 Lausunto

Kaisaniemenkatu 4 A Hannu Salo  
00100 HELSINKI 7.3.2016  
  
kirjaamo.ym@ymparisto.fi  
Ympäristöministeriö

YM 16/400/2012

# Lausunto ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen ehdotuksista

*Bioenergia ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa ehdotuksista ja esittää projektin 1 (Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen) ja projektin 7 (Ympäristöluvanvaraisuuden keventäminen) muistioiden pohjalta seuraavaa.*

**Yleiskommentit**  
Ehdotukset käsittelevät ympäristöluvituksen kannalta aivan keskeisimpiä asioita. Projektiryhmien muistioissa on kuvattu hyvin työskentelyprosessia ja tuotu laajasti esiin ympäristöluvituksen sujuvoittamisen, keventämisen ja hyvän lupapäätöksen laadun kannalta olennaisia ehdotuksia.

Kun aineistoa ja ehdotuksia on molemmissa projekteissa kertynyt runsaasti, olisi kuitenkin ollut ympäristölupamenettelyn nopeuttamisen ja keventämisen kannalta eduksi, jos kumpikin projektiryhmä olisi kyennyt asettamaan ehdotuksensa vielä selkeämmin tärkeysjärjestykseen sen mukaan, mitkä ehdotukset ryhmä katsoo kaikkein tehokkaimmiksi ja nopeimmin vaikuttaviksi. Projektin 7 osalta olisi myös ollut perusteltua katsoa kaikkia luvanvaraisia toimintoja eikä tyytyä rajaamaan ympäristöluvanvaraisuuden keventämismahdollisuuksien kannalta näistä merkittävimpiä lähtökohtaisesti tarkastelun ulkopuolelle.  
  
Ehdotetut muutokset toimintatapoihin ja säännöksiin ovat yleisesti erittäin kannatettavia. Keskeisiin muutosehdotuksiin liittyy kuitenkin pilotointia ja lisäselvittämistä, jotka voivat pahimmillaan vesittää ja viivyttää sujuvoittamista. YSL III-vaiheen jälkeen tulisi pitää huoli sitoutumisesta muutosten läpiviemiseen ja seurata ympäristöhallinnon kaikilla tasoilla avointa tiedottamista, pilottihankkeista oppimista ja niiden pohjalta tehtävää täytäntöönpanoa. Esimerkiksi ennakkoneuvontamenettelyn ja jo vuosia vireillä olleen sähköisen lupajärjestelmän pilotointi tulisi toteuttaa tehokkaasti keskittyen menettelyn ja järjestelmän käyttöönoton kannalta vain olennaisiin kysymyksiin.

**Projektin 1 muistio**

Lupakäsittelyn lyhentäminen ja ennakoitavuuden parantaminen ovat koko uudistamishankkeen tärkeimmät ja yhteisesti jaetut tavoitteet kaikkien asianosaisten kannalta. Nämä päätavoitteet eivät saisi murentua pilottihankkeista saatavien kokemusten odotteluun ja toteutuksen resurssipulaan. Projektiryhmä ei esitä keinoja varmistaa, miten ehdotukset käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja ennakoitavuuden parantamiseksi eivät hautautuisi hallinnon sisäiseksi puuhasteluksi ja alueellisten vastuuviranomaisten vastustukseen.

Bioenergia ry katsoo, että joutuisa lupakäsittely ja päätöksen ennakoitavuus ovat luvitettavan hankkeen investoinnin perusedellytys. Lupaprosessin tavoiteaikatauluista huolimatta toiminnanharjoittajalla ei toistaiseksi ole ollut mahdollisuuksia päätöksen ajankohdan saati sisällön ennakointiin. Lupahakemukset on laitettava vireille hankkeen aikaisessa vaiheessa, mikä osaltaan lisää tarvetta hakemuksen täydennyksiin. Pitkän käsittelyn aikana ehtii tulla uusia tarpeita esim. uusien vesienhoitosuunnitelmien myötä ja tämä voi osaltaan lisätä selvityskierrettä.

Konkretiaa ja uskottavuutta käsittelyaikojen lyhentämistavoitteelle toisi selkeä esitys viranomaista sitovaksi kokonaiskäsittelyajaksi täydennyspyynnöt mukaan lukien. Käsittelyajan tulisi olla korkeintaan 10 kuukautta. Mahdolliset täydennyspyynnöt tulisi pyytää yhdellä kertaa.   
  
Lupaprosessin seurantaa tulisi kehittää ja esimerkiksi keskiarvoon perustuvan käsittelyajan seurannan lisäksi tulisi saada mediaanipohjainen sen rinnalle. Lupaviranomaisen käsittelyajan lyheneminen ei saisi merkitä työn siirtymistä oikeuslaitokselle kielteisinä tai huonosti perusteltuina lupapäätöksinä. Tätäkin tulisi seurata jatkossa.

