**Lausunto ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen ehdotuksista**

7254/11.01/2016

RAKYMPLK 17.02.2016 § 21

**Viite:** YM16/400/2012

**Taustaa**

Ympäristöministeriö pyytää Joensuun kaupungin ym­pä­ris­tön­suo­je­lu­vi­ran­omai­sen lau­sun­toa ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen eh­do­tuk­sis­ta. Lausunto tulee toimittaa 7.3.2016 mennessä.

**Yleistä**

Kolmannen vaiheen esitykset koskevat lupamenettelyn sujuvoittamista (projekti 1), eläinsuojien ympäristölupamenettelyn muuttamista,rekisteröintimenettelyn käyt­töön­ot­toa ja mahdollista asiaan liittyvän valtioneuvoston asetuksen an­ta­mis­ta (projekti 6) ja luvanvaraisten laitosten määrän vähentämistä (projekti 7).

Aineistot ovat luettavissa ympäristöministeriön internetsivuilla osoitteessa

http://www.ym.fi//fi-FI/content/37791/0

**Lausunto**

**Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen projekti 1**

Työryhmän esitykset tähtäävät käsittelyaikojen lyhentämiseen lisäämällä luvan kä­sit­te­li­jän ja hakijan välistä yhteistyötä, kanssakäymistä sekä neuvontaa. Pitkät kä­sit­te­ly­ajat ovat olleet etenkin AVI:en ongelma. Kunnissa käsittelyajat ovat mi­ni­mis­sään noin 2 kuukautta riippuen kokousrytmistä. Kunnissa myös hakijan hen­ki­lö­koh­tai­nen neuvonta ja yhteydenpito ovat olleet käytäntö koko lain voi­mas­sa­olon ajan. Ongelma on siten ennen kaikkea yhteydessä hallintokulttuuriin ei­kä niinkään lainsäädäntöön.

Sujuvan lupakäytännön edellytys on se, että lupaviranomainen opastaa hakijaa te­ke­mään kaikki tarvittavat selvitykset ennen hakemuksen jättämistä. Näin väl­te­tään tilanne, jossa lupahakemus makaa käsittelijän pöydällä odottamassa li­sä­sel­vi­tyk­siä, en­nen kuin se voidaan lähettää mahdollisille lausunnoille.

Lupapäätösten selkeyttäminen niin, ettei niissä toisteta lainsäädäntöä tai kaik­kia epä­olen­nai­sia yksityiskohtia lupahakemuksesta, on hyvä tavoite. Hyö­dyn­tä­mäl­lä säh­köi­siä välineitä voidaan sekä hakemus että päätös julkistaa helposti ei­kä van­han kaavan mukaisia pitkiä selostuksia enää tarvita itse lupapäätöksessä. Ku­vai­lu­osan kirjoittamisen osuus koko lupapäätöksessä voi olla ja on ollut työ­mää­räl­tään jopa suurempi kuin itse lupapäätöksen ja harkinnan suorittaminen.

Hakijan kuuleminen ja neuvottelut sujuvoittavat menettelyä. Niiden tulisi olla käy­tän­tö lupapäätöstä tehtäessä.

Hakemusten ja lupapäätösten kuuluttamismenettelyä on mahdollista joissain mää­rin kehittää. Kunnissa nykyinenkään menettely ei ole ollut ongelma sillä asia hoi­de­taan saman organisaation sisällä.

Muutoksenhakuun liittyvä esitys täytäntöönpanosäädösten selkeyttämiseksi on hy­vä. Toiminnanharjoittajat eivätkä aina lupaviranomaisetkaan ole selvillä siitä mil­loin ja millä edellytyksillä ympäristölupa voidaan määrätä tulemaan voimaan osit­tain muutoksenhausta huolimatta. Menettelyn ohjeistamisella voitaisiin itse toi­min­nan keskeiset asiat saattaa voimaan. Menettely vastaisi maankäyttö- ja ra­ken­nus­lain menettelyä kaavahankkeiden yhteydessä.

Asianosaisuuskysymyksissä kuultavien tarkempi määrittely parantaisi käsittelyä ja varmasti myös vähentäisi tulkintaongelmia muutoksenhaussa.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelyiden lähentämisellä ei kunnan kan­nal­ta ole merkitystä, sillä kunta ei käsittele sellaisia lupa-asioita, joissa nämä koh­tai­si­vat.

