



19.1.2013

Ympäristöministeriö
Kirjaamo

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 15.11.2012, dnro YM16/400/2012

**POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTON YMPÄRISTÖLUPAVAS-
TUUALUEEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
YMPÄRISTÖNSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue pitää ympäristönsuojelulain uudistamista tarpeellisena ja uutta rakennetta toimivana, kun esim. teollisuus-päästödirektiiviä koskevat säädökset on eritelty omaksi luvukseen ja luvun soveltamisalaan kuuluvat laitokset on lueteltu liitteessä omana luettelonaan.

Yksittäisistä pykälistä ympäristölupavastuualue lausuu seuraava:

11 § 2 momentti, toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot

11 §:ää ei sovelleta, jos lupa-asian ratkaiseminen kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tai 1 momentissa tarkoitettut luonnonarvot on tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa kaavassa sille varatulle alueelle.

2 momentin 1) kohdan osalta todetaan, ettei sillä, että lupaa edellyttävän toiminnan toimivaltainen lupaviranomainen on valtion lupaviranomaisen sijaan kunnan lupaviranomainen, voi olla merkitystä pykälästä poikkeamiseen. Luontoarvojen merkittävyys etenkin lajisuojelun osalta ei ole missään määrin riippuvainen lupavelvollisen toiminnan laadusta.

2 momentin 2) kohdan perustelujen mukaan säännöstä sovellettaisiin mm. turvetuotantoalueiden sijoittamiseen. Turvetuotantoa koskevissa hakemuksissa on nykyisin Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillään muovaaman käytännön mukaisesti tarpeen tehdä tuotantoalueelta, pintavalutuskentältä ja lähivai-
kutusalueelta luonnonsuojelulainsäädäntöön perustuvat hyvin kattavat ja monipuoliset laji- ja luontotyyppi- sekä uhanalaisuus selvitykset, jotka eivät saa olla ajallisesti vanhoja.

Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan uudistamiseen kuuluvassa 1. vaihekaavan luonnoksessa ollaan noin 200 uutta aluetta yhteispinta-alaltaan noin 20

000 ha varaamassa turvetuotantoon. Tällaisen alueen luontoarvojen tutkiminen maakuntakaavaa laadittaessa turvetuotantosuo ympäristölupakäsittelyssä vaadittavalla tarkkuudella on erittäin iso ja vaativa työ. Luontoarvot eivät ole muuttumattomia, joten useiden vuosien kuluttua maakuntakaavan laatimisesta jätetään turvetuotantoalueen lupahakemukseen maakuntakaavasta lainatut luonnonarvotiedot eivät välttämättä ole ajan tasalla.

PSAVIn mielestä 11 §:ää pitää soveltaa, vaikka alueen luontoarvot on tutkittu 2 momentin 2) kohdan mukaisesti. Vaikka alue on kaavassa varattu esimerkiksi turvetuotantoon, ei sille välttämättä ole ympäristönsuojelulain mukaisia luvan myöntämisen edellytyksiä.

36 §, Toimivaltainen lupaviranomainen

Ehdotetun pykälän 1 momentin 2) kohdan mukaisena toimivallan määräytymisperusteena olisi toiminnan ympäristövaikutusten kohdistuminen huomattavassa määrin sijaintikuntaa laajemmalle alueelle. Suomen kunnat ovat pinta-aloiltaan hyvin erikokoisia. Esimerkiksi Helsingin kaupungin pinta-ala on alle kymmenesosa Rovaniemen kaupungin pinta-alasta. Mahdollisten kuntaliitosten seurauksena kuntien pinta-alat kasvaisivat entisestään. Näin ollen sanottu toimivallan määräytymisperuste voi olla ongelmallinen. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää harkittavaksi, voitaisiinko lakiehdotuksen sanottu kohta säätää ilman kuntarajoja: "...toiminnan ympäristövaikutukset saattavat kohdistua huomattavan laajalle alueelle".

40 §, Lupatoimivallan siirto valtion ympäristölupaviranomaiselta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle

Valtion lupaviranomainen hankkii ja ylläpitää henkilöresursseja ja niiden osaamista lain mukaisiin lupatehtäviin sekä viranomaisten keskinäisellä yhteistyöllä varmistaa, että päätösten yhtenäisyys on hyvä valtakunnallisestikin. Päätökset tehdään riippumattomasti ja puolueettomasti. Eситetty muutos voi aiheuttaa ongelmia edellä mainittuihin seikkoihin.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää lupamenettelyn ja ratkaisukäytännön selkeyden, yhdenmukaisuuden ja ennakoitavuuden varmistamiseksi toimivallan siirtoja ei tehtäisi määräajaksi, vaan järjestelyn tulisi lähtökohtaisesti olla pysyvä ja lainsäädännössä suoraan määritettyjä.

