Ympäristöministeriö

Kirjaamo

Viite:

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 26.1.2016, dnro YM16/400/2012

ALUEHALLINTOVIRASTOJEN YMPÄRISTÖLUPAVASTUUALUEIDEN LAUSUNTO YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN UUDISTAMISHANKKEEN KOLMANNEN VAIHEEN EHDOTUKSISTA

Ympäristöministeriön 30.11.2011 asettaman ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmas vaihe on saatu päätökseen.

Kolmannessa vaiheessa hankkeen tehtävänä oli arvioida ympäristönsuojelulain muutostarpeita, jotka koskevat:

* lupamenettelyn sujuvoittamista erityisesti asianosaisten kuulemisen ja osallistumisoikeuksien varaamisen osalta (projekti 1).
* 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).
* ympäristönsuojelulain mukaisten luvanvaraisten laitosten luetteloa tavoitteena nostaa luvanvaraisuuskynnyksiä, toimialakohtaisten valtioneuvoston asetusten ja niihin liittyvän rekisteröintimenettelyn käyttöä luvanvaraisuuden sijaan sekä laitosten luvanvaraisuuteen liittyviä lupaviranomaisen toimivaltasäännöksiä (projekti 7).

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa edellä mainittuja projekteja koskevista ehdotuksista.

**Lausunto**

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet (myöh. aluehallintovirastot) esittävät yhteisenä lausuntonaan projektien 1, 6 ja 7:n ehdotuksista seuraavaa:

**PROJEKTI 1:N EHDOTUKSET**

**2. Ympäristölupamenettelyn ja toimintatapojen kehittäminen**

2.1. Asiakaslähtöisyys, hakijan asiantuntemus ja neuvonta

Projektiryhmän muistiossa on todettu, että ympäristölupahakemusten laatu on yksi keskeinen tekijä lupa-asioiden sujuvan ja joutuisan käsittelyn varmistamiseksi. Ympäristölupa-asioissa korostuu asian selvittämistä koskevien ohjeiden ja menettelyneuvonnan tarve.

Projektiryhmä ehdottaa toteutettavaksi tehostetun asiakasneuvonnan kokeiluhankkeen, jossa seurataan sen vaikutuksia lupien käsittelyaikoihin, lupien valmistelijoiden työtyytyväisyyteen ja asiakaspalautteeseen. Lisäksi esitetään keinoja asiakasnäkökulman huomioon ottamisen tehostamiseksi kehittämällä lupaviranomaisien toimintatapoja ja lisäämällä lupaprosesseja koskevaa koulutusta ja tiedottamista.

Muistio sisältää myös ehdotuksen ympäristönsuojelulain uusiksi säännöksiksi (39 a §, hakijan neuvonta ja 40 § 3 mom, hakemuksen täydentäminen). Pykäläehdotusten mukaan toiminnanharjoittajan neuvontavelvoite kirjataan lakiin ja hakemusta koskeva neuvottelu voidaan käydä myös toiminnanharjoittajan aloitteesta. Lisäksi myöhemmässä käsittelyvaiheessa pyydettäviltä hakemuksen täydennyksiltä edellytetään erityistä perusteluvelvollisuutta.

Ehdotetut pykälämuutokset ovat asiakaslähtöisyyden tai lupamenettelyn kehittämisen kannalta tarpeettomia. Ehdotetun 39 a §:n mukainen neuvontavelvoite sisältyy jo nykyiseen hallintolain 31 §:ään. Hakijan neuvonta, joka koskee tietojen ja selvitysten esittämistä ja päätöksen arvioitua antamisajankohtaa toteutuu jo käytännössä lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välisessä normaalissa vuoropuhelussa. Ehdotettu ympäristönsuojelulain erityinen neuvontasäännös voi aiheuttaa sekaannusta neuvonnan rajojen määrittelyssä.

Toiminnanharjoittajan, lupaviranomaisien ja muiden viranomaisten välisestä neuvottelusta säädetään ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n 2 momentissa. Lupaviranomainen voi lupa-asian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Tämä menettely sekä ennen hakemusvaihetta että prosessin myöhäisemmässä vaiheessa on aluehallintovirastoissa yleisesti käytössä.

Neuvottelut voivat sujuvoittaa lupakäsittelyä erityisesti suurissa ja monimuotoisissa hankkeissa. Ympäristölupaprosessin johto on kuitenkin säilytettävä lupaviranomaisen käsissä. Kuten projektiryhmän muistiossa on todettu, jos neuvontaa ja neuvotteluja pyydetään huomattavasti nykyistä enemmän, on riskinä, että tavoitteita lupaprosessin sujuvoittamisesta ja ajansäästöstä ei saavuteta.

Neuvonnan lähtökohtana on edelleen oltava se, että hakija on vastuussa hakemuksen laadusta ja kattavuudesta ja sillä on oltava riittävä asiantuntemus. Näistä seikoista ja hakemuksen sisällöstä on jo kattavasti säädetty ympäristönsuojelulain 39 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen 2 luvussa. Ympäristölupaviranomainen ei voi toimia hakijan konsulttina.

Hakemuksen täydentämistä koskeva pykäläehdotus on myös asiakaslähtöisyyden tai lupamenettelyn kehittämisen kannalta tarpeeton. Täydennyspyynnöt yksilöidään ja tarvittaessa perustellaan ilman lain erityistä säännöstä. Ilmeisissä tapauksissa ehdotuksen mukainen erityinen perusteluvelvollisuus prosessin myöhäisemmässä vaiheessa pyydetyiltä täydennyksiltä lisää tarpeettomasti lupaviranomaisen työtä. Hakemuksen täydennystarpeet voivat johtua esimerkiksi lausuntojen ja muistutusten sisällöstä tai hakemuksen muuttamisesta prosessin aikana. Tällaiset täydennykset eivät voi olla lain tasolla eri asemassa kuin asiassa aikaisemmin pyydetyt täydennykset. Varsinkin lupamenettelyn myöhemmissä vaiheissa pyydetyt hakemuksen täydennykset ovat usein luonteeltaan hakijan kuulemista lupaharkinnassa esiin tulevista seikoista. Ehdotettu lisäys sopii huonosti oikeusharkintaista lupapäätöstä valmistavaan menettelyyn.

