltaan kuuluvien ympäristölupien

käsittely tulisi sähköistää. Suunnittelu- ja toteuttamisvaiheessa muutos lisää kustannuksia ja se onkin toteutettava pitkällä aikataululla ja on sopeutettava kuntien tietoteknisiin uudistuksiin.

Ympäristöterveydenhuollon luvat ja ilmoitukset -pilottihankkeessa rakennetaan Yrityssuomi.fi -verkkopalvelun kautta käytettäväksi uusi sähköinen ilmoituspalvelu, jolla aloittava liiketoiminnan harjoittaja voi tehdä valvontaviranomaiselle elintarvikehuoneistoilmoituksen tai ilmoituksen toiminnan aloittamisesta. Myös muiden vastaavien lupien ja ilmoitusten sähköistämisessä hyödynnetään pilottihankkeessa kehitettyjä toimintamalleja.

Toimenpidekokonaisuus 2: Kaavoituksen ja YVA-menettelyn kehittäminen ja yhteensovittaminen

Kaavoituksen ohjausjärjestelmien kehittämisellä voidaan sujuvoittaa myös kaavoituksen jälkeisiä lupa- ja arviointimenettelyjä. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin yhteydessä arvioidaan maankäytön ohjausjärjestelmän kehittämistarpeita. Maakuntakaavojen vahvistamisen menettelyn kehittämistä käsitellään kohdassa 2.2.

YVA-menettelyä sovelletaan vuosittain 30-50 hankkeeseen, jotka ovat ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä. Maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnin yhteydessä on tullut esille tarve selkiyttää säännöksiä siitä, milloin kaavoitusmenettely voi korvata yksittäistapauksessa sovellettavan YVA-menettelyn, joiden osuus kaikista YVA-menettelyistä on noin 10 %.

YVA-yhteysviranomaisen toimintaa ja hyviä käytäntöjä kehitetään parhaillaan työryhmässä.

YVA-menettelyä koskevan lainsäädännön uudistaminen riippuu keskeisesti valmisteilla olevan YVA-direktiivin muutoksen sisällöstä. Komissio ehdottaa mm. ympäristövaikutuksia koskevien eri velvoitteiden parempaa yhteensovittamista, hankkeesta tehtävän ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuuden yhdenmukaisempaa ja tarkempaa selvittämistä, YVA-menettelyssä tehtävien selvitysten sisällön ja laadun kehittämistä sekä arvioinnin tulosten huomioon ottamisen vahvistamista lupamenettelyissä.

Jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa kaavoituksen ja YVA-menettelyn aikataulullisen yhteensovittamisen ja selvitysten yhteisen hyödyntämisen. Tulosohjauksella vakiinnutetaan nämä käytännöt.

Maankäyttö- ja rakennuslain vaikuttavuuden kokonaisarviointia koskevan hankkeen ehdotukset valmistuvat 31.12.2013. Lain kiireisimmät muutostarpeet toteutetaan jo tällä vaalikaudella. Parhailaan eduskunnassa on käsiteltävänä lainmuutos, joka koskee tuulivoimarakentamisen kaavoitus- ja lupamenettelyiden sujuvoittamista (yleiskaava ja rakennuslupa).

YVA-menettelyä koskeva direktiivin muutos hyväksyttäneen tavoiteaikataulun mukaisesti ensi vuoden alkupuolella. Kansallisten täytäntöönpanon valmistelu aloitetaan tämän jälkeen omana hankkeena. Direktiivin kansallinen täytäntöönpano-aika tulee olemaan 24 kuukautta.

Toimenpidekokonaisuus 3: Lupamenettelyiden sujuvoittaminen

Elinkeinotoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen kohdistuu samanaikaisesti vaatimuksia usean eri ministeriön lainsäädännöstä. Ympäristöluvat ovat tietyillä toimialoilla keskeisiä mutta myös muiden lupamenettelyjen tarkastelu on tarpeen.

