

Fredrik Blomfelt

4.3.2016

11/16/L/A

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Lausuntopyyntönnö YM16/400/2012, 26.1.2016

Lausunto ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen ehdotuksista

Pyydettynä lausuntona ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen ehdotuksista Metsäteollisuus ry toteaa seuraavaa:

Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannessa vaiheessa tehtävänä oli arvioida ympäristönsuojelulain muutostarpeita, jotka koskevat:

- lupamenettelyn sujuvoittamista erityisesti asianosaisten kuulemisen ja osallistumisoikeuksien varaamisen osalta (projekti 1)
- ympäristönsuojelulain mukaisten luvanvaraisten laitosten luetteloa tavoitteena nostaa luvan-varaisuuskynnyksiä, toimialakohtaisten valtioneuvoston asetusten ja niihin liittyvän rekisteröintimenettelyn käyttöä luvanvaraisuuden sijaan sekä laitosten luvanvaraisuuteen liittyviä lupaviranomaisten toimivaltasäännöksiä (projekti 7)
- eläinsuojien osalta edellytyksiä säätää nyt lupamääräyksissä ratkaistavista asioista toimialakohtaisessa valtioneuvoston asetuksessa, jonka jälkeen arvioidaan, missä laajuudessa asetus mahdollistaa eri toimintojen siirtämisen lupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn tai mahdollistaa nyt lupamenettelyssä ratkaistavien asioiden määrän rajaamisen (projekti 6).

Ympäristölupamenettelyn sujuvoittamista on viety kiitettävällä tavalla eteenpäin viime vuoden aikana. Ympäristölupien tarkistamismenettelystä luopuminen oli jo merkittävä muutos edellisellä hallituskaudella. YSL III -vaiheen lisäksi keskeisiä hankkeita ovat sähköisten lupajärjestelmien ja yhden luukun palvelukonseptin kehittäminen. Sähköisten järjestelmien kiireellinen kehittäminen on lupamenettelyjen sujuvoittamisen edellytys.

On myös varmistettava, ettei valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen vaaranna ympäristölupamenettelyjen sujuvoittamistoimenpiteitä. Metsäteollisuus kannattaa etenemistä kohti yhden luukun palvelukonseptia, lupapäätösten yhdenmukaisuutta sekä lupa- ja valvontaviranomaisen yhdistämistä. Metsäteollisuus näkee, että edellä mainittuun päästään parhaiten valtakunnallisesti johdettavan viranomaisen avulla, johon myös valvonta yhdistetään. Valvonnassa paikallinen

Fredrik Blomfelt

4.3.2016

11/16/L/A

asiantuntemus koetaan kuitenkin tärkeäksi. Metsäteollisuus ei kannata valtion luvan käsittelyn hajauttamista maakuntahallintoon. Valtion luvituksen siirtäminen maakuntahallintoon johtaisi lupapäätösten pirstaloitumiseen ja heikentäisi yritysten oikeusturvaa. Asiantuntemus ei myöskään riittäisi maakunnissa.

Hyvin tärkeä asia lupamenettelyjen kehittämisessä on varmistaa, että lupamääräyksiä annetaan vain oleellisista asioista. Tähän asiaan on kiitettävästi kannustettu sekä projektin 1 ja 7 johtopäätöksissä. Nämä johtopäätökset tulee kuitenkin viedä käytännön tasolle. Lakisääteiset maksimikäsittelyajat olisivat tärkeä tapa viedä tätä asiaa eteenpäin. Ympäristölupatarkastelun tarkkuustaso on sopeutettava entistä osuvammin hankkeen ympäristönsuojelulliseen merkitykseen sopivaksi. Selvitysvelvollisuuksia on vähennettävä ja eri tarkkailuvelvoitteiden tarpeellisuutta on arvioitava tarkemmin.

Esimerkkejä päinvastaisesta on viime aikoina useita. Suurten polttolaisten suppean luvan tarkistuksen yhteydessä on annettu määräyksiä asioista, joiden ei pitänyt olla tarkastelun piirissä. Toisena esimerkkinä voidaan mainita metsäteollisuuslaitoksen tehdasalueen teollisuusjätteen käsittelyalueen ympäristöluvan lupamääräysten tarkistaminen, jossa lupamääräysten lukumäärä nousi yli viidelläkymmenellä (kolminkertaiseksi), vaikka toiminnassa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia ja vain pariin lupamääräykseen oli haettu muutosta.