Lisäksi asian selvittäminen ja kattavien selvitysten saaminen lupamenettelyn eri vaiheissa on prosessia nopeuttava tekijä. Lupapäätöksen pohjana olevien seikkojen riittämätön selvittäminen voi tulla esiin valitusasteissa ja se voi olla yksi asian palauttamisen peruste.

Edellä ja muistiossa esitetyn perusteella aluehallintovirastot kannattavat säädösmuutosten sijasta projektiryhmän ehdotusta tehostetun asiakasneuvonnan kokeiluhankkeesta, jolla voidaan seurata muun muassa sen vaikutuksia lupien käsittelyaikoihin. Lisäksi työryhmän ehdotukset koulutuksen ja tiedotuksen kehittämisestä ovat kannatettavia.

2.2. Viranomaisyhteistyö ja lausunnot viranomaisilta

Ympäristölupamenettelyn toiminnallisuuden ja kustannustehokkuuden sekä lupa- ja valvontaviranomaisen yhteistyön kehittämiseksi muistiossa ehdotetaan, että hakemuksesta pyydettäisiin viranomaisen lausunnot jo ennen hakemuksen kuuluttamista. Tätä varten ympäristöministeriö yhteistyössä lupamenettelyn toimijoiden kanssa toteuttaa lausuntopyyntöjen aikaistamisen kokeiluhankkeen mahdollisimman pikaisesti. Aluehallintovirastot pitävät tätä ehdotusta kannatettavana.

Muistioon on liitetty myös pykäläehdotus (YSL 42 § 3 mom.), jonka mukaan lausunnot ja niihin perustuvat hakemuksen täydennykset on pyydettävä ennen kuin lupahakemuksesta kuulutetaan 44 §:n mukaisesti.

Aluehallintovirastot eivät kannata pakottavaan muotoon kirjoitettua pykäläehdotusta. Lupaviranomaisella tulee säilyttää hankkeiden erilaiseen kokoon ja laatuun perustuen harkinta lausuntopyyntöjen ja muun kuulemisen ajoittamisessa. Hakemusmenettelyyn osallistujataho voi olla hyvinkin suppea, jolloin nykyinen yhdenaikainen kuuleminen on vaihtoehdoista paras.

Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan säädösmuutoksella ei lyhennetä käsittelyaikoja. Ennen kuuluttamista annetuista lausunnoista tulee kuulla hakijaa ennen hakemuksen kuuluttamista. Varsinaisen kuuluttamisen jälkeen hakijaa tulee vielä kuulla. Lisäksi kuten muistiossa on todettu, lausunnonantajalla voi olla tarve lausua hakemuksesta uudestaan myös myöhäisemmässä vaiheessa.

Tämä voi aiheuttaa arviolta 1-2 kuukauden lisäyksen lupakäsittelyyn käytettävään aikaan. Muistion liitteenä olevassa uudessa ympäristölupamenettelykaaviossa hakijan kaksinkertaista kuulemista ei ole huomioitu.

Lisäksi ehdotetaan, että hakemusohjeissa ja lomakepohjissa tulisi korostaa selvimmin sitä, että hakijan olisi jo hyvissä ajoin etukäteen selvitettävä luonnonsuojelulain ja kaavoituksen vaatimukset hankkeille, jotta lupamenettely etenisi joutuisasti. Aluehallintovirastot pitävät tätä erittäin tarpeellisena.

2.3. Parempi lupapäätös

Muistiossa esitetään lukuisia kehittämisehdotuksia lupapäätöksen selkeyden, sisällön ja ennakoitavuuden kehittämiseksi. Näitä ovat muun muassa vaatimus keskittyä lupapäätöksessä olennaiseen, lupapäätöksen järjestyksen kääntäminen, hakijan mahdollisuus esittää hakemuksessa lupamääräyksiä ja lupaluonnoksesta kuuleminen ennen päätöksentekoa.

Muistiossa ehdotetaan lupien mallipohjien kehittämistä ja kokeiluhanketta lupapäätösluonnoksesta kuulemiseksi. Aluehallintovirastot pitävät ehdotusta kannatettavana.

Ehdotukset sisältävät myös konkreettisia pykäläehdotuksia. Ympäristönsuojeluasetukseen (3 § 5 mom) lisättäisiin erillinen säännös siitä, että hakija voi esittää lupamääräyksiä. Ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin säännökset koskien lupapäätösluonnoksen nähtävillä oloa ennen päätöksentekoa ja velvollisuutta kuulla erikseen hakijaa tilanteessa, jossa päätös poikkeaa olennaisesti lupahakemuksesta. Asetusmuutos hakijan esittämistä lupamääräyksistä voi lisätä ympäristölupakäsittelyn ennakoitavuutta ja selkeyttä. Ehdotetut muutokset ympäristönsuojelulakiin ovat aluehallintovirastojen käsityksen mukaan tarpeettomia.

Lupaviranomainen saa palautetta lupavalmistelun aikana lupamääräysten selkeydestä, riittävyydestä tai virheellisyydestä yhteydenpidolla valvontaviranomaisiin tai toiminnanharjoittajaan, jos katsoo sen tarpeelliseksi. Erillistä päätösluonnoksesta kuulemista ei tarvita.

Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan edellä mainitut ympäristönsuojelulain muutokset eivät selkeytä ja sujuvoita lupaprosessia vaan päinvastoin tuovat siihen uusia elementtejä, jotka voivat lisätä käsittelyaikoja, vaikka tavoitteena on niiden lyhentäminen.