Valtion viranomaisten yhdistäminen on kunnan kannalta hyvä asia. Se sel­keyt­tää menettelyjä kun muodolliset esteet ELY:n ja AVI:n väliltä puretaan.

Sähköisten järjestelmien käyttöönotossa tulee varmistaa, että kuntien käytössä ole­vat sähköiset järjestelmät ovat yhteensopivia valtion järjestelmän kanssa. Kun­nis­sa on jo tehty linjauksia ja tehty hankintoja. Valtion järjestelmän käyt­töön­ot­to ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kunnat joutuvat investoimaan esi­mer­kik­si rajapitojen yhteensovittamiseen. Jos tällaista tarvitaan, tulee valtion mak­saa yhteensovittamiseen liittyvät kustannukset.

**Eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittäminen projekti 6**

Normiohjauksen ja ilmoitusmenettelyn kehittäminen eläinsuojien ym­pä­ris­tö­vai­ku­tus­ten hallinnan ja valvonnan välineenä on kannatettava vaihtoehto. Asia on ol­lut esillä ympäristönsuojelulain uudistamisen edellisessä vaiheessa. Siinä yh­tey­des­sä laajalti todettiin, että suurimmat ongelmat ovat sellaisten eläinsuojien kans­sa, jotka eivät kuulu luvituksen piiriin. Kaiken kaikkiaan tulisi pohtia voi­tai­siin­ko jo voimassa olevia normeja yh­dis­tää yhdeksi kokonaisuudeksi, jota so­vel­let­tai­siin ilmoitusmenettelyssä.

Ilmoitusmenettelyn jatkotyövaiheessa tulisi lähtökohtana olla, että se koskisi kaik­kia sellaisia eläinsuojia/tiloja, jotka ammattimaisesti harjoittavat ko­ti­eläin­ta­lout­ta. Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle tulisi jättää vain harrasteena har­joi­tet­ta­va eläintenpito. Viranomaisen tehtävä olisi tarkastaa ilmoitus ja katsoa täyt­tää­kö toiminta asetuksen vaatimukset.

Esitys sijainninohjaukseen liittyvästä hajun arvioinnin työkalusta ei ole toimiva rat­kai­su. Hajun, kuten melunkin kokeminen, on sekä merkittävästi sub­jek­tii­vi­nen et­tä kokemusperäinen asia. Melun osalta voidaan äänen etenemistä, vai­me­ne­mis­ta jne. arvioida fysiikan lakien perusteella. Hajuaerosolien osalta ei vas­taa­vaa mal­lin­nus­ta ole mahdollista tehdä hajujen erilaisuuden ja niiden sisältämien odo­rant­ti­en suuren lukumäärän takia.

Toinen ongelma sijainninohjauksessa on se, että hankkeet yleensä on suun­ni­tel­tu valmiiksi ennen sitä vaihetta, jossa ollaan hakemassa hankkeelle lupia. Poik­keuk­se­na luonnollisesti suuret uudishankkeet, joissa YVA menettelyllä voidaan vai­kut­taa hankkeeseen. Sijainninohjauksessa tarvittavat ohjeet tulisi sisällyttää toi­mi­ala­koh­tai­seen asetukseen.

Hevosten, ponien, lampaiden ja vuohien poistaminen eläinmääriin perustuvasta ym­pä­ris­tö­lu­pa­vel­vol­li­suu­des­ta on periaatteessa hyvä ratkaisu. Ympäristön kan­nal­ta merkittävimmät vaikutukset liittyvät hevostalleihin ja ulkotarhoihin. Nyt nii­hin voidaan lantaloiden osalta soveltaa nitraattiasetusta ja määrätä ul­ko­tar­hois­ta ympäristönsuojelumääräyksissä. Asiaa olisi kuitenkin syytä miettiä mää­ri­tel­täes­sä ilmoitusmenettelyyn liittyviä rajoja.

Sekä turkistalouden ympäristönsuojeluohjeen laatiminen että kotieläintalouden ym­pä­ris­tön­suo­je­lua koskevan ohjeen uusiminen ovat tervetulleita ehdotuksia. Mal­li­lu­pien laatiminen tuskin tässä vaiheessa enää vaikuttaa merkittävästi, on­han lupia myönnetty nyt jo noin 15 vuotta. Eläinyksikkökertoimien so­vel­ta­mi­seen liittyvät esimerkit ovat hyvä asia. Järjestelmän muuttaminen juuri muu­te­tus­ta järjestelmästä ei tunnu kovin järkevältä näin lyhyen ajan jälkeen.

