



31.12.2012

Ympäristöministeriö
kirjaamo

Lausuntopyyntö 15.11.2012 Dnro YM16/400/2012

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristölupavastuualue huomauttaa, että esitysluonnoksen 8 §:n mukaan toiminnan laajuutta voitaisiin tarvittaessa rajoittaa mm. polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantolaitoksissa ja toiminnassa, jossa käytetään haihtuvia orgaanisia yhdisteitä. Luonnoksen 54 §:n mukaan luvassa voidaan antaa tarpeelliset määräykset tuotantomäärästä muussa kuin teollisessa toiminnassa tai energiantuotannossa. Lainkohdissa säädettäisiin niistä toiminnoista, joiden osalta luvassa voitaisiin antaa määräyksiä tuotantomäärästä. Säännösten kesken lienee ristiriita, koska 8 § koskisi myös em. teollista toimintaa ja energiantuotantoa toisin kuin 54 §.

Ympäristölupavastuualue katsoo, että puolustusvoimien toimintaa koskeva 4 § on tulkinnanvarainen ja tekee luvantarveharkinnan vaikeaksi.

Ympäristölupavastuualue pitää luonnoksen 11 §:ää luontoarvojen huomioon ottamisesta tarpeellisenä. Uusi säännös mahdollistaa luonnonarvojen kokonaisvaltaisen huomioon ottamisen. Säännöksellä on suuri merkitys, koska esimerkiksi turvetuotantoa koskevista lupapäätöksistä valitetaan herkästi Vaasan hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöksen sanamuoto on hieman tulkinnanvarainen ja säännöksen soveltaminen täsmentyy lupa- ja oikeuskäytännön myötä. Maakuntakaavan merkityksen korostuminen säännöksen myötä on myönteistä, mutta voi johtaa lupamenettelyssä tulkintavaikeuksiin.

Luonnoksen 31 § luvanvaraisuudesta tilanteissa, jolloin rekisteröintimenettelyn piiriin kuuluva toiminta muuttuisi lupavelvolliseksi, voi johtaa siihen, että kovin pienetkin laitokset tulevat luvituksen piiriin suuren laitoksen osana, mutta sijaitessaan pienten laitosten osana tai erillään muista laitoksista lupakynnys voi olla selvästi korkeampi. Lisäksi on huomattava mahdollinen ristiriita polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköiden ympäristönsuojeluvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 445/2010 soveltamisalan kanssa.

Luonnoksen 32 §:n 2 momentin viittaus toiminnan olennaisen muuttamisen osalta liitteen 1 mukaiseen luvanvaraisuuskynnyksen muutokseen voi aiheuttaa tulkintavaikeuksia erityisesti silloin, kun toiminnan muutosta ei voida tarkastella raja-arvojen muutosten kautta.

Luonnoksen 40 §:n mukainen lupatoimivallan siirto aluehallintovirastolta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle voi asettaa toiminnanharjoittajat ja muut asianosaiset eriarvoiseen asemaan ja johtaa lupakäytännön yhdenmukaisuuden vaarantumiseen. Kuntien intressit esimerkiksi elinkeinon harjoittamisen edistämiseen voivat vaihdella. Lisäksi epävarmuudet ja epäselvyydet toimivallan suhteen vaikeuttavat asiakkaiden näkökulmasta oikean viranomaisen tavoitettavuutta ja aluehallintovirastojen henkilöstön resurssi- ja osaamissuunnittelua. Aluehallintovirastojen riippumattomuus voisi vaarantua. Tulkintavaikeudet luontoarvojen huomioon ottamisessa ja käsittelymaksujen osalta lisääntyisivät toimivallan siirtämisen seurauksena. Parempi vaihtoehto olisi lupakynnyksen, toimivaltajaon ja laitosluettelon muuttaminen selkeäksi ja ennalta-arvattavaksi kokonaisuudeksi.

