LAUSUNTO

 7.3.2016

Ympäristöministeriö

Kasarminkatu 25

00100 Helsinki

kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Kymenlaakson luonnonsuojelupiiri ry

Varuskuntakatu 8

45100 Kouvola

0451049388

kymenlaakso@sll.fi

ASIA: Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen ehdotukset

Dnro: YM16/400/2012

Suomen luonnonsuojeluliiton paikallisjärjestö Kymenlaakson luonnonsuojelupiiri ry kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa seuraavaa.

Projekti 1

Yleisesti:

Projektiryhmän ehdotukset ovat hyviä:

*”Projektiryhmässä on tunnistettu tarve kehittää ympäristölupamenettelyä. Lupahakemusten nykyistä parempi laatu, viranomaisten keskinäisen sekä viranomaisten ja toiminnanharjoittajien välisen yhteistyön tehostaminen, ympäristölupapäätösten laadun parantaminen ja päätösten paremman ennakoitavuuden takaaminen sekä lupien käsittelyaikojen lyhentäminen edellyttävät parempaa lupamenettelyä.”*

Sekä lupahakemusten, että ympäristölupapäätösten laadun parantaminen on ehdoton edellytys lupamenettelyn toimivuuden parantamisessa. Osapuolten yhteistyön parantamisen tulee tarkoittaa myös sitä, että jo ennen lupahakemuksen laatimista arvioidaan, onko luvan myöntämiselle yleensä edellytyksiä asiaan vaikuttava lainsäädäntö huomioiden. Tämä jos mikä lyhentää lupien käsittelyaikoja, kun lupaa ei laiteta edes vireille, jos sillä ei ole läpimenoedellytyksiä.

Koska toiminnanharjoittaja saa hakea lupaa, olennaista onkin, miten viranomaisten kanssa käytävä keskustelu johtaa siihen, että toiminnanharjoittaja ei ryhdy luvan hakemiseen. Tämä voi perustua esimerkiksi siihen, että toiminnan sijoittuminen haetulle kohteelle ei ole lain mukaista. tätä ei toiminnanharjoittaja välttämättä tunne tai siitä välitä. tällaisten esteiden esille tuonti viranomaisten taholta ajoissa on tehokas tapa lyhentää lupien käsittelyaikoja, sillä hakemus, joka ei voi mennä läpi hidastaa sellaisten lupien käsittelyä, joilla on kaikki läpimenon edellytykset.

Tästä luonnonsuojelupiiri on eri mieltä:

*”Ympäristölupamenettelyä koskevissa säännöksissä on joka tapauksessa käytettävä joustavia ilmaisuja, koska menettelystä ei pidä tehdä epätarkoituksenmukaisen raskasta. Menettelyn on voitava joustaa asian tai hankkeen koon ja tyypin mukaisesti. Yksityiskohtaiset lain säännökset ovat omiaan jäykistämään menettelyä ja sen kulku.”*

Lupamenettelyn kehittämisessä huomio tulisi olla koko ajan siinä, miten se ohjaa luvanmukaista toimintaa käytännössä ja toiminnan vaikutuksia. Yksiselitteisyys, tarkkuus ja kaikkien osapuolten jakama yhteinen käsitys mitä lupa tarkoittaa on välttämätöntä. ”Joustavat ilmaisut” eivät palvele tätä tarvetta. Jo nykyisellään BAT (*best available technologies*) menettely on varsin joustava, kun se tarkoittaa parasta mahdollista tekniikkaa sijaintipaikan olosuhteissa. Edelleen, jo nykyisen valvonnan puutteet, johtuen pitkälti valvontaviranomaisen resurssien puutteita tarjoavat ”piilojoustoa” luvanalaisen toiminnan käytäntöön. Mikäli uudistuksessa halutaan pitää kiinni julkilausumattomasta periaatteesta ”ei tule tehdä lupaa, jota ei pysty valvomaan”, tämä asia tulee sanoa ääneen.