Lupaluonnoksesta kuulemisen jälkeen lupamääräyksiä ja perusteluja voidaan joutua muuttamaan, mikä lisää käsittelyaikaa. Etukäteinen kuuleminen saattaa antaa asianosaisille virheellisen käsityksen siitä, että lupaluonnos on sama kuin lopullinen päätös. Tämä voi lisätä lupapäätöstä koskevia valituksia, jos luonnos muuttuu toiminnanharjoittajan tai asianosaisen vahingoksi. Lisäksi on mahdollista, että kuulemisen seurauksena toiminnanharjoittaja muuttaa hakemusta, jolloin prosessi voidaan joutua aloittamaan alusta.

Tämä on ongelma erityisesti tilanteessa, jossa hakijaa kuullaan lupaluonnoksesta, jolla ollaan hylkäämässä hakemus. Tällöin hakija suurella todennäköisyydellä muuttaa hakemusta tai toimittaa uutta selvitystä, jolla voi olla vaikutusta lupaharkintaan ja käsittely voidaan joutua aloittamaan alusta. Ylipäätänsä hankalaa on lupahakemuksen olennaisen poikkeamisen määrittely tyhjentävästi säännöksessä. Toiminnanharjoittajan ja lupaviranomaisien käsitykset siitä voivat olla erilaiset. Kuulemisen laiminlyönti on prosessuaalinen virhe, joka voi johtaa päätöksen palauttamiseen valitusasteessa. Mikäli asiasta halutaan joka tapauksessa säätää, tulisi ympäristönsuojeluasetusta muuttaa siten, että hakijan tulee liittää hakemukseensa ehdotus olennaisista lupamääräyksistä. Tämä voi vähentää asiaan liittyvää epäselvyyttä.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momenttiin esitetty hakijan kuulemista koskeva lisäys sopii huonosti ympäristölupamenettelyyn. Hakijan odotuksia hakemuksensa mukaisesta lupapäätöksestä ei tule asettaa lähtökohdaksi ympäristölupa-asioissa, jotka koskevat muiden yksityisten etujen lisäksi myös yleistä etua. Muistion liitteenä olevassa ympäristölupamenettelykaaviossa ei ole riittävän tarkasti hahmotettu, että kuulemisvelvoite voi todentua myös vasta lopulliseksi suunnitellun päätöksenteon jälkeen.

2.4. Ympäristölupien käsittelyaika

Kuten muistiossa on todettu lupien käsittelyaikaan ja viiveisiin vaikuttavat lupaviranomaisen resurssien ja toiminnan lisäksi myös muiden prosessin osapuolten, kuten hakijan ja valvontaviranomaisten resurssit ja aikataulut.

Käsittelyajan kohtuullisuus ja ennakoitavuus ovat tärkeitä hyvän lupamenettelyn kriteerejä. Lupaviranomainen arvioi aina pyydettäessä lupapäätöksen aikataulun, mutta se on edellä mainituista syistä aina arvio, ei sitova lupaus. Investointihankkeet pyritään aina käsittelemään kiireellisenä muiden töiden ohi ottaen huomioon hankkeen aikataulu.

Muistiossa ehdotetaan, että lupamenettelyä ja käsittelyaikaa seurataan ja analysoidaan hallinnossa nykyistä seikkaperäisemmin. Aluehallintovirastot kannattavat tätä ehdotusta. Aluehallintovirastot ovat samaa mieltä siitä, että nykyinen mittari, keskimäärinen käsittelyaika on yksin huono mittari antamaan koko kuvaa käsittelyajasta. Tulosseurantaan on lisättävä käsittelyaika, joka kuluu hakemusasiakirjojen kuuluttamisesta päätöksentekoon.

2.5. Julkipanomenettely ja kuuluttaminen kunnan ilmoitustaululla

Projektiryhmä ehdottaa, että ympäristöministeriö selvittää yhdessä oikeusministeriön kanssa, miten julkipanomenettelyä voitaisiin kehittää nykyaikaisemmaksi ja luopua samalla viranomaisen fyysisestä ilmoitustaulusta tiedoksiantovälineenä.

Aluehallintovirastot pitävät ehdotusta kannatettavana. Kuten muistiossa on todettu, ilmoitustaulun käyttö tiedoksiantomuotona on tänä päivänä jokseenkin turha.

2.6. Muutoksenhaku

Projektiryhmä ehdottaa, että ympäristöministeriö selvittää hallinto- ja oikeuskäytännön perusteella täytäntöönpanosäännösten toimivuutta ja merkitystä ympäristövaikutusten kannalta. Lisäksi selvitetään sitä, kuinka hyvin toiminnanharjoittajat tuntevat ympäristönsuojelulain lupapäätösten täytäntöönpanosäännösten käyttömahdollisuudet.

Aluehallintovirastot pitävät ehdotusta kannatettavana.

2.7. Asianosaisuus

Projektiryhmä ehdottaa, että ympäristöministeriö analysoi ja selvittää asianosaisuutta koskevaa hallinto- ja oikeuskäytäntöä.

Aluehallintovirastot pitävät ehdotusta kannatettavana

2.8. Ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelyiden lähentäminen

Projektiryhmä ehdottaa, että ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelysäännökset ja niihin liittyvät käsitteet yhdenmukaistetaan ja pidetään mahdollisimman yhdenmukaisina lakien uudistamisvaiheissa.

Aluehallintovirastot pitävät ehdotusta kannatettavana, varsinkin muistiossa esiin nostetun erilaisen muutoksenhaun osalta. Tämä on tärkeää lupa-asioiden sujuvan käsittelyn ja prosessien tehostamisen kannalta. Menettelysäännösten yhdenmukaisuus on huomioitava myös lakien muutosvaiheissa.

**3. Viranomaisorganisaatio**

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 lisäksi tarkoituksenmukaisena, että viranomainen järjestetään yhdeksi valtakunnalliseksi viranomaiseksi, jolla on riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja eri puolella Suomea.

Aluehallintovirastot kannattavat ehdotusta lupa- ja valvontatehtävien yhdistämistä samaan viranomaiseen. Yhdistäminen lisää rajallisten resurssien tehokasta käyttöä, vähentää byrokratiaa ja parantaa asiakaspalvelua.