Toiminnan haitallisia vaikutuksia ympäristöön ennaltaehkäistään ja minimoidaan ympäristönsuojelulailla. Tiettyjä toimialoja säännellään omalla erityislainsäädännöllä kuten kaivoksia kaivoslailla. Ympäristöturvallisuuteen ja ympäristöterveyteen kohdistuu mm. kemikaalilaki ja kemikaaliturvallisuuksilaki. Maatalouselinkeinoin kohdistuu mm. maaseudun kehittämistä koskeva lainsäädäntö. Elintarviketurvallisuutta koskeva ennakoivalvontamenettely pohjautuu EU-lainsäädäntöön ja suuri osa toiminnoista on jo siirretty hyväksymistä kevyempään ilmoitusmenettelyyn.

YM:n toimialan lainsäädäntö

Ympäristönsuojelulaki on uudistettavana. Hankkeen 1. vaiheessa annettavassa hallituksen esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi monia ympäristölupamenettelyyn liittyviä tehostamistoimia, jotka koskevat luvanvaraisuutta (muutamia toimintoja poistettu kokonaan luvanvaraisten laitosten luettelosta ja joidenkin toimintojen luvanvaraisuuskynnystä on korotettu tai täsmennetty), lupamenettelyä (mm. lupamääräysten tarkistaminen ja luvan vähäisen muuttamisen nopeampi käsittely), valvontaa (valvonnan priorisointi riskiarvioinnin perusteella ja otantaan perustuva tarkastus osalla laitoksista) ja muutoksenhakua (valituskirjelmien toimittaminen lupaviranomaisen sijasta tuomioistuimelle).

Hankkeen 2. vaiheessa arvioidaan YSL:n ja sen mukaisiin toimintoihin samanaikaisesti sovellettavan muun lainsäädännön muutostarpeita jotka koskevat:

- ennakoivalvontamenettelyiden sujuvoittamista ja lupien tarkastamisen menettelyiden sujuvoittamista (mm. lupamenettelyn korvaaminen mm. eläinsuojien osalta eräiltä osin rekisteröintimenettelyllä)
- eri ympäristölakien mukaisten lupamenettelyiden suhteiden selkiyttämistä (erityisesti maa-aineslain sekä YSL:n ja vesilain mukaisten lupamenettelyiden yhdistäminen)
- toiminnan ympäristövaikutuksia koskevien arviointien ja selvitysten entistä parempaa hyödyntämistä ympäristölupamenettelyssä.

Vuonna 2006 tehdyn arvion mukaan valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvien toimintojen määrä on noin 6200 ja kuntien toimivaltaan kuuluvien luvanvaraisten toimintojen määrä 15 000-17 000.

Hallituksen esitys ympäristönsuojelulain uudistamisesta annetaan eduskunnalle joulukuussa 2013. Myös hankkeen 2. vaiheen ehdotukset on tarkoitus toteuttaa tällä vaalikaudella. Hankkeen 2. vaiheen määräaika on 31.12.2014.

TEM:n toimialan lainsäädäntö

TEM tekee yhteistyössä Tukesin kanssa vuoden 2014 aikana kartoituksen ja arvion kemikaaliturvallisuuksilain ja kaivoslain mukaisten lupa- ja ilmoitusmenettelyiden yksinkertaistamis- ja sujuvoittamistarpeista.

Tuulivoimahankkeiden edistämistä koskevan työryhmä valmistelee esityksiä, joiden avulla poistetaan tuulivoiman rakentamisen esteitä. Työryhmän ehdotus valmistuu vuoden 2013 lopussa.

Kestävän kaivannaisteollisuuden ohjelmassa kuvataan malminetsinnän ja kaivostoiminnan luvitukseen liittyvät viranomaisroolit ja prosessit. Tarkoituksena on valmistella esitys toimista, joilla lupaprosesseja voidaan nopeuttaa, ja tarvittaessa selkeyttää lainsäädäntöä ja viranomaisrooleja.

Tässä yhteydessä tullaan selvittämään olisiko mahdollista siirtää osa valvontatehtävistä auditointiorganisaatioille.