Koko lupamenettelyn kehittämisen perusongelma on, että kehittämiselle on tarve resurssien niukentumisen takia, mutta vastaavasti kehittämisehdotukset (kuten viranomaisyhteistyö ja asiakaslähtöisyys) edellyttävät lisää resursseja. Lupakäsittelyn lyhentyminen voi auttaa aikaresurssin löytymistä tähän (joka tosin on epävarmaa), mutta miten on osaamisresurssin laita? Myös viranomaiset tarvitsevat asiassa koulutusta.

Muistiossa ei ole varsinaisesti käsitelty haitankärsijän (tai luontoon kohdistuvan haitan edustajan, kuten luonnonsuojeluyhdistyksen) roolia. Mitä tietoa, missä vaiheessa ja millä tavalla nämä tahot tarvitsevat? Miten ne voi vaikuttaa prosessin vaiheissa, ja miten niiden osalta oman kannan esittäminen ja muutoksenhaku näyttäytyvät? Mikäli lupamenettely ”sujuvoituu” muiden osapuolten (toiminnanharjoittaja/ luvanhakija, viranomainen/ lupakäsittelijä, valvontaviranomainen) kannalta tavoitellusti, tuleeko haitankärsijästä sivullinen, jopa ulkopuolinen häirikkö rikkomaan tätä harmoniaa ja sen lopputulosta, lupapäätöstä?

Lupakäsittelyn nopeuttaminen on lähtökohtaisesti myös haitankärsijöiden kannalta tavoiteltava asia, mutta nopeuttamista (”sujuvoittamista” yleensä) tulee tarkastella kokonaisuutta ja lopputulosta vasten. Ympäristölupamenettely ei ole välttämätön paha, vaan välttämätön hyvä. Luvan alaisen toiminnan merkitys tulee ymmärtää laajemmin kuin vain toiminnanharjoittajan (tai tämän puolella olevien voimien, kuten päättäjien ja etujärjestöjen ja liike-elämän) kannalta.

Luvan kokonaiskäsittelyaika hakemuksesta päätökseen on asia, jonka sitominen tiettyyn aikaraamiin edellyttää resursseja, jotta käsittelyajassa pysytään laadusta tinkimättä. Sidotun aikaraamin riskinä on alistaa luvan sisältö ja merkitys eli laatu nopeuden hyveelle. ’Nopeus’ ja ’laatu’ tulee ymmärtää osittain toisiaan poissulkevina tekijöinä. Kun huomioidaan muutoksenhaun mahdollisuus, laadun varmistamisen edellytykset lupakäsittelyn kaikissa vaiheissa, hakemuksesta lähtien varmistavat paremmin käsittelyn nopeuden kuin pyrkimys nopeuteen. Tietysti taustalla voi olla niinkin kyyninen ajatus, että uudistuksen jälkeen havaitaan, ettei käsittelyn nopeutta ja tehokkuus ole noussut riittävästi ja syy löydetään muutoksenhaun käytöstä haitankärsijöiden taholta, vaikka syy olisikin keskittymisessä menettelyn nopeuteen laadun sijaan. Sanalla sanoen lupamenettelyn laatu on suoraan verrannollinen muutoksenhaun tarpeeseen..

2.1. Asiakaslähtöisyys, hakijan asiantuntemus ja neuvonta:

2.2. Viranomaisyhteistyö ja lausunnot viranomaisilta:

Niinikään näköpiirissä oleva lieventyvä lupaohjaus ja valvonnan toteuttamisen muutokset johtavat tarpeeseen kehittää toiminnanharjoittajien resursseja mm. neuvonnan ja koulutuksen kautta. Millaisiksi lupamenettelyn kehittämisen kiinteät kustannukset arvioidaan suhteessa siihen, kuinka paljon pienemmillä kiinteillä kustannuksilla lupamenettelyä tulee jatkossa toteuttaa? Jos kehittämisen suunnittelua ei kytketä rahoitustarpeeseen, voi olla varma, että lopulta konsulttina toimii euro, ja suunnitteluun käytetyt resurssit menevät ainakin osaksi hukkaan.