**4. Sähköiset järjestelmät**

Projektiryhmä ehdottaa, että ympäristöluvissa siirrytään tulevaisuudessa täysin sähköiseen järjestelmään. Sähköisen järjestelmän tulee olla muun muassa käyttäjäystävällinen ja paikkatietopohjainen. Kuntien ja valtion sähköisten järjestelmien yhteensopivuus on varmistettava. Aluehallintovirastot pitävät ehdotusta sähköiseen lupajärjestelmään siirtymisestä erittäin kannatettavana.

Ehdotuksen mukaan sähköisessä lupajärjestelmässä käsittelyajan laskeminen tulosseurantaa varten on voitava keskeyttää, jos asia ”jätetään lepäämään” Natura-arvioinnin tai YVA-menettelyn vuoksi. Myös luvan hakijan pyyntö ”lepäämään jättämisestä” jonkin muun syyn perusteella olisi katsottava perusteeksi laskennan keskeyttämiseksi, jos lupaviranomainen suostuu pyyntöön.

**Lopuksi**

Projektiryhmän tavoitteena on ollut kehittää ja sujuvoittaa 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. Lupamenettelyä voidaan parantaa lainsäädäntöä muuttamalla tai ilman lainsäädäntömuutoksia järjestämällä työtapoja uudella tavalla viranomaisen sisäisessä prosessissa.

Projektiryhmän tavoitteet lupamenettelyn kehittämisestä ja sujuvoittamisesta ovat kannatettavia. Aluehallintovirastojen mielestä lupamenettelyä tulee ensisijaisesti tehostaa viranomaisten prosesseja, menettelytapoja ja toimintamalleja kehittämällä. Muistiossa viitatut toimiala- ja toimintamalliryhmät tekevät jo nyt työtä lupakäytäntöjen ja päätösmallien kehittämiseksi. Lisäksi on kehitetty sähköinen lausunto- ja muistutuslomake sekä sähköinen lupatietopalvelu. Sähköinen lupajärjestelmä on myös kehitteillä.

Kuten projektiryhmän muistiossa on todettu, uusien pakollisten lupamenettelyvaiheiden säätäminen ja yksityiskohtaiset lakiin sisältyvät säännökset ovat omiaan jäykistämään menettelyjä ja ne voivat pidentää lupa-asioiden kokonaiskäsittelyaikaa jopa kuukausia. Siksi on tärkeää, että ehdotettuja uusia menettelyjä kokeillaan käytännössä.

Aluehallintovirastot katsovat, että projektiryhmän tavoitteet on mahdollista saavuttaa parhaiten prosesseja ja toimintatapoja kehittämällä lainsäädännön sijasta. Tavoitteena tulisi olla välttää turhaa lainsäädäntöä.

**PROJEKTI 6:N EHDOTUKSET**

Projektiryhmä ehdottaa harkittavaksi laajan ilmoitusmenettelyn soveltamista eläinsuojissa, jos sen katsotaan menettelyn jatkovalmistelussa soveltuvan toimialalle.

Lisäksi projektiryhmä esittää asetusluonnoksen jatkovalmistelua ja tarvittavien lisäselvityksien laatimista koskien erityisesti sijainninohjausta, ilmoituksesta kuulemista ja muutoksenhausta. Myös se, soveltuisiko asetus kaikkien eri tuotantosuuntien ja eri kokoluokan eläinsuojien ympäristönsuojeluun, vaatii työryhmän mukaan vielä jatkoarviointia.

Eläinsuojien lupa- ja toimivaltarajoja on jo merkittävästi muutettu 1.5.2015 voimaan tulleella ympäristönsuojelulain ja -asetuksen muutoksella. Samalla määräaikaisista lupamääräysten tarkistamisista luovuttiin. Nyt ollaan tekemässä uudestaan merkittäviä muutoksia ilman, että jo tehtyjen lupa- ja toimivaltarajojen muutosten vaikutuksia olisi millään tavalla arvioitu tai saatu niistä käytännön kokemuksia lupaviranomaisilta, valvontaviranomaisilta ja toiminnanharjoittajilta.

Luvanhakijoiden tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi aluehallintovirastossa toimiva eläinsuojien toimialaryhmä on laatinut mallilupamääräyksiä perusteluineen. Lisäksi on uusittu eläinsuojien hakemusten täyttöohjeet ja hakemuslomakkeet ja sähköisen lupajärjestelmän (e-lupa) käyttöönottoa valmistellaan. Näillä toimenpiteillä eläinsuojien lupahakemusten käsittelyaikoja on kyetty lyhentämään.

Lupamenettely on toiminnanharjoittajan kannalta turvallinen menettelytapa, joka antaa oikeuden toiminnan harjoittamiseen ja määrittää samalla toiminnan reunaehdot lähialueen asutukselle aiheutuvien haittojen minimoimiseksi.

Edellä mainittujen toimenpiteiden vaikutuksista hakemusten käsittelyaikoihin tulisi saada kokemuksia ennen uusien eläinsuojan lupamenettelyä koskevien toimenpiteiden käyttöönottoa.

Laajan ilmoitusmenettelyn sisältö jäi työryhmässä keskeneräiseksi. Siten sen toteuttamismahdollisuuksia ja toimivuutta on mahdotonta luotettavasti arvioida tässä vaiheessa. Seuraavassa esitetään kuitenkin joitain huomioita siitä.

Ilmoituksen sisältövaatimukset vastaisivat pitkälti ympäristölupahakemuksen vaatimuksia. Ilmoituksen käsittelyä varten tarvittaisiin siis jokseenkin samat tiedot toiminnasta kuin nykyisessä lupamenettelyssäkin. Tarvittavien tietojen määrän osalta menettely ei toiminnanharjoittajan kannalta olisi juurikaan lupamenettelyä kevyempi.