Lupahakemusta ja siihen liitettäviä selvityksiä koskevaa 41 § voitaisiin laajentaa esimerkiksi samaan tapaan kuin vesilaissa. Lupakäytännössä törmätään usein tilanteisiin, joissa hakija ei täydennä hakemustaan riittäväillä selvityksillä useista kehotuksista ja pyynnöistä huolimatta. Tällaisia tilanteita varten voitaisiin selvyyden vuoksi säännellä lupaviranomaisen mahdollisuudesta jättää hakemus tutkimatta kuten uudessa vesilaissa on säädetty. Ilman tällaista erityissäännöstäkin hakemus on mahdollista hylätä tai käsittely jättää sikseen esimerkiksi hallintolakia ja hallinnon yleisiä periaatteita noudattaen. Kannattaa kuitenkin pohtia samantapaista sääntelyä kuin vesilaissa lupaviranomaisen menettelyn yhdenmukaistamiseksi.

Riittävien selvitysten saaminen on usein hankalaa erityisesti lupamääräysten tarkistamista koskevien hakemusten yhteydessä. Hakijalla on pysyvä lupa eikä lupamääräysten tarkistaminen aina jaksaa luvan haltijaa kiinnostaa. Lupamääräysten tarkistamisprosessin olisi tarkoitus olla kevyempi ja helpompi menettely kuin uuden luvan hakeminen, mutta käytännössä prosessi ei etene. Tällaisissa tilanteissa voisi harkita mahdollisuutta määrätä lupa raukeamaan, jos puutteellista hakemusta ei kehotuksista huolimatta täydennetä, tai jotakin muuta tehostetta riittävien selvitysten saamiseksi.

Vastaavasti vesilain kanssa tulisi harkita mahdollisuutta selvitysten teettämiseen lupaviranomaisen toimesta hakijan kustannuksella.

Luonnoksen 44 §:n mukainen sähköinen tiedottaminen luo lupaviranomaiselle lisää työtä ainakin ennen kuin sähköinen lupajärjestelmä on valmis niissä tilanteissa, joissa hakemus ei ole sähköisessä muodossa. Sähköisen tiedottamisen velvoite edellyttää riittävää siirtymäsäännöstä.

Luonnoksen 46 §:n mukainen samaa toiminta-aluetta koskevien toimintojen samanaikainen luvittaminen aiheuttaa käytännössä usein tulkintavaikeuksia. Säännöksessä voisi todeta esimerkiksi, minkä viranomaisen tulisi olla aloitteellinen eri toimintojen samanaikaisen luvittamisen suhteen.

Erityisesti eläinsuojien osalta lupakäytäntö on ollut epäyhtenäistä esimerkiksi etäällä eläinsuojasta olevien lannan levityspeltojen tai etälietesäiliöiden osalta. Säännöksen sanamuodon tarkistaminen voisi selventää tilannetta.

Luonnoksen 53 §:n (ja vastaavasti 199 §:n) tarkoittamaa muutosta on vaikea ymmärtää. Ainakin perusteluja on tältä osin syytä selventää.

Luonnoksen 74 §:n mukainen lupamääräysten tarkistaminen on käytännössä useimmiten havaittu tarpeelliseksi, kun lupa on myönnetty toistaiseksi. Lupamääräyksiä on syytä tarkistaa säännösten

ja tekniikan muutosten takia. Myös valvonnan muuttuminen riskiperusteiseksi korostaa lupien tarkastamisen tarvetta.

Luonnoksen 77 §:n 2 momentin tarkoittama vuoropuhelu lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan kesken lupamääräyksistä ennen asian ratkaisemista on ristiriidassa päätösten julkisuutta koskevien säännösten kanssa eikä lisää eri osapuolten luottamusta luvituksen puolueettomuuteen.

Lupamääräysten tarkistamismenettelyä uusien päätelmien vuoksi koskeva menettely 81 §:ssä ei kerro selvästi, onko lupaviranomaisen käsiteltävä asia tietyssä ajassa. Säännös kaipaa selvennystä.

Hallintomenettelyä eräissä asioissa koskevan 98 §:n 1 momentin 2) ja 3) kohtien kuulemisvelvollisuuksien ero on epäselvä. On kuultava niitä asianosaisia, joiden asemaan muutos voi vaikuttaa ja asian vireilletulosta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee.