Metsäteollisuus ottaa lausunnossaan kantaa projektien 1 ja 7 ehdotuksiin, jotka liittyvät metsäteollisuuden toimintaan.

1 Projekti 1 ehdotukset

Ehdotus neuvontaa koskevaksi uudeksi säännökseksi ympäristönsuojelulakiin

Metsäteollisuus tukee hakijan neuvontaa koskevaa pykäläehdotusta muistuttaen tapaamisten tärkeydestä sähköisen neuvonnan lisäksi.

Ehdotus hakemuksen täydentämisestä on kannatettava, mutta sitä tulisi tarkentaa EK:n lausumassa ehdotetulla tavalla (täydennyspyynnöt pyydettyä lähtökohtaisesti kerralla, täydennyspyynnöt nopeasti hakemuksen tultua vireille jne.).

Ehdotukset lausuntopyyntöjen aikaistamisesta ja sitä koskevasta kokeiluhankkeesta sekä lupapäätösten kehittämisestä ja kokeiluhankkeeksi lupapäätösluonnoksesta kuulemiseksi

Metsäteollisuus suhtautuu varauksella esitettyihin kokeiluhankkeisiin lausuntopyyntöjen aikaistamisesta ja lupapäätösluonnoksesta

Fredrik Blomfelt

4.3.2016

11/16/L/A

kuulemiseksi. On suuri riski, että nämä pidentävät lupaprosesseja sujuvoittamisen sijaan. Jos nämä kokeiluhankkeet viedään eteenpäin, on seuraavien asioiden toteutus varmistettava.

- 1 Lupaviranomaisen on tarkistettava hakemus ja otettava kantaa sen täydennystarpeisiin jo ennen kuin hakemus menee lausunnoille viranomaisille. Jos lupaviranomainen laittaa hakemuksen lausunnoille ottamatta kantaa asiaan ennen sitä, on suuri riski, että lausunnot kohdistuvat selvästi puutteelliseen hakemukseen, lausunnon antajat joutuvat ottamaan kantaa lupaviranomaiselle kuuluviin asioihin ja viranomaislausunnoista tulee tarpeettoman laaja joukko täydennystarpeita. Tämä johtaa päällekkäiseen viranomaistyöhön ja prosessin pitkittymiseen.
- 2 Viranomaislausuntojen jälkeen on pyydettävä vastine toiminnanharjoittajalta. Esityksen mukaan lupaviranomainen lähtisi kokeiluhankkeessa laatimaan lupapäätösluonnosta viranomaislausuntojen pohjalta, ilman toiminnanharjoittajan vastinetta. Tämä ei ole hyväksyttävää. Jatkoprosessin sujuvuuden ja toiminnanharjoittajan oikeusturvan näkökulmasta toiminnanharjoittajan on saatava mahdollisuus kommentoida lausuntojen sisältöä.
- 3 Kuulutettava lupapäätösluonnos ei saa olla liian keskeneräinen. Lupapäätösluonnoksen on oltava riittävän pitkälle viety, jotta asiakokonaisuudesta saa riittävän hyvän kuvan. Ehdotetussa menettelyssä lupapäätösluonnoksen kuuluttamisen jälkeen tehtäisiin vielä lupaharkintaa, joten on ymmärrettävää, että tällaisessa menettelyssä päätösluonnokseen joudutaan mahdollisesti tekemään merkittäviäkin muutoksia. Tällöin asianosaisille voi lupapäätösluonnoksesta kuuluttamisesta syntyä vääränlainen kuva tulevista lupamääräyksistä ja valitusten määrä voi jopa lisääntyä. Toiminnanharjoittaja ei voi myöskään varmistua siitä, että lopullisessa päätöksessä ei ole asiavirheitä eikä valvoja varmistua siitä, että lopulliset lupamääräykset ovat sellaisia, joita on mahdollista valvoa.

Metsäteollisuus pitää tärkeänä, että kokeiluhankkeista keskustellaan ja hanketta ohjataan riittävän laajalla kokoonpanolla. Metsäteollisuus on kiinnostunut osallistumaan tähän työhön.