Laaja ilmoitusmenettely muistuttaa enemmän lupamenettelyä kuin eräillä muilla toimialoilla olevaa ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyä. Ilmoitusmenettely oikeuttaa yleensä toiminnan aloittamiseen ennen kuin muutoksenhaku ja sen johdosta käytävä prosessi on lainvoimainen. Työryhmän ehdotuksessa ei ole riittävästi määritetty ilmoituksen johdosta annettavan päätöksen valitusmenettelyä /valitusoikeutta. Päätöksen antamisesta, eikä myöskään siitä tiedottamisesta ole todettu mitään. Avoimeksi jäi myös se, miten ilmoitusmenettely sovitettaisiin yhteen esimerkiksi mittavan investoinnin kanssa, jos muutoksenhaun jälkeen todettaisiin, että toiminta ei sovellukaan paikalle ja eläinsuojan toiminta olisi lopetettava?

Ilmoitusmenettelyn soveltuvuutta suhteessa investointitukiin ei työryhmä ole ollenkaan selvittänyt. Investointitukipäätösten antaminen on ainakin nykyisin sidoksissa siihen, että toiminnalla on lainvoimainen ympäristölupa. Sitä ennen toiminnanharjoittaja ei saa aloittaa rakentamista, eikä tehdä urakointisopimuksiaan.

Ehdotuksesta ei selviä, missä viranomaisessa ilmoitukset käsiteltäisiin, eikä se, kuka tekisi harkinnan siitä tarvitaanko eläinsuojalle ympäristölupa vai voidaanko asia hoitaa ilmoitusmenettelyllä.

Laaja ilmoitusmenettely edellyttäisi eläinsuojien sijoituksen ohjauksessa riittäviä vähimmäisvaatimuksia ympäristönsuojelutoimista ja tapauskohtaisesti asianosaisten riittävää kuulemismenettelyä. Pelkästään toiminnan volyymin perusteella ei voida päätellä toiminnan ympäristövaikutuksia, vaan toiminnan sijaintipaikka ja luonnonolosuhteet on otettava huomioon. Kun lausuntoja ei ilmoitusmenettelyssä pyydettäisi, olisi ilmoituksen käsittelijällä suurempi vastuu eri asioiden huomioon ottamisesta.

Erikoista suunnitellussa ilmoitusmenettelyssä on se, että sen mukaan täydentäviä määräyksiä voitaisiin antaa vain tietyistä asioista.

Muistion mukaan ilmoitusmenettelyyn liittyisi sähköinen lomake, jota järjestelmä ei sallisi lähettävän viranomaiselle, ennen kuin lomake on täydellisesti täytetty. Vaaditun kohdan täyttäminen lomakkeessa ei kuitenkaan merkitse sitä, että tieto olisi riittävä ilmoituksen käsittelemiseksi. Täydellisen ilmoituksen jälkeen viranomaisella olisi 90 päivää aikaa ilmoituksen käsittelyyn, jonka seurauksena voisi myös olla siirto lupamenettelyyn tai ainakin täydentävien määräysten antamiseen. Käsittelyaika ei tältä osin nopeutuisi.

Laaja ilmoitusmenettely ei työryhmän esityksen mukaan koskisi eläinsuojia, jotka kuuluvat YVA-menettelyn piiriin tai ovat ns. direktiivilaitoksia. IED- rajat ovat 40 000 siipikarjapaikkaa, 2000 lihasikaa ja 750 emakkoa ja YVA-rajat 85 000 kananpoikaa, 60 000 kanaa, 3000 sikaa tai 900 emakkoa. Lypsylehmät, nautakasvattamot ja turkistarhat eivät ole lakisääteisen YVA-lainsäädännön piirissä eivätkä ole direktiivilaitoksia. Lannantuotannon perusteella IED-rajana on pienimmällään 600 m3/a (40 000 broileria), mikä vastaisi noin 25 lypsylehmää. Vertailun vuoksi 85 000 broileria (YVA-raja) eläinyksikköinä vastaa 250 lypsylehmää. Lannantuotannon perusteella YVA-rajana voidaan pitää 6 000 m3/a (3 000 lihasikaa), mikä vastaisi noin 250 lypsylehmää.

Laaja ilmoitusmenettely ei sovellu ainakaan isojen lypsylehmätilojen (eläinmäärä joka eläinyksikköinä vastaa vähintään 150 lypsylehmää) ja lihanautatilojen (eläinmäärä joka eläinyksikköinä vastaa vähintään 300 lihanautaa) käsittelyyn, koska isot eläinsuojat lanta- ja rehuvarastoineen sijoittuvat laajalle alueelle, niiden ympäristövaikutukset ovat laajalle ulottuvia ja toiminnan sijoittuminen sekä suojaetäisyyksien riittävyys asutukseen ja muihin häiriintyviin kohtaisiin on merkittävässä roolissa hajuhaittojen vähentämiseksi.

Ehdotus laajan ilmoitusmenettelyn soveltamisesta eläinsuojiin ja sen edellyttämä toimialakohtainen asetus ovat vielä hyvin keskeneräisiä. Avoimeksi jää esimerkiksi se, miten asetusta ja ilmoitusmenettelyä sovellettaisiin eläinsuojatoiminnan laajentamiseen, koskisiko asetus ja ilmoitusmenettelystä annettava päätös koko toimintaa vai vain uutta toimintaa ja miten asetus huomioisiolemassa olevan toiminnan. Lisäksi auki jää esimerkiksi se, mikä tulee olemaan mahdollisen eläinsuoja-asetuksen ja nitraattiasetuksen suhde.

Edellä kerrottu tulee huomioida jatkovalmistelussa.

Valtioneuvoston ympäristönsuojelusta antaman asetuksen (713/2014) mukaiset valtion ympäristölupaviranomaisessa käsiteltävät lupa-asiat tulisi käsitellä eläinlajista riippumatta lupa-asiana.

Eläinyksikkökertoimien soveltamisen ohjeistus entistä yksiselitteisemmäksi on kannatettavaa.

Turkistalouden ympäristönsuojeluohjeen ja MMM-RMO-C4:n päivittäminen on tarpeellista.