Ympäristölupaviranomaisella on oltava riittävät resurssit ja ammattitaito, jotta prosessin tehostamiseen todella päästään ja laadukas lupaharkinta voidaan turvata kaikkien osapuolten kannalta. Tällä hetkellä AVIen lupavastuualueilla on liikaa erilaisia lupaprosesseja samoilla valmistelijoilla, ja näiden toimialakohtainen asiantuntemus on usein puutteellista.

Ympäristönsuojelulaki on edelleen nk. päästölaki, jossa on olennaista arvioida millaisia päästöjä ja minkä verran toiminnasta aiheutuu. Luvanhakijan vastuulle jää, mitä toimia tehdään päästöjen vähentämiseksi. Lupakäsittelijän puutteellinen toimialan tuntemus ja ammattitaito voidaan liian usein nähdä verhoutuvan varovaisuusperiaatteeseen ja siitä johtuviin turhiin lisäselvityspyyntöihin ja lupaprosessin aiheettomaan pitkittymiseen. Lupaviranomaisella tulisi olla kyky arvioida selvityksen tarve ja sen kattavuus lupaharkinnan kannalta myös niissä tapauksissa, kun joku muu viranomainen, kuten kalatalousviranomainen vaatii selvitystä. Ehdotettu ennakkoneuvontamenettely ja avoin vuorovaikutus voisi auttaa myös tässä.

Lupamääräyksistä ei tällä hetkellä yleisesti kuulla hakijaa ennen niiden antamista, eikä määräysluonnoksista pyydetä myöskään muiden viranomaisten lausuntoja tai asianosaisten tai yleisön mielipidettä. Lupamääräysten muuttaminen on päätöksen antamisen jälkeen mahdollista vain oikeusteitse. Bioenergia ry kannattaakin menettelyä, jossa nykyistä asianosaisten kuulemista hakemuksesta täydennetään hakijalle annettavalla mahdollisuudella kommentoida päätösluonnosta, jossa on jo otettu huomioon muiden asianosaisten vaatimukset. Tämä ei loukkaisi muiden asianosaisten asemaa.

Luvanhakijan kommentointi tässä vaiheessa takaisi myös sen, ettei lopulliseen päätökseen jää väärinymmärryksestä tai inhimillisestä erehdyksestä johtuvia virheitä. Näin vältyttäisiin tarpeetonta hallinnollista taakkaa aiheuttavilta korjausmenettelyiltä. Näissä tapauksissa on kysymys teknisestä ja loogisesta tarkastamisesta lupapäätöksen laadun parantamiseksi luvanhakijan avulla eikä hakijan ja luvittajan vuoropuhelusta vaadittavasta ympäristönsuojelun tasosta. Selkeänä tavoitteena pitää kuitenkin olla ennakoitavuuden parantaminen, lainvoimaisen lupapäätöksen nopeuttaminen ja koko prosessin keventäminen.

Projektiryhmän esitys asianosaisuuden tarkemmasta määrittelystä on paikallaan, jotta kuulemisvaihe voitaisiin hoitaa tehokkaammin ilman turhan laajoja asianosaiskuulemisia. Laaja asianosaiskäsite on omiaan luomaan myös vääriä mielikuvia – todellista tai kuviteltua haittaa varmasti löytyy, kun kysytään. Muistiossa ehdotettu mahdollisuus ”säätää tai antaa ohjeita hanketyyppikohtaisista etäisyyksistä”, joiden mukaan asianosaisten piiri voidaan määritellä, onkin erittäin kannatettava.

Projektin 1 muistiossa puhutaan paljon asiakaslähtöisyydestä ja ympäristölupa-asioiden vaihtelevasta luonteesta ja laajuudesta. Asiakaslähtöistä olisi myös kokeilla menettelyä, jossa lupaviranomainen pyytäisi suoraan asianosaistietoja eri rekistereistä. Mikä kulloinkin on viranomaisen mielestä ”hyvä ympäristölupahakemus”, jonka pohjalta lupaharkinta voi edetä? Voidaanko kaikilta vaatia ”hyvää hakemusta” varsinkaan, jos neuvonta on olematonta tai malleja puuttuu? Monelle pienemmälle toimijalle lupakäsittelyn ja lisäselvitysten kulut nousevat pääosaan eivätkä ne enää olekaan hakemuksen laatutekijöitä vaan kustannustekijöitä, jotka asettavat luvanhakijat eriarvoiseen asemaan. Usein on tietoa ja taitoakin tehdä ns. laadukas hakemus, mutta siihen ei ole varaa. Pykäläehdotukset ennakkoneuvontaan sekä lisäselvitys- ja täydennyspyynnön riittävään yksilöintiin ovatkin erittäin kannatettavia.   
  