Valtion lupaviranomaisen toiminta pitää turvata riittäväillä resursseilla eikä siirtämällä ympäristöön huomattavasti vaikuttavien ja usein kuntatasolla merkittäviä intressiristiiriitoja aiheuttavien toimintojen käsittelyä kunnan lupaviranomaiselle. Huomattavaa on, että lakiesitys mahdollistaisi hyvin suurienkin toimintojen (mm. kaivokset ja suuret turvetuotantoalueet) siirtämisen kunnan lupaviranomaiselle.

41 §, Lupahakemus

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voisi olla kuolinpesä. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää harkittavaksi, että kuolinpesä poistetaan sanotusta kohdasta tai sen sijaan tulisi kuolinpesän osakkaat.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan hakemukseen olisi ennen päätöksentekoa liitettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen arviointiselostus ja yhteysviranomaisen lausunto toiminnanharjoittaja voisi olla kuolinpesä. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää, että arviointiselostus ja yhteysviranomaisen lausunto olisi liitettävä hakemukseen ennen asian tiedoksiantamista kuuluttamalla. Sanotut asiakirjat ovat lupaharkintaan ja lupamääräysten antamiseen vaikuttavaa selvitysaineistoa, mistä syystä viranomaisille, asianosaisille (muistuttajat) ja mielipiteen esittäjille on tarpeen varata tilaisuus lausua niistä.

Lakiehdotuksen 49 §:n 3 momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulain ja sen nojalla säädetään. Vastaava säännös on voimassa olevan ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentissa. Tästä syystä hakijan on liitettävä lupahakemukseen tarpeelliset luontoselvitykset muun muassa sen arvioimiseksi, minkä lajien osalta hankkeen toteuttaminen haetulla tavalla edellyttäisi luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa lajikohtaisista rauhoitussäännöksistä. Poikkeamislupahakemusta ei ratkaise ympäristölupaviranomainen, vaan asianomainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus). Ympäristölupahakemuksen ratkaisemisen kannalta ongelma syntyy käytännössä siinä tapauksessa, että ympäristöluvan myöntämisedellytykset täytyisivät muutoin kuin tarvittavan poikkeamispäätöksen osalta, eikä hakemukseen ole liitetty lainvoimaista ELYn myöntämää poikkeamislupaa. Ympäristölupahakemuksiin on tietävästi harvoin liitetty sanottuja lainvoimaisia poikkeamispäätöksiä. Hakija voi tällöin muuttaa hakemustaan niin, että poikkeamislupa ei ole tarpeen tai ilmoittaa, että se hakee ELYn poikkeamislupaa.

Joissakin tapauksissa ympäristölupa on myönnetty ehdollisena niin, että luvan mukaiseen toimintaan ei saa ryhtyä ennen kuin ympäristöluvan saajalla on myös tarvittava lainvoimainen ELYn myöntämä lainvoimainen poikkeamislupa. Vaihtoehtoisesti hakijalle voitaisiin myöntää määräajan pidennys hakemuksen täydentämiseen tarvittavalla lainvoimaisella poikkeamislupapäätöksellä. Ensiksi mainittu vaihtoehto on ympäristölupamenettelyn joutuisuuden kannalta parempi vaihtoehto. Luvan saajalle ratkaisu voi olla ongelmallinen, mikäli haettua poikkeamislupaa ei myönnetä. Tästä voi nimittäin seurata se, että luvan saaja ei voi ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan, vaan ympäristölupaan on haettava muutosta luvan myöntäneeltä viranomaiselta. Toisessa vaihtoehdossa asian käsittelyaika ympäristölupaviranomaisessa voi muodostua kohutuuttoman pitkäksi, mikäli hakijalle varataan tilaisuus täydentää hakemustaan tarvittavalla poikkeamisluvalla ennen asian ratkaisemista. Lainvoimaisen poikkeamisluvan saaminen voi kestää jopa vuosia.