Eri lupamenettelyjen ja tukihakujen käsittelyjen päällekkäisyyksien karsinta on hankalaa, mutta samojen asiakirjojen hyödyntämistä niissä tulisi kehittää ja tiedonkulkuun eri viranomaisten välillä tulisi kehittää toimiva järjestelmä.

Ehdotus sähköisen lupahakemuksen ja asioinnin kehittämisestä sekä mallilupien käyttöönotosta on erittäin kannatettava. Lupakäsittelyn yhtenäistäminen ja sähköisen lupakäsittelyn käyttöönotto sekä mallien laadinta edellyttävät kuitenkin alkuvaiheessa merkittävää työpanosta, mutta mahdollistaa kuitenkin pitemmällä aikavälillä sen, että lupatyö ja hakemusten käsittelyajat saadaan tavoitteiden ja asiakkaiden tarpeiden mukaisiksi.

Jatkotyössä on otettava huomioon, että projektiryhmän ehdotuksissa ei ole perusteellisesti arvioitu muutosten vaikutuksia eläinsuojien ympäristönsuojeluun, eikä asetuksen soveltuvuutta ja käyttökelpoisuutta kaikille eläinsuojatoiminnoille niin, että hakijoiden kohtelu olisi tasapuolista. Pienille toimijoille asetuksen vaatimukset saattaisivat olla kohtuuttomia verrattuna saavutettavaan ympäristönsuojelutasoon ja taas laajemmalle toiminnalle ympäristönsuojelutaso ei välttämättä olisi riittävä. Tieto lupapäätösten ja niissä annettujen määräysten vaikutuksesta eläinsuojien ympäristönsuojelun tasoon ja päästöjen vähenemiseen tulisi kerätä ja tarkastella sitä nyt esitettyihin muutoksiin nähden. Samoin muutosten vaikutukset aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja kuntien työmääriin ja niiden muutoksiin tulisi arvioida ja liittää ehdotukseen.

**PROJEKTI 7:N EHDOTUKSET**

**6.1 Luvanvaraisuuden säilyttäminen**

Ei kommentteja

**6.2 Luvanvaraisuudesta poistaminen**

Ehdotetut keventämiset luvanvaraisten laitosten listaan ovat pääosin hyväksyttäviä, eikä esityksistä aiheudu valtakunnallisesti merkittävää ympäristön pilaantumisen lisääntymistä tai sen vaaraa. Paikallisella tasolla yksittäiset laitokset voivat olla merkittäviä päästölähteitä. Näiden osalta ympäristöluvan tarve muodostuu tulevaisuudessakin todennäköisesti ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin tai mahdollisesti 28 §:n nojalla.

Mikäli poistettavat toiminnot ovat osa luvanvaraista toimintaa, tulevat näiden toimintojen ympäristönsuojeluasit käsiteltyä osana varsinaisen päätoiminnan lupa-asiaa.

Luvanvaraisuudesta poistettavaksi esitettävien toimintojen osalta todetaan seuraavaa:

Kohta 2)

Ehdotuksessa ei tule selvästi esille se, että projektin aikainen pienryhmä tarkasteli selvityksessään vain muusta toiminnasta irrallisten polttonesteiden tai nestemäisten kemikaalien varastointitoimintaa. Tältä osin ehdotusta on selkeytettävä siten, että toiminnallisesti kiinteästi johonkin muuhun luvanvaraiseen toimintaan liittyvä kemikaalien varastointi pysyy edelleen luvanvaraisena toimintana.

Kohta 3) Kohdassa 8e) tulisi huomioida, että ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen 6 §:n kohdan 2c) mukaan arviointimenettelyä sovelletaan laitoksiin, jotka käsittelevät ja muuntavat asbestia tai asbestia sisältäviä tuotteita. Jos toiminta pysyy YVA-velvollisten listalla, niin luvanvaraisuus tulisi mahdollisesti säilyttää. Pääosin asbestinkäsittely on kuitenkin vaarallisen jätteen käsittelyä, jota kautta luvanvaraisuus lähtökohtaisesti säilyy.

Kohta 4)

Ehdotus tarkoittaa käytännössä, että jatkossa rekisteröidään kaikki VOC-asetuksen mukaiset laitokset, joiden liuotinainekäyttö on alle 50 t/v.

Alle 50 t/v VOC käyttävä laitos aiheuttaa myös välillä haju- ym. haittaa. Hajuhaittoja esiintyy joskus pienissäkin pitoisuuksissa vaikka varsinaista terveyshaitta niistä ei ole. Monissa toiminnoissa on lisäksi puutteita kemikaalien ja liuotinjätteiden varastoinnissa. Rekisteröintimenettelyssä pitää varmistaa, että toiminnan hajuhaitat jäävät pieniksi ja kemikaalien sekä jätteiden käsittely on lakien ja asetusten mukaista. Nykyisessä rekisteröinnissä käsitellään vain päästöt ilmaan. VOC-laitosten muista ympäristönsuojeluvaatimuksista ei ole säädetty asetuksella, kuten rekisteröinnin edellytyksenä todetaan. Kokonaisuutena voi todeta vielä, että VOC-asetus on vaikea tulkita ja sitä tulisi selkeyttää.

Kohta 5)

Projektin esityksestä todetaan, ettei jätevesien johtaminen kunnalliselle yhdyskuntajäteveden puhdistamolle takaa, että toiminnan ympäristönsuojeluasiat ovat kokonaisuutena asianmukaisesti hoidettu. Toiminnanharjoittajat eivät usein koe, että liittymissopimuksessa olevat raja-arvot olisivat sitovia. Joissain tapauksissa voi olla kannattavampaa ottaa ylityksistä aiheutuvat sopimussanktiot vastaan, kuin esimerkiksi rakentaa uusi esikäsittely tai tehostaisivat nykyisen esikäsittelyn toimintaa. Jätteisiin, hajuun ja kemikaaleihin liittyvät ongelmat jäisivät esityksen mukaisesti toimittaessa kokonaan ilman käsittelyä.

