



10.01.2013

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym (at)ymparisto.fi

Lausuntopyyntöne 15.11.2012 YM16/400/2012

Itä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Itä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue pitää ympäristönsuojelulain uudistamista tarpeellisena ja uutta rakennetta varsin onnistuneena, kun esim. teollisuuspäästödirektiiviä koskevat säädökset on eritelty omaksi luvukseen ja luvun soveltamisalaan kuuluvat laitokset on lueteltu liitteessä omana luettelonaan. Lakiehdotuksen luettavuutta hankaloittaa varsin suuri viittausten määrä eri pykälien välillä.

Pykäläkohtaiset kommentit

11 § Sijoituspaikan luonnonarvot

Uudistus on tarpeellinen. Nykytilanne on johtanut siihen, että lupaprosessit viivästyvät merkittävästi, kun kiistatta merkittäviä luontoarvoja omaavien kohteiden juridisina perusteluina voidaan ottaa huomioon vain suojelualueet, tietyt yksittäiset rauhoitetut lajit, direktiivilajit tai virallisella päätöksellä rajatut luontotyytit. Lupaprosessin aikana esitetään yhä useammin uusia tietoja tiettyjen lajien esiintymisestä toiminnan sijoituspaikaksi suunnitellulla alueella. Tämä taas johtaa jatkuvaan selvitys- ja inventointikierteeseen ja vuosikausia jatkuviin valitusprosesseihin.

Pykälän soveltamisalaa koskevaa rajausta ympäristölupavastuualue pitää varsin erikoisena, kun kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen luvittavat toiminnot esitetään rajattavaksi pois. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa kohdassa 3.1.6 Luonnonarvot todetaan, että uudistuksen tavoitteena on kohdella erilaisia hankkeita yhdenvertaisesti. Pykälän muotoilu asettaa selkeästi eri asemaan sellaiset toiminnot, joissa toiminnon laajuudesta riippuen lupaviranomaisena voi olla joko aluehallintovirasto tai kunta.

Kunnan ja valtion viranomaisen luvituksessa voi käytännössä olla esim. samanlainen kallioalue, josta kunnan luvittamassa tapauksessa louhittaisiin tarvekiveä ja valtion luvittamassa tapauksessa malmia tai mineraalia. Luonnonarvot voitaisiin ympäristönsuojelulain mukaisessa laajuudessa ottaa luvituksessa huomioon vain jälkimmäisessä tapauksessa.

Em. syistä §:n 2 momentin 1) kohta tulisi poistaa:

Esitys: Tätä pykälää ei sovelleta jos:

~~1) lupa-asia kuuluu 31 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi;~~

32 § Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen

2.momentti:

”Toiminnan muutos on aina olennainen, jos sen seurauksena toiminta muuttuu suuren laitoksen toiminnaksi. Lisäksi suuren laitoksen toiminnan muutos on aina olennainen, jos muutos lisää toiminnan laajuutta vähintään liitteen 1 mukaisen luvanvaraisuuskynnyksen verran.”

Lupatarpeen arvioimisen ja valvonnan kannalta olisi tarkoituksenmukaista harkita, että olennaiseksi muutokseksi tulkittaisiin aina vähintään 50 %:n kapasiteetin lisäys.

Säädösehdotuksen perusteluissa voisi olla syytä pohtia sitä, mitkä ovat lupaviranomaisen toimivalan rajat muutettaessa päätöstä.

34 § Poikkeus eräiden jätteen käsittelytoimintojen luvanvaraisuudesta

Ympäristölupaa ei tarvita liitteen 2 13 kohdan 1 alakohdassa tarkoitettuun toimintaan mainitun säännöksen perusteella silloin, kun kysymyksessä on: ...

1:n sijaan pitäisi olla I eli: Ympäristölupaa ei tarvita liitteen 2 **13. I) kohdassa** tarkoitettuun toimintaan mainitun säännöksen perusteella silloin, kun kysymyksessä on:

39 § Lupaviranomaisen alueellinen toimivalta.

Pykälän 3 momentti tulisi poistaa ja toimivaltajaon tulisi kaikissa tapauksissa määräytyä pykälän 1 momentin mukaan. Lupatoimivallan siirtyminen valtion lupaviranomaiselle toiminnan sijoituessa kuntien rajalle tuo ympäristövaikutuksiltaan pieniä toimintoja tarpeettomasti valtion lupaviranomaisen käsittelyyn.

40 § Lupatoimivallan siirto valtion ympäristölupaviranomaiselta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle

Lain lähtökohtana tulee olla selkeä toimivaltajako kunnan ja valtion viranomaisten välillä. Suurilla kaupungeilla on sinänsä hyvät voimavarat käsitellä vaativampiakin lupa-asioita, mutta toimivallan hajauttaminen myös lisää ratkaisujen kirjavuutta. Lupatoimivallan siirtäminen yksittäistapauksina joillekin kunnille tulisi olla harvinainen poikkeus, jonka yleistyessään tulisi johtaa toimivaltajaon yleiseen tarkistamiseen.