Kaivosten ympäristöturvallisuutta pohtivan viranomaisryhmän tehtävänä on analysoida kaivosten ympäristövahinkojen ennalta ehkäisyyn ja riskinhallintaan liittyviä viranomaisten tehtäviä, toimivaltaa, ohjauskeinoja ja yhteistyötä sekä tehdä toimenpide- ja kehittämisehdotuksia. Tarvittaessa työryhmä voi esittää myös lainsäädännön kehittämistä koskevia ehdotuksia. Työryhmän määräaika on 15.12.2013

MMM:n toimialan lainsäädäntö

Maataloutta ja maaseudun elinkeinotoimintaa koskevaa lainsäädäntöä kehitetään osana EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista ohjelmakaudelle 2014-2020. Uudistettava kokonaisuus koostuu useista kansallisista laeista ja asetuksista. Uudistuksessa otetaan huomioon mm. TEM:n hankkeet ELY-keskusten kehittämiseksi, kun kyse on ELY-keskusten toimeenpanovastuulle kuuluvista tukijärjestelmistä. Elintarvikelainsäädännön terveyden suojeluun liittyvät ennakkovalvontamenettelyt pohjautuvat EU-lainsäädäntöön ja niissä on jo siirrytty pääosin hyväksymismenettelyä kevyemmän ilmoitusmenettelyyn. MMM:n lainsäädäntöä kehitetään myös ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön yhtenäistämishankkeessa.

Toimenpidekokonaisuus 4: Muutoksenhaun kehittäminen

Lupaprosessien kehittämisellä (erityisesti lausuntomenettely ja asianosaisten kuuleminen) voidaan vaikuttaa myös valituserkkyyden vähentymiseen.

Muutoksenhakua koskevien säännösten muutostarpeita arvioidaan osana lainsäädännön toimivuuden arviointia. Maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnin yhteydessä on nostettu esille tarve selvittää kaava-asioihin liittyen valitusoikeutettujen piirin muutoksen tarpeet, mahdollisuudet ja vaikutukset kaavoitusprosessin kokonaiskesto- ja osallisten oikeusturvaan.

Todettakoon, että viranomaisten valitukset toisen viranomaisen päätöksistä ovat prosentuaalisesti vähäisiä. ELY-keskusten tekemien valitusten osuus kaavavalituksista on pysynyt maltillisena (4 %) koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan ja valitukset ovat menestyneet tuomioistuimissa erittäin hyvin (80 % hyväksytty). Myös YSL:n ja vesilain mukaisista päätöksistä valvontaviranomaisten valitukset ovat pieni osa valituksista (ELY-keskukset valittivat vuonna 2011 28 ja vuonna 2012 34 YSL:n mukaisesta luvasta sekä vuonna 2011 16 ja 2012 9 vesilain mukaisesta luvasta. Ympäristönsuojelulain mukaisista muutoksenhauista on suunnitteilla selvitys, jossa on tarkoitus tarkastella mm. valtion valvontaviranomaisten valituksia.

Viranomaisten valitustarpeeseen lupamenettelyssä voidaan jossain määrin vaikuttaa ennakolta erityisesti lausuntomenettelyn yhteydessä. Lausuntopyyntöjen täsmällisyydellä ja toisaalta lausuntojen selkeydellä voi olla valituserkkyyttä vähentävä vaikutus.

OM:ssä on yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa vireillä hanke, jossa laajennetaan oikaisuvaatimus- ja valituslupasäännösten soveltamisalaa eri hallinnonaloilla uusiin asiaryhmiin, joihin ne

soveltuvat. Ympäristönsuojelulain uudistuksessa oikaisuvaatimusmenettely ehdotetaan otettavaksi käyttöön niin laajasti kuin OM:n hankkeen periaatteet mahdollistavat. Yhteiskunnallisesti merkittävässä lupa-asioissa kuten ympäristö- ja vesitalousluvat, oikaisuvaatimus- ja valituslupamenettelyn laajentaminen ei kuitenkaan ole perusteltua.