Yhdyskuntajätevesipuhdistamoita kuormittavien merkittävien teollisuuslaitoksien jättäminen pois luvanvaraisuudesta voi vaikeuttaa puhdistamoiden lupakäsittelyä ja lupien muuttamista, jos ei teollisuuslaitokselle ole annettu sellaisia sitovia vesipäästöjen tarkkailuvelvoitteita, joiden perusteella niiden päästöjä voi arvioida luotettavasti. Tämä tulisikin jatkossa tarkemmin ottaa huomioon sekä teollisuusjätevesisopimuksissa että jätevedenpuhdistamoiden ympäristöluvissa. Liittymissopimuksiin tulisi liittää tarkkailuvelvoitteet ja tulosten toimittaminen puhdistamon pitäjälle. Erityisesti tilanteet, joissa teollisuuslaitoksen toiminta laajenee tai verkostoon on liittymässä toimintaa, joka kuormittaa puhdistamoa happea kuluttavilla aineilla tai aiheuttaa merkittävää vaihtelua ainekuormituksessa, voivat aiheuttaa ongelmia puhdistamon lupamääräyksien asettamisessa. Teollisuusjätevesisopimuksen tulisi velvoittaa ilmoittamaan laitoksen jätevesissä mahdollisesti tapahtuvista muutoksista (laatu, määrä) myös puhdistamon pitäjälle.

Elintarviketeollisuuden viemäröitävän jäteveden laadusta säätäminen, jota on esitetty jatkotyössä selvitettäväksi, ei ole välttämättä tarpeen, sillä elintarviketeollisuuden lähinnä orgaanista kuormaa sisältävät jätevedet ovat hyvin biologiseen puhdistusprosessiin perustuvilla yhdyskuntajätevedenpuhdistamoilla käsiteltäväksi soveltuvia. Vesien esikäsittely tässä alle IED -kokoluokassa ei ole yleensä tarpeen (pl. rasvanerotus).

Valvonnallisen ilmoituksen sijaan olisi harkittava, onko ainakin osalle mainituista toiminnoista edellytettävä esitettyä laajaa ilmoitusmenettelyä.

Mikäli pesuaineiden valmistus poistetaan luvanvaraisuuden piiristä, olisi toiminta syytä määritellä tarkemmin, sillä käsitteen voi halutessaan katsoa sisältävän myös esim. liuotinpohjaisia teollisuuspuhdistusaineita.

Yleisesti luvanvaraisuuden poistamisesta

Ehdotetut keventämiset poistavat useita toimintoja ympäristölupamenettelyn piiristä. Siirtymäkauden jälkeen nämä toiminnot menettävät ympäristölupapäätöksen mukaisen oikeuden toimitaan ja siitä aiheutuvien päästöjen johtamiseen ympäristöön. Ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 3) kohdan mukaisesti ympäristölupa on edelleen oltava toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Poistaminen ympäristönsuojelulain mukaiselta laitoslistalta voi johtaa monien toimintojen osalta siihen, että valvontaviranomaisille kohdistetaan enenevässä määrin edellä mainitun lainkohtaan soveltamiseen liittyviä pyyntöjä määrätä toiminta hakemaan ympäristölupaa. Valtakunnallisesti yhtenäisen käytännön varmistamiseksi naapurussuhdehaitta ja siihen perustuva lupatarve tulisi määritellä ympäristönsuojelulaissa.

**6.3 Lupakynnyksen muuttaminen, kynnysarvon asettaminen tai rajaaminen**

Kalankasvatusta koskevat esitykset ovat pääosin hyväksyttävissä. Merilaitoksien lupakynnyksen nostolla on todennäköisesti vähäinen merkitys toimialalla.

Jatkotyöhön siirtyvät suuret kokonaisuudet ovat toimialan ja sen päästöjen rajoittamisen kannalta tärkeitä asioita. Jatkotyössä ja siihen liittyvien muutosten valmistelussa on otettava huomioon, että nykyinen rehu- tai tuotantomääräinen lupakynnys on selkeä ja tulkinnaltaan yksiselitteinen verrattuna esitettyyn päästöperusteiseen lupakynnykseen, koska verkkoallakasvatuksessa ravinnepäästö on mahdollista laskea vain käytetyn rehumäärän (sen ravinnesisällön) ja toteutuneen rehukertoimen avulla. Päästöperusteisuus voi olla valvojalle haaste ja varma tieto käytetyistä rehumääristä tulee entistä tärkeämmäksi. Laajan ilmoitusmenettelyn käyttöönotosta saatava hyöty voi jäädä vähäiseksi nykyiseen järjestelmään verrattuna.

Lisäksi lupakynnyksen asettaminen erilaiseksi meri- ja sisävesialueilla voi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi sulkeutuneella meren lahtialueella. Merialueella luparajan nostaminen 50 kg:n vuotuiseksi fosforipäästöksi ei saa myöskään johtaa kasvatuskassien jakamiseksi useiksi pienlaitoksiksi ja näin kokonaiskuormituksen huomattavaan nousuun. Esitetty 50 kg:n fosforikuorma on samaa luokkaa kuin keskikokoisen kuntataajaman puhdistettujen jätevesien kuormitus eli huomattavan korkea suljettuihin merenlahtiin kohdistuvaksi ilman lupamenettelyä. Tältä osin esitys asettaisi eri toimialat eriarvoiseen asemaan. Lisäksi kalankasvatuksen kuormitus ajoittuu suurelta osin kasvatuskauteen (touko-lokakuu), jolloin vesialueet ovat aktiivisessa virkistyskäytössä ja herkkiä mm. ravinnepäästöjen aiheuttamille leväkukinnoille. Nämä asiat on otettava huomioon laajan ilmoitusmenettelyn käsittelyssä ja velvoitettava ilmoituksen tekijä hakemaan ympäristölupaa suunnitellun toiminnan sijaintipaikan ollessa huono.