Metsäteollisuuden ehdotus menettelyjen kehittämiseksi sisältäen ehdotuksen virheiden ennako-oikaisusta

Kuten edellä on todettu, metsäteollisuus suhtautuu varauksella ehdotettuihin kokeiluhankkeisiin lausuntopyyntöjen aikaistamisesta ja lupapäätösluonnoksesta kuulemiseksi. Metsäteollisuuden esittää sen sijaan nykymallin kehittämiseksi seuraavat muutokset (muutokset tummennettuna, lista ei sisällä muutoksenhakuun liittyviä kohtia):

Fredrik Blomfelt

4.3.2016

11/16/L/A

- 1 Lupahakemuksen vireille tuloa edeltävä vaihe **ja hakijan neuvonta**
- 2 Lupahakemuksen vireille tulo
- 3 Luvan tarve ja laajuus sekä toimivallan selvittäminen
- 4 Hakemusasiakirjojen tarkastaminen ja täydennystarpeiden selvittäminen
- 5 **Tapaaminen/neuvottelu tarvittaessa (hakija, valvoja, kunta) tai vaihtoehtoisesti kohdan 1 yhteydessä**
- 6 Hakemuksesta tiedottaminen, asianosaisten kuuleminen ja lausuntojen hankkiminen (muistutukset, mielipiteet, lausunnot)
- 7 Hakijan vastine
- 8 Katselmukset ja neuvottelut
- 9 Päätöksen valmistelu ja lupaharkinta **sekä hakijan kuuleminen tarvittaessa (43§ 3 mom.)**
- 10 **Päätösluonnoksesta kuuleminen ja tiedottaminen (virheiden ennako-oikaisu, 14 vrk) (muistutus)**
- 11 Lupapäätös
- 12 Lupapäätöksestä tiedottaminen ja julkipano

Ehdotuksessa korostuisivat neuvonta ja tapaamiset, joiden avulla parannetaan lupahakemusten laatua, lisätään eri osapuolten ymmärrystä hankkeesta/hakemuksesta ja sen ympäristövaikutuksista sekä saadaan lisätietoa eri osapuolten odotuksista. Näiden myötä saadaan myös paremmat lausunnot, paremmat lupapäätökset, vähemmän valituksia jne.

Toinen merkittävä metsäteollisuuden muutosehdotus nykykäytäntöön on päätösluonnoksesta kuuleminen ja tiedottaminen eli ns. virheiden ennako-oikaisu. Tässä ei tarkoiteta projektissa ehdotettua kokeiluhanketta, vaan kuulemismenettelyä päätösluonnoksesta välittömästi ennen päätösratkaisua. Tämän tarkoituksena olisi korjata väärinkäsityksistä johtuvia ja asiavirheitä sisältäviä lupamääräyksiä sekä varmistaa, että lupamääräykset soveltuvat valvottaviksi. Metsäteollisuus näkee, että tällä menettelyllä voitaisiin merkittävästi vähentää tarvetta muutoksenhakuun lupamääräysten korjaamiseksi. Vastaava esitys lupamääräysten toimivuuden arvioinnista on tehty jo vuonna 2013 Metsäteollisuuden ympäristöstrategia hallinnon näkökulmasta - hankkeessa.

Uudistamishankkeen yhteydessä edellä mainitusta menettelystä käydyissä keskusteluissa on esitetty, ettei menettely olisi mahdollinen, sillä siinä ei kohdeltaisi eri osapuolia tasapuolisesti. Perusteluissa on viitattu Olli Mäenpään selvitykseen. On kuitenkin huomattava, että Mäenpää ottaa selvityksessään kantaa tilanteeseen, jossa olisi vain päätösluonnosta koskeva kuuleminen. Koska metsäteollisuuden ehdotuksessa olisi edelleen nykykäytännön mukainen kuuleminen lupamenettelyn aikaisemmassa vaiheessa, Mäenpään selvityksen huoli asianosaisten heikommasta kohtelusta ei pätyisi. Sama tilanne olisi jos

Fredrik Blomfelt

4.3.2016

11/16/L/A

päätösluonnoksesta kuultaisiin eri osapuolia projektiryhmän kokeiluehdotuksen mukaisesti ja edellä kuvattu virheiden ennakko-oikaisu tulisi ylimääräisenä menettelynä juuri ennen päätöksen antamista. Molemmissa tilanteissa asianosaiset saisivat ottaa kantaa asiaan riittävällä tavalla prosessin aikaisemmassa vaiheessa. Lisäksi valvoja yleisen edun valvojana ottaisi ennakko-oikaisuvaiheessa tarvittaessa kantaa.