Oma kysymyksensä asiakaslähtöisyydessä on, miten lupamenettelyssä velvoitetaan luvanhakijaa noudattamaan vaatimuksia. Jos lupahakemus on puutteellinen, tehokkaampi tapa saada hakemuksesta vaatimusten mukainen on olla ottamatta puutteellista hakemusta käsittelyyn. Neuvonta on tässä tilanteessa avainasemassa, olkoonkin, että on kohtuullista edellyttää luvanhakijaa hankkimaan neuvonta ja muu konsultointi omalla kustannukseltaan, sen sijaan että kustannukset siirretään lupaviranomaisille ja edelleen yhteiskunnalle.

Hakemuksissa, joissa sijaintipaikan olosuhteet ja toiminnan luonne edellyttävät tietoa vaikutusalueen luonnonolosuhteista, ehdoton tarve luontoselvitysten laadun parantamiseen on olemassa. Tämä liittyy lupahakemuksen laadun parantamiseen. Puutteellinen luontoselvitys hidastaa lupakäsittelyä tai johtaa puutteellisin tiedoin tehtyyn lupapäätökseen.

2.3. Parempi lupapäätös:

2.6. Muutoksenhaku:

Lupakäsittelyn nopeuttaminen asettaa haasteen lupapäätöksen laadulle. Nopeuttaminen on mahdollista periaatteessa kahdelle keinoin, joko lisätä käsittelyresurssia, tai heikentää lupakäsittelyn laatua. Vähintäänkin resurssien pysyessä samoina lupakäsittelyn ja luvasta päättämisen laadun parantaminen on iso kysymys.

Lupamääräysten korjaamismahdollisuus, ennen lupapäätöksen antamista tulee huomioida myös haitankärsijän (tai sen edustajan) näkökulma.

Toiminnanharjoittajan mahdollisuuksista ehdottaa lupamääräyksiä lupaluonnosvaiheessa kohdistaa vastuun lupaviranomaiselle. Toiminnanharjoittajalla, voiolla omaan taloudelliseen intressiinsä perustuvia näkemyksiä, jotka eivät välttämättä perustu itse toiminnan vaikutusten kannalta arvoituun lupamääräyksen esittämistarpeeseen. Kun tämä asetelma yhdistyy viranomaista ohjamaan tarpeeseen tehostaa lupakäsittelyä, on riskinä, että toiminnanharjoittaja pääsee sanelemaan lupaan tarpeisiinsa sopivia lupamääräyksiä. Tätä kompensoi jos myös haitankärsijälle varataan sama mahdollisuus.

On myös avoin kysymys, miten ennen lupapäätöstä tarjottava lupamääräysten kommentointi-ikkuna on auki, ja miten se lyhentää itse luvan käsittelyä. Ellei taka-ajatuksena ole, että tarkasteluperspektiivi ulottuu luvan hakemisesta lupapäätöksen voimaantuloon eli mahdollinen valituskierros huomioiden? Tältä kannalta tulee ottaa huomioon, että jousto toiminnanharjoittajan suuntaan lupamääräyksiin vaikuttamisesta voi johtaa siihen, että toiminnanharjoittajaa esittää mahdollista muutoksenhakua, jos ei saa tahtoaan läpi lupamääräysten suhteen. Sama mahdollisuus tulee varata lupaluonnosvaiheessa myös haitankärsijälle.

3. Viranomaisorganisaatio:

Luonnonsuojelupiiri kannattaa ehdotusta valtion ympäristöviranomaisten yhdistämisestä:

*”Projektiryhmä ehdottaa, että valtion lupaviranomaisen (aluehallintovirasto) ja valtion valvontaviranomaisen (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) tehtävinä olevat ympäristölupien käsittely ja ympäristölupien valvonta sijoitetaan tulevassa valtion aluehallinnon uudistuksessa samaan viranomaiseen. Projektiryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että viranomainen järjestetään yhdeksi valtakunnalliseksi viranomaiseksi, jolla on riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja eri puolella Suomea.”*

Tässä huomattavassa muutoksessa voi piillä realistinen mahdollisuus vastata lupamenettelyn varsin koviin, ristiriitaisiinkin uudistamistavoitteisiin vähentää samaan aikaan lupamenettelyn kustannuksia, nopeuttaa käsittelyä, sekä lisätä päätöksen laatua.