**6.4 Siirtäminen toiseen menettelyyn**

Betoniasemat ja betonituotetehtaat sekä jakeluasemat ovat pääosin kuntien käsittelemiä toimintoja. Ennalta arvioiden niiden siirtäminen rekisteröinnin piiriin on mahdollista säätämällä ympäristönsuojeluvaatimuksista asetuksella. Jakeluaseman ja jakelupisteen ero ei käytännössä ole selkeä ja asia pitäisi määritellä lainsäädännössä.

**6.5 Muu lupamenettelyn keventäminen**

Kemikaalivarastojen osalta viitataan edellä kohdassa 6.2 kohta 2) lausuttuun, Lisäksi todetaan, että muuhun toimintaa kuulumattomien kemikaalivarastojen lupaprosessin siirtäminen esityksen mukaisesti TUKESille on kannatettava esitys. Nykyiset ympäristönsuojelulain mukaiset luvat sisältävät määräyksiä lähinnä perustuen Tukesin ohjeisiin. Bensiinivarastojen osalta mainitussa lupamenettelyssä tulisi huomioida myös VOC-päästöt, ettei säiliöiden osalta jouduta tilanteeseen, jossa myös ympäristölupa on tarpeen.

Kohdassa tulisi huomioida, että ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen 6 §:n kohdan 8d) mukaan arviointimenettelyä sovelletaan varastoihin, jos öljyn, petrokemian tuotteiden tai kemiallisten tuotteiden varastot, joissa näiden aineiden varastosäiliöiden tilavuus on yhteensä vähintään 50 000 kuutiometriä. Jos toiminta olisi YVA-velvollista, niin luvanvaraisuus tulisi säilyttää tai varmistaa lainsäädännöllä, että mahdollinen toinen lupaviranomainen ottaa tehdyn YVA-selvityksen huomioon.

Kemikaalivarastojen osalta esitetyt vaihtoehdot 2 ja 3 ovat kannatettavimmat.

**6.6 Ilmoitusmenettelyjen laajentaminen**

Laaja ilmoitusmenettely vastaa jo osin ympäristölupamenettelyä ja voi lisäksi johtaa siihen, että ympäristölupaa joutuu loppupäässä kuitenkin hakemaan. Laajan ilmoitusmenettely hyödyt on punnittava tarkoin ennen sen käyttöönottoa.

Jatkotyössä tulisi toimialakohtaisesti arvioida kuinka monessa tapauksessa laaja ilmoitusmenettely tulisi sovellettavaksi. Vireille tulevien asioiden määrä lienee joillakin sektoreilla hyvin pieni, jolloin ko. alalle sopeutetun menettelyn kehittämiseen ja vähäisten asioiden käsittelyyn kuluisi kohtuuttomasti resursseja. On myös vaarana, että asioiden vähäisyys aiheuttaa haasteita ilmoituksien käsittelijöiden riittävän asiantuntemuksen suhteen. Ilmoitusmenettelyn käyttöönoton vaikutusta yhden luukun periaatteeseen tulisi myös selvittää esim. sellaisissa tilanteissa kuin kalankasvatus aloitetaan pienessä mittakaavassa ja laajennetaan myöhemmin lupaa edellyttämään kokoluokkaan.

Eri rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyiden heikkoutena usein on se, että ne ovat joustamattomia, mikäli taustalla on toimialaa rajaava puutteellinen säädös.

Esitettyä laajaa ilmoitusmenettelyä tulisi harkita käytettäväksi myös joissain kertaluonteisissa, nykyisin ympäristölupaa edellyttävissä toiminnoissa, esim. purkujätteiden käsittely ja hyödyntäminen.

**6.7 Toimivallan siirto**

Aluehallintovirastot puoltavat esitettyjä toimivallan siirtoja.

Pintakäsittelylaitosten osalta nikkelin, tinan ja lyijyn lisääminen esitetyin sanamuodoin (käsitellään nikkeli-, tina- tai lyijypitoisia liuoksia) voi johtaa tulkintaongelmiin. Tällöin kaikki pintakäsittelylaitokset ml. peittaamot siirtyisivät tarpeettomasti valtion lupaviranomaiselle, sillä nikkelipitoisia liuoksia syntyy mm. teräksen kaikessa esikäsittelyssä.

**6.8 Muut ehdotukset**

Kohtaan luvanvaraisuus pohjavesialueella on lisättävä asetuksessa lupavelvollisuudesta poistettavaksi esitetyt toiminnot:

* kalankasvatus ja luonnonravintolammikot,
* nestemäisten polttoaineiden jakeluasemat (selvyyden vuoksi) ja
* kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat (myös selvyyden vuoksi).

**Lopuksi**

Kohdassa 7.5 todetun mukaisesti vireille tulevien lupa-asioiden määrä on vähentynyt lainsäädännön muutosten seurauksena merkittävästi. Lupa-asioiden käsittelyaikojen voi arvioida laskevan tämän johdosta tulevaisuudessa selvästi aiemmasta ja samalla käyttöön otettavat sähköiset järjestelmät edelleen tehostavat lupaprosessia ja lisäävät päätösten laatua.

Nyt tehtävät ympäristölupaa edellyttävien toimintojen vähentämiset ovat perusteltuja ja muutosten ympäristövaikutukset vähäisiä. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tässä tilanteessa laitosluetteloon kohdistuvia keventämistoimenpiteitä ei ole kuitenkaan tarve jatkaa. Esitettyä laajempi luvanvaraisuuden eli käytännössä ennakkovalvonnan poistaminen tulee johtamaan ympäristönsuojelun tason laskemiseen ja päästöjen ja niistä johtuvan ympäristön pilaantumisen lisääntymiseen.

Aluehallintovirastojen mielestä lupavelvollisten toimintojen edelleen vähentämisen sijaan lupamenettelyä tulee tehostaa viranomaisten prosesseja, menettelytapoja ja toimintamalleja kehittämällä.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden johtajat

Raija Aaltonen Tarja Savea-Nukala

Erkki Kantola Timo J. Lehtonen