Jos uudelle menettelylle annettaisiin hyvin lyhyt aika (14 vrk), menettely ei pidentäisi käsittelyaikaa juuri ollenkaan. Sen sijaan uudelle menettelyllä säästettäisiin iso määrä valituksia. Kokonaisuhyöty olisi näin ollen merkittävä kaikkien osapuolten näkökulmasta.

Lisäksi on muistettava, että edellä mainitussa menettelyssä ei puututtaisi ympäristölupamääräysten ympäristönsuojelulliseen tasoon. Kyseessä olisi nimenomaan virheiden ja väärinymmärrysten korjaamisesta. Seuraavassa on esitetty muutama esimerkki tilanteista, jossa metsäteollisuuden ehdottamalla menettelyllä olisi säästetty valituksia:

Puun kyllästämö

- Lupamääräys: Kyllästettyä puutavaraa saa varastoida vain nestetiiviisti pinnoitetulla alueella.
- Toiminnanharjoittajan valituksen jälkeinen VHO:n muutos jota AVI itse tuki: Kyllästettyä puutavaraa saa varastoida vain nestetiiviisti pinnoitetulla alueella kunnes kyllästyskemikaali on kiinnittynyt (vastaa kyllästetyn puun varastointia esim. puutavaran vähittäiskaupoissa).

Pieni polttolaitos direktiivilaitoksen yhteydessä

- Lupapäätöksessä annetut kattilan piipun korkeutta koskevat vaatimukset on asetettu ilman asianmukaista siirtymäaikaa. Lupamääräyksen noudattaminen vaaditussa aikataulussa ei ole käytännössä mahdollista ja siitä aiheutuisi muutenkin hakijalle kohtuutonta haittaa.
- Piipun pidentäminen tai siirtyminen nykyistä alhaisemman rikkipitoisuuden omaavan polttoaineen käyttöön on voitava tehdä hallitusti ja toiminnan kannalta järkevän siirtymäajan puitteissa.
- Toiminnanharjoittaja on jättänyt valituksen asiasta

Ehdotus hakijan kuulemissäännösten täydentämisestä

Metsäteollisuus pitää ehdotusta hakijan kuulemissäännösten täydentämisestä erittäin kannatettavana.

Ympäristölupien käsittelyaika

Käsittelyaikojen osalta projektiryhmän esitys jäi puutteelliseksi. Metsäteollisuus tukee EK:n lausumaa, jonka mukaan loppumuistioon olisi tullut sisällyttää vaihtoehtona myös käsittelyajoista säättäminen ja

Fredrik Blomfelt

4.3.2016

11/16/L/A

mahdollisuuksien mukaan siten, että prosessin eri vaiheille olisi omat määräaikansa. Haluttomuutta säätää lakisääteisistä maksimikäsittelyajoista on muun muassa perusteltu sillä, että nykyisestä käsittelyajasta suuri osa riippuu muista osapuolista kuin lupaviranomaisesta. Lupaviranomaiset ovat kritisoineet sitä, että käsittelyajan laskenta alkaa lupahakemuksen vireille tulosta, jolloin käsittelyaika käynnistyy, vaikka hakemus on puutteellinen. Tarastin arviointiryhmä esitti, että siirrytään seuraamaan ympäristölupien käsittelyajoissa myös lupaviranomaisen todellista lupaharkinta-aikaa, joka ajoittuu viimeisen täydennyksen saapumisesta päätöksen antamiseen.

Metsäteollisuus pitää erittäin tärkeänä, että lakisääteiset käsittelyajat otetaan käyttöön. Tulohjaus ja tehokkaampi johtaminen ei yksin riitä. Lupamenettelyjen käsittelyaikojen seuranta voidaan muuttaa, mutta Tarastin arviointiryhmän tapa ei ole toimiva. Sen sijaan pitää tunnistaa ajankohta, jolloin viranomainen on saanut riittävät tiedot asian käsittelemiseksi. Käsittelyajan laskenta alkaisi tästä ajankohdasta. Tämänkin jälkeen viranomainen voisi antaa täydennyspyyntöjä poikkeustapauksissa, mutta käsittelyajan laskenta alkaisi jo aikaisemmin. Käsittelyaikojen avulla voidaan varmistaa, että ympäristölupamenettelyssä keskitytään oleelliseen ja on näin ollen hyvin tärkeä tekijä sujuvoittamiskokonaisuudessa.