Sanotuista syistä Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää ympäristölupamenettelyn tehostamiseksi säädettäväksi, että aluehallintovirastoon toimitettavaan ympäristölupahakemukseen on liitettävä tarvittavat luonnonsuojelulain mukaiset lainvoimaiset poikkeamispäätökset lajikohtaisista suojelusäännöksistä. ELYn poikkeamispäätökset olisi tarpeen liittää jo alun perin lupaviranomaiseen toimitettavaan hakemukseen, ei

vasta hakemuksen täydennyksenä. Tämä olisi myös luvan hakijan etu, kun ympäristölupahakemus voitaisiin laatia ottaen huomioon, mille alueella toiminta voitaisiin luonnonsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan sijoittaa. Lisäksi tai vaihtoehtoisesti ympäristönsuojelulakiin voisi olla tarpeen lisätä jäljempänä ehdotettu uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muuttamista koskevaa hakemuksen käsittelyä koskeva säännös, jonka muka hakemusta olisi täydentämisestä määräajassa uhalla, että asia voidaan muutoin jättää tutkimatta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan hakemukseen olisi liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää ehdotuksen täydentämistä vesilain 11 luvun 5 §:ää vastaavalla säännöksellä. Sanottu vesilain kohta kuuluu:

5 § Hakemuksen täydentäminen

Jos hakemus on puutteellinen tai asian ratkaiseminen edellyttää erityistä selvitystä, hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemusta viranomaisen asettamassa määräajassa uhalla, että asia voidaan muutoin jättää tutkimatta.

Jos asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai painavat syyt sitä edellyttävät, hakija voidaan velvoittaa täydentämään hakemusta tai hankkimaan hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan hakijan kustannuksella.

Ympäristönsuojelulaissa vastaava säännös voisi olla tarpeen, koska nykyisin ympäristölupahakemukset ovat pääsääntöisesti siinä määrin puutteellisia, että lupaviranomaisen on kehotettava hakijaa täydentämään hakemustaan asetetussa määräajassa. Täydennyskehotuksiin nykyisin asetettava kuuluu: täydennys on toimitettava aluehallintovirastoon viimeistään asetettuun päivämäärään mennessä uhalla, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä ratkaisemasta asiaa. Käytännössä hakijan toimittama täydennyskin on usein puutteellinen ja täydennysten toimittamiselle saataan lisäksi pyytää määräajan pidennystä monta kertaa. Esimerkiksi luontoselvitysten tekemiseksi määräajan pidentämistä voidaan joutua hakemaan yhteensä yli vuoden pituiseksi ajaksi.

Hakemuksen täydentämisen johdosta asia voi olla vireillä lupaviranomaisessa jopa vuosia, mistä syystä asiassa alun perin toimitetut selvitykset ja asianosaisten piiri muuttua niin, että asianosaisten oikeusturva edellyttäisi kokonaan uuden hakemuksen ajantasaisine selvityksineen lupaviranomaiseen toimittamista. Tästä syystä Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää harkittavaksi, että hakemus voitaisiin jättää vesilain 11 luvun mukaisesti tutkimatta, jos asian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi tarvittavaa hakemuksen täydennystä (erilaiset selvitykset, hakemuksen muutokset, ympäristövaikutusten arvioimisesta annetun lain mukaiset arviointiselostus ja yhteysviranomaisen lausunto, luonnonsuojelulain mukaiset lainvoimaiset poikkeamisluvat, luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi jne.) ei uuden toiminnan tai toiminnan olennaista muutosta koskevassa asiassa voida toimittaa lupaviranomaiselle vuoden

kuluessa hakemuksen täydennyskehotuksen lähettämisestä. Tällainen säännös olisi omiaan edistämään sitä päämäärää, että hakija valmistelee ympäristölupahakemuksen riittävästi ennen asian vireille panemista. Lupakäsittelyn tehostamiseen ja käsitteilyaikojen lyhentämiseen säännöksellä olisi todennäköisesti merkittävä vaikutus. Luvan hakijalle säännöksestä ei aiheutuisi edunmenetystä, koska hakija voi saattaa saman asian vireille uudelleen, kun hakemukseen on liitetty riittävät selvitykset.

Ympäristönsuojelulaissa hakemuksen täydentämistä koskeva säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

Hakijalle on varattava tilaisuus täydentää puutteellista hakemusta lupaviranomaisen asettamassa määräajassa uhalla, että asia voidaan muutoin jättää tutkimatta. Hakemuksen koskiessa uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muutosta, voidaan lisäksi määrätä, että määräaika lupahakemuksen täydentämiseen määräajan pidennyksineen on enintään yksi vuosi. Lupamääräysten tarkistamista koskevaa hakemusta voidaan velvoittaa täydennettäväksi uhalla, että lupaviranomainen voi muutoin päättää luvan raukeamaan.