Toimenpidekokonaisuus 5: Lupamenettelyjen muu jouhevoittaminen ja asiaruuhkien purku:

Aluehallinnon rakenteellisia uudistuksia käsitellään kohdassa 3.9. Niillä on merkittäviä vaikutuksia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintatapoihin ja ohjaukseen. Mahdollisissa muutos-hankkeissa huomiota on kiinnitettävä lupamenettelyiden sujuvuuden turvaamiseen.

Maksutulojen lisäämiseksi sekä ELY-keskusten että aluehallintovirastojen maksupolitiikkaa ollaan tarkistamassa ELY-keskusten maksupolitiikka –hankkeessa, jonka linjaukset valmistuvat 3.12. mennessä. ELY-keskuksille kuuluvan ympäristölupien valvonnan maksullisuus ratkaistaan loppuvuodesta 2013 annettavan ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

Aluehallintovirastoissa joustavoitetaan ja tehostetaan henkilöstöresurssien käyttöä virastojen kesken erityisasiantuntemusta vaativien asioiden käsittelyssä sekä tilapäisten ruuhkatilanteiden purkamisessa. Eduskunnalle on 16.9.2013 annettu hallituksen esitys (HE 114/2013vp) jossa ehdotetulla uudella sääntelyllä mahdollistetaan aluehallintoviraston virkamiehen määrääminen tekemään tilapäisesti toiselle aluehallintovirastolle kuuluvia virkaansa vastaavia tehtäviä. Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2014 lukien.

ELY-keskusten osalta selvitetään keväällä 2014 mahdollisuutta määrätä ELY-keskuksen virkamies tekemään toiselle ELY-keskukselle kuuluvia tehtäviä.

ELYjen toiminnan kehittämisen ns. iskukykyhankkeilla on yhtymäkohtia lupamenettelyjen joustavoittamiseen.

- o Toiminnan ja palveluiden sähköistäminen (valmis maaliskuussa 2015)
- o ELYjen erikoistuminen ja tehtävien keskittäminen (valmis maaliskuussa 2014) (liittyy myös aluehallinnon rakenteeseen – rakennepoliittisen ohjelman kohta 3.9.)
- o Asiakaspalvelun toimintamalli (valmis joulukuussa 2013).

Aluehallintovirastoissa on selvitetty ympäristölupahakemusten käsittelytilannetta. (liitteenä 2 tietoja käsittelytilanteesta). Tarkoitus on perustaa hanke ruuhkautuneiden ympäristölupa-asioden käsittelyn jouduttamiseksi. Tavoitteena on saada saapuvien ja ratkaistavien asioiden määrä tasapainoon. Aluehallintovirastojen luparuuhkien purku lisää tehtäviä myös ELY-keskuksissa lausuntotehtävien osalta. Lisävoimavaratarve aluehallintovirastoissa on 10 htv/vuosi kahden vuoden ajaksi. Hanketta on mahdollista rahoittaa VM:n kanssa erikseen sovittavalla tavalla osaksi momentin 28.40.01 (aluehallintoviraston toimintamenot) jakamattomasta määrärahasta. Lisävoimavarojen kohdentamisen yhteydessä edellytetään, että virasto ryhtyy samalla toimiin lupaprosessinsa tehostamiseksi siten, että virasto parantaa tuottavuutta (ratkaisuja/htv). Muilta osin aluehallintovirastojen ympäristölupien ruuhkanpurkuresurssit toteutetaan valtion vuoden 2014 lisätalousarviossa.

Myös Tukesissa käsiteltävät kaivostoimintaan liittyvät malminetsintä- ja valtausluvat ovat ruuhkautuneet. Näiden tehtävien hoitoon on kohdennettu lisäresursseja, mutta henkilöstön vaihtuvuus on hidastanut ruuhkien purkua. Sen sijaan kaivosten perustamiseen liittyvien lupien käsittelyssä ei ole ollut ruuhkia.