Sähköisen asioinnin kehittämisessä ja eri viranomaisten välisen tiedonsiirron osal­ta olennaista on, että järjestelmät toimivat yhteen eri puolilla.

Asetuksen ja lomakkeiden sisältöön ei tässä vaiheessa ole tarpeen puuttua. Nii­den mahdollisen jatkotyöstämisen yhteydessä tulee varata viranomaisille mah­dol­li­suus lausua asiassa erikseen.

**Ympäristölupavaraisuuden keventäminen projekti 7**

Luvanvaraisuus ehdotetaan poistettavaksi eräiltä sellaisilta toiminnoilta, joiden ym­pä­ris­tö­vai­ku­tuk­set voidaan katsoa vähäisiksi. Luvanvaraisuus koskisi kui­ten­kin edelleen eräitä poistettavia toimintoja, jos ne sijoittuvat pohjavesialueille. Sa­moin rekisteröinnin piiriin siirrettäisiin toimintoja, joiden lupavelvollisuus on liit­ty­nyt haihtuvien liuottimien kulutukseen. Näiltä osin esitykset ovat pe­rus­tel­ta­vis­sa. Jos jatkossa päädytään laajennettuun ilmoitusmenettelyyn, tulisi pohtia on­ko luvituksesta poistuvien toimintojen joukossa sellaisia, joissa laajamittaisilta toi­min­noil­ta edellytettäisiin ilmoitusta. Lupakynnyksen muuttaminen ki­vi­hii­li­va­ras­to­jen ja kalanviljelylaitosten osalta on myös perusteltua.

Nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ja betonituotetehtaiden siirtäminen re­kis­te­röin­nin piirin on linjassa muiden ehdotusten kanssa.

Kemikaalien varastoinnin ja kaikkien sellaisten toimintojen osalta, jossa lu­pavel­vol­li­suus liittyy ainoastaan kemikaalien käsittelyyn, tulisi miettiä voi­tai­siin­ko ko­ko lupa ja ilmoitusmenettely yhdistää Tukesin lupamenettelyyn. Tämä pois­tai­si pääl­lek­käi­set menettelyt ja selkeyttäisi myös valvontaa. Tukes voisi myös sekä lu­vit­taa että valvoa toimintaa tai valvonta voitaisiin pienten koh­teiden osalta an­taa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Esitetty me­net­te­ly, jossa Tukes myön­täi­si luvan ELY:n lausunnon perusteella, tuntuu hieman kum­mal­li­sel­ta. Kun­nis­sa on sellaista osaamista ja tietotaitoa, jolla on merkitystä lu­pa­me­net­te­lyyn liittyen.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tulisi varata mah­dol­li­suus an­taa asiassa lausuntonsa.

Ilmoitusmenettelyn laajentaminen on sinällään kannatettava uudistus. Kahden uu­den ilmoitusmenettelyn luominen ei kuitenkaan ole järkevää. Menettely toisi mu­ka­naan ongelmia varsinkin toiminnanharjoittajien osalta, kun tulisi pohtia mi­hin menettelyyn toiminta sijoittuu. Yhdellä ilmoitusmenettelyllä viranomainen voi suorittaa harkinnan ja tehdä siitä päätöksen ja antaa tarpeelliset määräykset. Pien­ten toimintojen osalta annettaisiin vain ne määräykset, jotka ovat tarpeen.

Esitetty toimivallan siirto kunnan ja ELY:n välillä ei ole mielekäs eikä tar­peel­li­nen. Edellisessä vaiheessa sahalaitokset siirrettiin ELY:jen valvottaviksi. Lai­tos­ten siirtely edestakaisin on kaikkien kannalta huono ratkaisu. Pienten pin­ta­kä­sit­te­ly­lai­tos­ten siirtäminen ELY:jen valvontaan on myös huono ehdotus. Pienten lai­tos­ten keskeiset ympäristövaikutukset liittyvät viemäröitäviin jätevesiin ja nii­den osalta sovelletaan teollisuusjätevesisopimusta. Toimintojen luonne ja laa­juus huomioiden niiden siirtäminen samaan yksikköön direktiivilaitosten kanssa vai­kut­taa kummalliselta. Toimivallan siirtäminen ELY:jen ja kuntien kesken ei saa olla riippuvainen po­liit­tis­ten tai muiden sopimusten täyttämisestä. Asiaa ei pi­dä tarkastella myöskään siitä näkökulmasta, että siirrettäviä toimintoja olisi yh­tä paljon viranomaisten välillä. Lähtökohtana valvonnan ja luvittamisen jär­jes­tä­mi­ses­sä tu­lee olla toiminnan ympäristövaikutukset. Jos pieniä pin­ta­kä­sit­te­ly­lai­tok­sia pi­tää jonnekin siirtää, niin luontevimmin ne kuuluisivat Tukesin lu­vi­tuk­seen.