Metsäteollisuus ehdottaa alla mainitun kaltaista järjestelmää ympäristölupamenettelyn käsittelyaikojen osalta:

- 1 Lupahakemuksen vireille tulon jälkeen lupaviranomaisen on 2-4 viikon kuluessa kuulutettava hakemus tai ilmoitettava täydennyspyyntötarpeesta hakijalle. Ennakkoneuvotteluilla ja sähköisellä neuvonnalla varmistetaan, että täydennyspyyntöjä tulee vain poikkeustapauksissa.
- 2 Mahdollisen hakijan täydennyksen toimittamisen jälkeen lupaviranomaisen on kuulutettava hakemus 2-4 viikon sisällä (tai poikkeustapauksissa pyydettävä lisätäydennystä). Tämä vaihe jää pois jos täydennyspyyntöä ei anneta.
- 3 Kuuluttamisen jälkeen lupapäätös on annettava 4-6 kk kuluessa

Ympäristöministeriöstä saadun tiedon mukaan suunniteltuihin kokeiluhankkeisiin ollaan ottamassa käsittelyn määräajat mukaan yhdeksi tekijäksi. Tämä on tärkeä askel oikeaan suuntaan.

2 Projekti 7 ehdotukset

Metsäteollisuus oli mukana projektiryhmän jäsenenä ja tukee projektissa ehdotettuja muutoksia. Metsäteollisuudelle keskeinen muutos on sahojen luvituksen siirtäminen takaisin kunnille. Sahojen ympäristöluvat voidaan hoitaa joustavasti kunnan lupakäsittelyssä. Kunnan viranomaiset tuntevat

Fredrik Blomfelt

4.3.2016

11/16/L/A

paikalliset toiminnot hyvin ja heillä on myös asiantuntemus sahoja koskevissa kysymyksissä.

Metsäteollisuus pitää myös viilutehtaita ja liimapuutehtaita koskevia ehdotuksia perusteltuina.

Projektissa keskusteltiin paljon laajasta ilmoitusmenettelystä ja mahdollisuudesta korvata tiettyjen toimintojen lupamenettelyä tällä. Metsäteollisuus pitää alustavaa hahmotelmaa laajasta ilmoitusmenettelystä lupaavana, mutta pitää tärkeänä, että menettelyä selvitetään tarkemmin niin kuin projektin johtopäätöksissä on todettu (ehdotus 1). On tärkeää, että keskeiset toimialat, kuten metsäteollisuus, otetaan mukaan tähän jatkovalmisteluun.

Metsäteollisuus pitää erityisesti seuraavia kohtia keskeisinä laajassa ilmoitusmenettelyssä:

- pääperiaatteena on, ettei ympäristönsuojeluvuorokausista säädetä erikseen asetuksella, vaan päätöksessä annetaan tarvittaessa toimintaa koskevia määräyksiä
- viranomaisen on tarvittaessa pyydettävä täydennyksiä lyhyen ajan kuluessa
- kuuleminen on harkinnanvaraista (viranomaiset ja asianosaiset)
- päätös on tehtävä lyhyen ajan sisään (korkeintaan 90 vrk)
- toiminnan voi aloittaa 90 vrk riittävät tiedot sisältävän ilmoituksen jättämisestä, vaikka viranomainen ei reagoisi, jolloin ilmoituksen katsotaan olevan riittävä (toiminnanharjoittajan oikeusturvan kannalta keskeinen kohta)
- toiminnan voi aloittaa valituksesta huolimatta, jos päätöksessä ei toisin määrätä, eli lähtökohtana on, että toiminnan voi aloittaa

Metsäteollisuus pitää tärkeänä, että turvetuotannon lupamenettelyjen keventämismahdollisuuksia selvitetään (ehdotus 8). Turvetuotanto jäi valitettavan vähälle huomiolle projektityössä.

Projektin varsinaisten ehdotusten lisäksi on listattu menettelyjen keventämiseen liittyviä yleisiä kehittämistarpeita (ehdotukset 9-12). Nämä ovat kaikki hyvin kannatettavia.

Metsäteollisuus ry



Timo Jaatinen
toimitusjohtaja