Toimivallan vapaan siirron seurauksena saman aluehallintoviraston alueella voisi eri toimialoilla olla lukuisia erilaisia luvituskäytäntöjä. Esimerkiksi eläinsuojien osalta osa kunnista käsitelisi kaikki luvat, energialaitosten osalta pari kuntaa käsitelisi luvat itse ja AVI muiden kuntien osalta, turvetuotannon osalta osa kunnista haluaisi käsitellä luvat itse jne. Luvan hakijoiden ja asianosaisten olisi myös nykyistä vaikeampaa löytää toimivaltainen viranomainen. Väärälle viranomaiselle jätettävien lupahakemusten määrä tulisi lisääntymään. Käytäntöön siirtyminen lisäisi myös valtion lupa-

viranomaisen työtaakkaa, kun etukäteen pitäisi kunkin lupahakemuksen yhteydessä selvittää toimivaltainen viranomainen.

Säännös olisi myös vastoin ns. yhden luukun periaate periaatetta. Valtionhallinnolla on vireillä useita hankkeita, joilla asiakaspalvelua pyritään kehittämään tähän suuntaan.

Esitys: Pykälä tulisi rajata koskemaan vain nykyistä käytäntöä eli toimivallan siirto olisi mahdollista vain pilaantuneita maa-alueita koskevissa ympäristölupahakemuksissa.

41 § Lupahakemus

Lupaviranomaisen tulisi voida ilman enempää käsittelyä palauttaa hakemus tai jättää asian käsittely sikseen hakemustietojen puutteellisuuden vuoksi, mikäli lupahakemuksen täydentäminen edellyttää aikaa vieviä selvityksiä (YVA, luonnonsuojelulain mukainen selvitys tai muu vastaava selvitys), ennen kuin hakemus voidaan ottaa käsittelyyn. Puutteellisten hakemusten täydentäminen on merkittävästi pidentänyt käsittelyaikoja, joita seurataan toiminnan tehokkuuden ja asiakaspalvelun tunnuslukuina. Täydennyksiä odotettaessa ja ajan kuluessa hakemukset usein muutenkin muuttuvat, jolloin eri aikoina toimitetut asiakirjat sisältävät keskenään ristiriitaista tietoa ja vaikeuttavat käsittelyä. Hakija voisi toimittaa uuden, kokonaan tarkistetun lupahakemuksen siinä vaiheessa, kun kaikki tarvittavat täydennykset ovat olemassa. Lakiin pitäisi tästä syystä lisätä vesilain 11 luvun 5 §:ää vastaava pykälä.

44 § Lupahakemuksesta tiedottaminen

Kuulutuksen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa ei aiheuttaisi muutosta nykytilaan. Kuulutusmenettelyä tulisi keventää luopumalla lupahakemusten kuuluttamisesta ainakin lupaviranomaisen ilmoitustaululla. 2 momentissa edellytetty hakemuksen sähköinen julkaiseminen sen sijaan on ongelmallista. Jos hakemus on käytettävissä sähköisesti, ei sen julkaiseminen liene lupaviranomaisen kannalta ongelma.

Pykälän 2 momentin mukainen lupahakemuksen nähtävillä pito lupaviranomaisen toimipaikassa tulee poistaa. Sitä ei ole nykyisessä ympäristösuojelulaissa eikä myöskään vesilaissa. Valtion lupaviranomaiset ovat keskittyneet neljälle paikkakunnalle. Hakemuksen nähtävillä pito lupaviranomaisen toimipaikassa ei sanottavasti edistäisi kansalaisten tiedonsaantia, mutta edellyttäisi uuden, työlään menettelyn luomista lupaviranomaisessa, jossa asiakirjojen esittelyyn olisi tarpeen järjestää henkilökunta ja tilat. Asian valmistelija/esittelijä ei monissa tapauksissa olisi samalla paikkakunnalla, missä hakemus olisi nähtävänä. Hakemukseen on nykyisinkin ollut mahdollista tutustua sopimalla siitä erikseen asian esittelijän kanssa.

2. momentin sanamuoto hakemuksen julkaisemisesta lupaviranomaisen tietoverkkosivuilla ei riittävän täsmällisesti yksilöi, mikä liiteaineisto olisi toimitettava sähköisesti varsinaisen hakemuskirjelmän tai hakemuslomakkeen lisäksi. Säännösehdotuksen perusteluissakaan ei ole käsitelty tätä kysymystä lainkaan. Vaikka hakija käyttäisi valmista lomaketta, on suuri osa olennaisesta tiedostossa liiteaineistossa. Hakijoiden kannalta aiheutuisi todennäköisesti ongelmia siitä, että kun aineisto julkaistaan verkossa, se tulee aivan toisella tavalla julkiseksi kuin nähtävänä oleva paperiversio. Luultavasti hakijat pyrkisivät joko jättämään liiketoimintaansa kuuluvia tietoja pois tai pyytämään, että niitä pidettäisiin salaisina. Molemmista aiheutuisi lisätyötä, kun tarpeellisia tietoja jouduttaisiin pyytämään erikseen tai huolehtimaan usein tietojen salaisina pysymisestä, mikä nykyisin

tulee vain harvoin kysymykseen. Näitä ongelmia lieventäisi vain osaksi, että hakemuksen sähköisenä toimittamisen velvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksia. Alkuvaiheessa tulisi riittää, että tietoverkossa julkaistaan vain hakijan tätä tarkoitusta varten laatima yleisötiivistelmä, joka sisältäisi myös olennaiset tiedot toiminnan päästöistä ja ympäristövaikutuksista.