Naapuruussuhdelain säännösten siirtäminen ympäristönsuojelulakiin tai muihin sää­dök­siin on kannatettava ehdotus. Säännösten siirtämisen yhteydessä tu­li­si poh­tia mitkä säännökset on jo huomioitu ym­pä­ris­tön­suo­je­lu­lais­sa ja täydentää la­kia niin että keskeiset asiat huomioidaan. Ra­ken­ta­mi­seen liittyvät säännökset ja niihin liittyvät korvaukset tulisi sisällyttää maan­käyt­tö- ja rakennuslakiin. Naa­pu­ruus­suh­de­lain mukaisten muiden kor­vaus­asioi­den siirtäminen muuhun lain­sää­dän­töön tulee selvittää erikseen. Luonnollisesti kan­teen voi edelleen nostaa yk­si­tyis­hen­ki­lö­nä käräjäoikeudessa.

Työryhmä esittää myös joitakin jatkotyötarpeita. Pienten ampumaratojen osalta on syytä pohtia lupavelvollisuuden perusteiden muuttamista. Kivenlouhinnan se­kä murskauksen osalta tulee huomioida maa-aineslupien ja murskauksen ym­pä­ris­tö­lu­pien yhteiskäsittely.

Nykyisen Vahti järjestelmän kehittäminen on ollut pysähdyksissä ainakin 10 vuot­ta. Nyt olisi korkea aika saada asia kuntoon ja luoda tietojärjestelmä, johon kun­tien tekemät lupapäätökset voitaisiin kirjata suoraan päätöksen tekemisen jäl­keen sähköisesti.

Kaikkiaan uudistukset siirtävät ympäristönsuojelulain mukaista laitosvalvontaa en­nak­ko­val­von­nas­ta jälkivalvontaan. Tämä edellyttää jatkossa sekä kunnissa et­tä valtion hallinnossa tarkempaa pohdintaa toiminnan järjestämisestä. It­sehal­lin­to­alueuudistus voi merkitä sitä, että keskeisillä kaupunkiseuduilla voitaisiin har­ki­ta joidenkin valvontatehtävien keskittämistä kunnan viranomaiseen it­se­hal­lin­to­alu­een sijaan. Tämä takaisi asiakaslähtöisemmän toimintatavan asioiden kä­sit­te­lys­sä.

Luonnollisesti myös ympäristönsuojelussa tulisi harkita yh­teis­toi­min­ta-aluei­ta vaikka kunnan ympäristönsuojelun tuleekin säilyä osana kunnan ydin­toi­min­taa.

Valmistelija ja lisätiedot: ympäristönsuojelupäällikkö Jari Leinonen

**Ympäristönsuojelupäällikön päätösehdotus:**

Rakennus- ja ympäristölautakunta päättää antaa edellä olevan lausunnon ym­pä­ris­tön­suo­je­lu­lain uudistamisen kolmannen vaiheen ehdotuksista.

**Päätös:**

Hyväksyttiin yksimielisesti.

 Otteen tarkastetusta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa Joensuussa 19.2.2016.

 Riitta Pelkonen

 pöytäkirjanpitäjä

|  |  |
| --- | --- |
| Jakelu | Ympäristönsuojeluyksikkö  |
|  | Ympäristöministeriö  |
|  | Itä-Suomen aluehallintovirasto  |

**MUUTOKSENHAKUKIELTO**

Oikaisuvaatimus/Kunnallisvalitus

Muutoksenhakukielto ja peruste:

|  |  |
| --- | --- |
| x |  Koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpano, kuntalain (17.3.1995/365) 91 §:n nojalla tästä  |
|  |  päätöksestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. |
|  |  |
|  |  - lausunnon antaminen |

|  |  |
| --- | --- |
|  |  Muu peruste, mikä |
|  |  |

Liitetään päätökseen/otteeseen