Ehdotetun sähköisen asiointi- ja lupajärjestelmän kehittämisessä hyvä lähtökohta on varmistaa ensin, että lupaviranomaiset käyttävät tehokkaasti kaikkia niitä rekistereitä ja tietoja, jotka ovat täysin avoimesti ja ilmaiseksi käytettävissä, kuten kiinteistörekisteritiedot, ilmakuvat, Hertta, OIVA, VAHTI, GTK:n tilinpito yms. Edelleen on tehtävä yhteistyötä yritysten kanssa, jotta niiden tietojärjestelmät kommunikoisivat mahdollisimman hyvin uuden sähköisen lupajärjestelmän kanssa.

Ehdotettu lupapäätöksen rakenteen selkeyttäminen on perusteltua. On hyvä, että kerrotaan ensin ratkaisu ja vasta sen jälkeen tulee nk. kertoelmaosa. Lupapäätöksistä voisi edelleen laatia mm. mallipohjia ja lupaohjeisiin voisi liittää mainintana, että luvanhakija voi itse esittää lupamääräyksiä.   
  
Projektiryhmän avoimuuden ja muistion ansioksi on laskettava liitteen 2 ideataulukko, josta riittää aiheita paitsi menettelyjen sujuvoittamiselle myös sähköisen asioinnin, valvonnan ja asiakaslähtöisyyden parantamiseen tulevaisuudessa.

**Projektin 7 muistio**Muistiossa todetaan, että kaivostoiminta ja maaperän ainesten otto ovat lukumääräisesti merkittävimmät toimialat (3200-3300 kpl). Näistä turvetuotanto liittyviä luvanvaraisia toimintoja noin 1500 kpl ja siirtymäajan puitteissa lisää on ehdolla vielä alle 10 ha:n turvetuotantoalueista. Projektin 1 muistiossa todetaan lisäksi, että noin 15% kaikista ympäristölupapäätöksistä päätyy Vaasan hallinto-oikeuteen. Yleisesti tiedetään, että turvetuotannon ympäristölupapäätöksistä hallinto-oikeuteen päätyy paljon suurempi osa. Päätökset ovat kaikkien asianosaisten kannalta vaikeasti ennakoitavia. Potentiaalia ja perusteita sujuvoittamiselle siis pitäisi erityisesti näiden toimintojen osalta olla.

Tästä lähtökohdasta onkin hämmästyttävää, että nämä toimialat jätettiin sujuvasti YSL III –vaiheen tarkastelujen ulkopuolelle. Selkeitä perusteluita ei ilmene, ja jääkin arvattavaksi, miksi toimialoja ei voitu ottaa alun perin mukaan lupakynnyksiä ja –tarpeita pohtineeseen työryhmään? Näiden toimintojen lupamenettelyn keventämismahdollisuuksia esitetään vain jatkossa selvitettäväksi (s. 30 kohta 7). Tähän selvittämiseen olisi päästävä nyt todella nopeasti, jotta koko YSL:n uudistamisprojektin kolmannella vaiheella olisi yleisemminkin uskottavuutta.

Turvetuotannon luvan tarvetta ja lupakynnyksiä pohtiva jatkotyö on perusteltua toimialaa koskevien erityisvaatimusten yhä kiristyessä ja toimialan lupavelvollisuuden laajetessa pienimpiinkin toimijoihin. Onko esimerkiksi perusteltua jatkossa kuormittaa pienillä 5 hehtaarin hankkeilla alueellista lupaviranomaista ja vaatia sen täyttävän täysin samat lupaehdot vaikkapa vaadittavien tarkkailujen osalta kuin 300 hehtaarinkin alueen? Jos katsotaan koko valuma-alueen kaikkea maankäyttöä, niin turvetuotanto on yleensä varsin vähäinen kuormittaja paikallisestikin. Se saadaan isoksi vain siinä tapauksessa, jos katsotaan pelkästään luvanvaraisia toimintoja tai uskotaan mielikuvia.

Ympäristönsuojelulain uudistamisen kolmannesta vaiheesta odotettiin turvetuotannon luvitusta selkeämmin nopeuttavia toimia. Yleisestä sujuvoittamisesta olisikin päästävä nopeasti toimialakohtaisiin tarkasteluihin. Vain näin voidaan merkittävää hallinnollista kuormaa ja verrattain vähäistä ympäristön pilaantumisen riskiä aiheuttavien toimintojen lupaprosesseja tehostaa kaikkien asianosaisten kannalta.

Yhteyshenkilömme asiassa on aluepäällikkö Hannu Salo. Hänen yhteystietonsa ovat: Bioenergia ry, Kaisaniemenkatu 4 A, 00100 Helsinki. Puhelin 040 5022 542; s-posti: [hannu.salo@bioenergia.fi](mailto:hannu.salo@bioenergia.fi).

Kunnioittavasti

Tage Fredriksson  
vt. toimitusjohtaja  
Bioenergia ry