Sähköisen tiedottamisen velvoite edellyttää riittävää siirtymäsäännöstä.

50 § Luvan myöntämisen edellytykset

Tulisi kirjoittaa auki viittaus 15–17 §:iin esim. seuraavasti:

3) edellä 15 – 17 §:ssä **tarkoitettua maaperän tai pohjaveden pilaamista tai merta koskevien erityisten kieltojen vastaista seuraamusta**

74 § Määräys lupamääräysten tarkistamiseksi

Säädös tulisi pitää ennallaan siten, että lupamääräysten tarkistamisen pitäisi olla pääsääntö. Ympäristönsuojelulainsäädännön tavoitteena tulee olla jatkuvan parantamisen periaatteen edistäminen (mm. BAT ja BEP). Ympäristönsuojelun alalla kehitys tapahtuu niin nopeasti, että useimmiten on aika ajoin perusteltua muuttaa lupaehtoja ja -määräyksiä.

Harkinnanvarainen tarkistaminen johtaisi myös siihen, että eri aikaan myönnettyillä luvilla olisi hyvin kirjavat lupaehdot ja -määräykset. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että vesilain uudistamisen yhteydessä lakiin otettiin aiemmasta laista poiketen mahdollisuus määrätä lupamääräykset tarkistettaviksi.

Toisaalta vesitaloushankkeessa on tavallisimmin kysymys pysyväksi tarkoitettu rakenteesta, jolloin tarkistaminen ja määräaikaisuus tulevat luvituksen kohteesta johtuen vain poikkeuksellisesti kysymykseen. YSL:n mukaiset luvituskohteet puolestaan ovat päästöjä aiheuttavia toimintoja, joiden osalta on mielekästä tarkastella määräajoin päästöjä ja niihin vaikuttamisen keinoja.

Esitys: Luvan tarkistaminen tulisi edelleen säätää pääsäännöksi siihen tapaan kuin nykyisessä YSL 55.2 §:ssä nyt on säädetty.

217 § Vireillä olevat asiat

Lain 2. momentti

”Sellaisiin vireillä oleviin ympäristölupa-asioihin, jotka on kuulutettu tämän lain voimaantulon jälkeen, sovelletaan kuitenkin myös tämän lain 11 §:ää toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoista.”

Perustelut, s. 82

”Ehdotetun ympäristönsuojelulain 217 §:n mukaan lain toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoja koskevaa 11 §:ää sovellettaisiin sellaisiin vireillä oleviin asioihin, jotka on kuulutettu ennen tämän lain voimaantuloa.”

Lakiteksti ja perustelut ovat keskenään ristiriidassa. Perustelun pitäisi kuulua:

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 217 §:n mukaan lain toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoja koskevaa 11 §:ää sovellettaisiin sellaisiin vireillä oleviin asioihin, **joita ei ole** kuulutettu ennen tämän lain voimaantuloa.

Tiedoksi antaminen voi tapahtua muutenkin kuin kuuluttamalla, vaikka kuuluttaminen toki on tiedoksi antamisen pääsääntö. Laki ympäristönsuojelulainsäädännön voimaansaattamisesta ratkaisi asian sanomalla *kuulutettu tai annettu asianosaiselle tiedoksi muulla tavalla / kuulutettu tai siitä on muutoin annettu tieto asianosaiselle* (esim. 12 §, 13 §). Lausumalla uudessa laissa vastaavaan tapaan ei mikään poikkeustilanne jäisi säännösehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Voimavarat

Lakiesitystä valmisteltaessa tulee selkeästi tunnistaa jo alkujaan alimitoitettujen lupa- ja valvontaviranomaisten voimavarojen nopea heikentyminen. Asioiden käsittelyn tehokkuusvaatimukset ja erityisesti asiantuntijaosaamisen vaatimukset ovat kasvaneet ja kasvavat mm. kehittyvien teknikkoiden, ympäristövaikutusten monimuotoisuuden ja uudistuvan lainsäädännön myötä samaan aikaan, kun henkilöstöä on voimakkaasti vähennetty, kokeneita asiantuntijoita siirtyy eläkkeelle ja asiantuntijalaitosten mahdollisuudet vastata lausuntopyyntöihin ovat heikentyneet. Hallinnollisten menettelyiden ja sähköisten järjestelmien kehittäminen on välttämätöntä ja siihen on kyettävä osoittamaan voimavaroja myös virastojen sisältä. Tämä ei yksin kuitenkaan riitä. Myös valtion tuottavuusohjelman (vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman) toimeenpanossa on otettava huomioon ympäristöhallinnon lisääntyvä työmäärä ja turvattava laajaa ympäristölainsäädäntöä toimeenpanevan henkilöstön voimavarat.

Timo J. Lehtonen, johtaja