102 §:n mukaista koeluonteista toimintaa koskevan ilmoituksen jättämisaikaa ympäristölupaviranomaiselle on syytä pidentää esimerkiksi 90 päivään ennen toiminnan aloittamista, koska ilmoituksia on usein tarpeen täydennyttää ja niistä on pyydettävä lausunnot valvontaviranomaisilta. 90 päivän aika vastaisi myös toiminnan rekisteröinnille säädettyä aikaa luonnoksen 99 §:ssä.

Valvonnan maksullisuus on hyvä asia, jos valvontamaksut kohdentuvat valvonnan resurssien turvaamiseen ja lisäämiseen. Sama järjestelmä ja menettely olisi tarpeen ympäristöluvituksessakin. Hallintopakkomenettelyyn liittyvät valvontamaksut saattavat olla toiminnanharjoittajan oikeusturvan kannalta ongelmallisia. Hallintopakkoprosessissa rikkomukseen syyllistyneelle toiminnanharjoittajalle voidaan asettaa uhkasakko tai teettämisuhka. Jos toiminnanharjoittaja todetaan ”syyttömäksi”, valvontamaksut ovat kohtuuttomia ja vaarantavat oikeusturvaa. Valvontamaksut on syytä liittää säännölliseen valvontatoimintaan.

Muutoksenhakua koskeva 186 § on perusteltu. Valitukset on syytä toimittaa suoraan Vaasan hallinto-oikeudelle, joka hoitaisi valitusta koskevat kuulemiset.

Ympäristöluvan raukeamista koskeva 221 § sääntelee tilannetta, jossa lupa raukeaisi sillä perusteella, ettei toiminta edellytä ympäristölupaa. Selvyyden vuoksi voitaisiin myös todeta, että vireillä olevat hakemukset tulisi joko ohjata rekisteröintimenettelyyn tai että hakemusten käsittely raukeaisi tms.

Ympäristölupavastualue huomauttaa luvanvaraisia toimintoja koskevasta liitteestä seuraavaa:

Luvanvaraisuus tulisi poistaa uusioasfaltin/kierrätysasfaltin valmistukselta. Tällainen toiminta voitaisiin hoitaa ilmoitusmenettelyllä. Toiminnassa käytettävä materiaali on täysin kierrätyskelpoista tai käytettävissä uudelleen. Uusioasfaltin tekemisestä ei aiheudu suurempaa haittaa ympäristölle kuin asfaltin valmistuksesta neitseellisistä raaka-aineista, koska se on vähemmän pölyävää eikä asfalttiin lisätä muita aineita.

Kemikaalien ja polttonesteiden varastointitoiminnot voisi poistaa luvituksen piiristä, mikäli ne eivät sijaitse pohjavesialueella. TUKESin päätökset riittävät näiltä osin. Tarkkailu öljyä ja bensiiniä varastoivien laitosten pohjavesivaikutusten ja öljynerotuskaivojen osalta tulisi hoitaa normiohjauksen kautta.

Kohdan 9 b) laitoksille tulisi asettaa tonnirajat. Muuten kohta voi edellyttää mm. pienten mattokutomoiden luvittamista.

Liitteiden 1 ja 2 kohdan 13 i) teollisuuden erillisten jätevedenpuhdistamoiden osalta tulisi tarkentaa, millaisia laitoksia tarkoitetaan. Ko. kohdassa liitteessä 2 lienee tarkoitettu viitata liitteen 1 kohtaan 13 i) eikä kohtaan 10 i).

Uudistuksen seuraavissa vaiheissa kunnan ja alueellisen lupaviranomaisen toimivaltajakoa voitaisiin muuttaa siten, että kunnissa käsiteltäisiin pienten sekä vähän päästöjä ja kuormitusta aiheuttavien toimintojen lupa-asiat. Näitä olisivat mm. sähkö- ja elektroniikkaromun käsittelylaitokset, romuajoneuvojen käsittelijät lukuun ottamatta murskausta, tavanomaisten jätteiden hyödyntäminen myös yli 10 000 t/a käsittelevien laitosten osalta, pienet jätevedenpuhdistamot sekä puu- ja turvapellettien valmistuslaitokset.

Tarja Savea-Nukala

Ympäristölupavastualueen johtaja

Reko Vuotila

Ympäristöneuvos