Mahdollinen muutoksenhakutarve saman viranomaisen puitteissa tulee ratkaista.

4. Sähköiset järjestelmät:

Sähköisten järjestelmien kehittäminen on ehdottoman tärkeää. Se sekä lisää kustannustehokkuutta, että nopeuttaa (jahka sähköisen toimintatapojen kehittämisen vaatimat resurssit ovat olemassa).

Sähköinen lupaprosessiin osallistuminen on edelleen varsin heikolla tasolla. Aluehallintoviraston ”Lupa-tietojärjestelmä” on edelleen, syksyn 2014 jälkeenkin täysin keskentekoinen. Fyysinen ilmoitustauluilla kuuluttaminen sekä kuntien kirjaamoissa tapahtuva lupahakemuksiin tutustuminen ovat kestämättömiä toimintamalleja. Toisaalta nämä kömpelöt ja tietokatoksia aiheuttavat menettelytavat palvelevat sekä luvanhakijaa, että lupaviranomaista, kun kaikki asianosaiset eivät tiedä, ehdi, pysty tai muuten voi osallistua lupaprosessiin. Sähköisenä tieto olisi tarjolla nopeasti, kustannustehokkaasti ja täsmällisesti jokaiselle osapuolelle. Mutta onko tähän aitoa halua? Nykyinen malli kun ”sujuvoittaa” lupamenettelyä juuri kömpelyytensä takia.

Sähköisen järjestelmän kehittäminen tulisi ymmärtää juuri lupapäätöksen laadun kehittämisen kannalta. Asianosaisten yhteisen ponnistelun seurauksena syntyy paras mahdollinen lopputulos, laadukas ympäristölupa.

Projekti 6

Luonnonsuojelupiirillä ei ole esittää kyseisen projektin muistioon kommenttia.

Projekti 7

Yleisesti:

Lupamenettelyn keventäminen tai poistaminen ei koske vain lupamenettelyä vaan myös toiminnon valvontaa. Luvankaltaisen (ilmoitus- tai rekisteröinti) menettelyn siirtäminen valvontaviranomaiselle sitoo tämän resursseja itse valvontatoiminnan suorittamisesta.

Lupamenettelyn poistamien toiminnoilta, joiden vaikutukset mm. päästöjen osalta katsotaan kokonaistarkastelussa pieniksi, vaikka vaikutukset voivat olla paikallisesti merkittäviä.

Yleisesti projektin tarkastelussa ei ole huomioita vaikutuksia ympäristöön. Miten ympäristön pilaantumisen riski kasvaa, kun sääntelyä heikennetään? Tämä tarkastelu puuttuu projektista kokonaan (asia todetaan luvussa 7.7.).

Millä tavalla toimintojen yhteisvaikutus huomioidaan? Miten ilmoitus- ja tai rekisteröintimenettely ohjaa toimintaa? Miten toiminnon sijaintipaikka tai vaikutus vesipuitedirektiiviin, vesienhoitolakiin ja merenhoitolakiin huomioidaan?

Toiminnot, joiden lupamenettelyä kevennetään tai poistetaan kokonaan tulevat merkityksellisiksi kaavoituksessa ja rakennuslupamenettelyssä, kun niiden sijoittumiseen ei voi välttämättä muutoin vaikuttaa haitankärsijän taholta. Kenties tähän liittyen samaan aikaan maankäyttö- ja rakennuslakia ollaan muuttamassa asianosaisuutta kaventaen. Myös projektin ehdotus muuttaa naapuruussuhdelakia liittynee samaan kysymykseen.

Olennaista ei ole välttämättä niinikään jo olemassa oleva toiminta, mitä luvanvaraisuuden tällä tietoa koskisi (590 kpl). vaan uuden, johonkin toimintojen ryhmään kuuluvan hankkeen sijoittuminen uudelle alueelle.