Hakemuksen perustuessa ympäristönsuojelulain säännöksistä johtuvaan tai toimintaa koskevassa ympäristölupapäätöksessä annettuun veloitteeseen, hakija voidaan velvoittaa täydentämään hakemusta tai hankkimaan hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan hakijan kustannuksella.

44 §, Lupahakemuksesta tiedottaminen

Hakemuksen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa parantaa merkittävästi asiakkaiden tiedonsaantia ja on kannatettava hanke. Aluehallintovirasto pitää hyvänä tavoitteena koko lupahakemuksen julkaisemista niin, että hakemusasiakirjojen aineistoa jätettäisiin julkaisematta ainoastaan laissa säädetyllä perusteella.

Luonnoksen sanamuodosta päätellen tietoverkossa julkaistava aineisto olisi sama kuin kunnissa nähtävänä pidettävä. Tietoverkossa julkaistavasta aineistosta tulisi kuitenkin säätää ehdotettua tarkemmin, koska osaa hakemusasiakirjoista ei ole lainsäädännön vuoksi mahdollista julkaista. Luonnoksessa esitetty säännös henkilötietojen poistamisesta ei välttämättä ole riittävä voimassa olevan oikeuden kannalta. Asia voi tulla tarkasteltavaksi myös henkilötietolain (523/1999) perusteella. Lainsäädännön selkeyden vuoksi tulisi harkita sähköistä tiedottamisesta koskevien lainkohtien kokoamista yhteen erilliseen ympäristönsuojelulain pykälään.

Aluehallintovirasto kiinnittää huomiota siihen, ettei luonnos sisällä velvoitetta ylläpitää hakemusaineistoa ajantasaisena tietoverkossa. Hakemuksen täydennyksiä ei olisi välttämättä julkaistava, ellei hakemusta anneta uudelleen tiedoksi.

Hakemuksen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa lisää lupaviranomaisen työtä huomattavasti ainakin ennen kuin sähköinen lupajärjestelmä on käytössä. Sähköisen tiedottamisen velvoite edellyttää riittävää siirtymäsäännöstä.

64 § 4 momentti, Vakuuden asettaminen ja voimassaolo

Luonnoksen mukaan jätteen käsittelytoiminnan vakuutta koskevat säännökset olisivat samat kuin voimassa olevan ympäristönsuojelulain 43 a–c §. Aluehallintovirasto esittää kuitenkin harkittavaksi, tulisiko luonnoksen 64 § 4 momentissa tarkoitettu vakuuden vapauttaminen säätää kuulumaan ELY-keskuksen toimivaltaan kuten ennen lain muutosta 467/2011. Vakuuden vapauttaminen sopii paremmin ELY-keskuksen kuin lupaviranomaisen rooliin ja tehtäviin. Voimassa oleva ja luonnoksessa esitetty säännös ei myöskään ole johdonmukainen verrattuna kaivannaisjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (5.6.2008/379) 10 § 3 momenttiin, jossa toimivalta on ”ympäristöluvassa määrättyllä valvontaviranomaisella”.

Yleisesti vakuuksia koskevien pykälien osalta tarvittaisiin vielä yksi viranomaisen, joka keskitetysti katsoisi asetettavaksi ehdotettavien vakuuksien ja niihin liittyvien sopimusten oikeellisuuden.

102 § Koeluonteinen toiminta

Luonnoksen mukaan koetoimintaa koskeva 102 § olisi sama kuin voimassa olevan lain 61 §. Aluehallintovirasto esittää kuitenkin harkittavaksi, tulisiko koeluonteista toimintaa koskevan ilmoituksen jättämiselle säädettyä määräaikaa pidentää. Ilmoitukset yleensä ratkaistaan vasta ilmoituksen täydentämisen ja valvontaviranomaisten kuulemisen jälkeen, joten käsittelyaika usein ylittää 30 vuorokautta.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet johtaja Sami Koivula, ympäristöneuvokset Jukka Sihvomaa, Mikko Keränen ja Riitta Riihimäki sekä ympäristölakimies Valteri Niskanen

Johtaja

Sami Koivula

Ympäristöneuvos

Jukka Sihvomaa