Lupaviranomaisen, olipa tämä valtion tai kunnan palveluksessa, työtaakan keventämisestä puhuminen on yhtäältä ristiriitaista, sekä em. ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyvastuun siirtymisen kannalta, myös valvontavastuun säilymisen valossa. Luvituksen sujuvoittamisessa on koko ajan kyse siitä, miten vähentää työntekijäresurssia yleensä valtiolla ja kunnissa. Tarkoituksena ei ole tehdä lupaviranomaisen työtä helpommaksi, vaan vähentää työtehtäviä jonka myötä on perusteltua pienentää työntekijämäärää.

Aiempaa pienempi virkamiesresurssi tekee lupamenettelyn keventämisestä ulospäin hyväksyttävää ja ”järkeenkäypää” politiikkaa.

Huomio kiinnittyy myös siihen, että moni sääntelyn keventämistä koskeva ratkaisu perustuu siihen, että toiminnon jätevedet siirretään (kunnallisen) jätevesilaitoksen käsiteltäväksi. Miten tämä tapahtuu? Miten laitokset hallitsevat lisääntyneen käsittelytarpeen, vai tarvitaanko uusia investointeja? Siirtyvätkö jätevesien käsittelykustannukset samalla (osittain) pois toiminnanharjoittajalta?

5. Erillistarkasteluun valitut toiminnat:

Kalankasvatuksen näkeminen eräänä ”sinisen biotalouden” toimintona ja valtion kärkihankkeena on ongelmallista yhdistää lupamenettelyn poistamiseen. Mikäli toimialan halutaan kasvavan, samalla siltä poistetaan lupasääntely. Vesipuitedirektiivin, vesienhoito-ohjelman sekä merenhoito-ohjelman kannalta sääntelyn poistaminen tai keventäminen on lähtökohtaisesti kielteinen asia. Myös tiedon lisääntyminen merenpohjaluonnosta mm. VELMU-hankkeen myötä tulee sovittaa yhteen mahdollisessa sääntelyn keventämisessä. (ks. Vedenalaisen meriluonnon…)

Mahdollinen lupasääntelyn keventäminen tulee myös ymmärtää siinä valossa, että keventämisellä haetaan (talous)kasvua. Mikäli sääntelyn kevennyksellä on haettu vaikutus ja se lisää toiminnanharjoittajan/ toimialan kasvua, ollaan uudessa tilanteessa; toiminnan kuormitus on lisääntynyt, mutta sääntelykeinot ovat heikentyneet.

6.6. Ilmoitusmenettelyjen laajentaminen:

Keskeinen kysymys on, miten lupasääntelyn piiristä poistettavien toimintojen sijoittumiseen voidaan asianosaisen taholta jatkossa vaikuttaa? Miten osallisuus ja kuuleminen määrittyvät tässä asetelmassa?

Vertailun valossa nykytilaan (s. 20-21) näyttää siltä, että osallisuus ja kuulemisvaihe katoaa kokonaan seuraavissa vaihtoehdoissa:

*Laaja ilmoitusmenettely*

*Rekisteröinti*

*Kevyt (valvonnallinen) ilmoitusmenettely*

Jälkimmäisessä myös valitusmahdollisuus on poistettu. Käytännössä valitustie on myös aiemmissa vaihtoehdoissa hankala, jos tietoa käsittelyn vaiheista ei ole saatavissa ja mahdollisesti asianosaisuutta ei ole. Kevyt (valvonnallinen) ilmoitusmenettely myös siirtää valvonnan käytännössä haitankärsijälle. Nämä kehityskulut eivät ole toivottavia.

Lähde:

Vedenalaisen meriluonnon inventointiohjelma VELMU.

Internetasiakirja: http://www.ymparisto.fi/velmu

Viitattu 7.3.2016.

Kouvolassa 7.3.2016

Puheenjohtaja Tiedottaja

Lassi Kujala Riku Rinnekangas