|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Ympäristöministeriö  [kirjaamo.ym@ymparisto.fi](mailto:kirjaamo.ym@ymparisto.fi) |  |  |
|  | | |
| Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 26.1.2016; YM16/400/2012 | | |

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen ehdotuksista

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa koskien ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen ehdotuksia.

Maa- ja metsätalousministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Lupamenettelyn sujuvoittamisehdotus on kokonaisuutena kannatettava hanke. Maa- ja metsätalousministeriö on ollut mukana uudistushankkeen nyt lausuttavana olevien aineistojen valmistelussa. Aineistoja valmistelevissa projekteissa maa- ja metsätalousministeriö toi esille asetusluonnokseen liittyviä kantoja ja muutosesityksiä, joista osa sisältyykin jo ehdotukseen, mutta toisaalta osaa ministeriön esille tuomista esityksistä ei projektien ehdotuksissa täysimääräisesti ole otettu huomioon. Näitä täsmennyksiä ja esityksiä tuodaan esille tässä ministeriön lausunnossa ministeriön oma toimialan osalta.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman tavoitteina ovat muun muassa turhan sääntelyn purkaminen, hallinnollisen taakan vähentäminen ja lupaprosessien sujuvoittaminen. Hallitusohjelman mukaan esimerkiksi maataloudelle ei säädetä hallituskaudella uusia kustannuksia aiheuttavia velvoitteita. Projektien ehdotuksia onkin tarkasteltava näiden tavoitteiden valossa. Ympäristönsuojelun tasoa ei kokonaisuutena arvioiden saa heikentää, ja toisaalta päällekkäinen säätely on kuitenkin poistettava. Lisäksi järjestelmän yksinkertaistamiseksi muutoksessa olisi keskityttävä säätämään vain tärkeimmistä ongelmia aiheuttavista seikoista. Tätä varten tarvittaisiin arvio toimintojen ympäristövaikutuksista. Maa- ja metsätalousministeriön on tyytyväinen niihin uudistamishankkeen 3. vaiheessa tehtyihin ehdotuksiin, jotka vähentävät hallinnollista taakkaa ja kustannuksia sekä parantavat ympäristölupajärjestelmän ennakoitavuutta.

Ennakkovalvontamenettelyjä koskevassa jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon meneillään oleva maakuntaitsehallinnon valmistelu.

Ehdotetut uudet ilmoitusmenettelyt

Projekti 7 on hahmotellut nykyisen lupa- ja rekisteröintimenettelyn rinnalle kaksi uutta ilmoitusmenettelyä sellaisille tarkemmin määriteltäville toiminnoille, jotka eivät projektin ehdotusten mukaan jatkossa enää tarvitsisi ympäristölupaa. Kevyt ilmoitusmenettely toimisi pelkkänä valvonnallisena ilmoituksena. Sitä on kaavailtu mm. useille sellaisille elintarvikealan laitoksille, joiden toiminnassa syntyvät jätevedet johdetaan käsittelykapasiteetiltaan määrätynkokoiselle jätevedenpuhdistamolle eivätkä sisällä tiettyjä vaarallisia aineita.

Laajaan ilmoitusmenettelyyn siirrettävät toiminnot sen sijaan olisivat edelleen ennakollisen valvonnan piirissä, ja niille annettaisiin päätös, joka voisi tarvittaessa sisältää toimintaa koskevia määräyksiä. Tätä menettelyä voitaisiin käyttää lupamenettelyn sijaan kertaluonteisissa toiminnoissa kuten eräissä jätteenkäsittelytoiminnoissa. Projektit 6 ja 7 ovat hahmotelleet menettelyn käyttöönottoa myös eläinsuojille pois lukien eläinsuojat, jotka ovat luvanvaraisia YSL:n 27 §:n 2 momentin (mm. vesistöä pilaavan vaikutuksen tai naapurustolle aiheutuvan kohtuuttoman rasituksen) perusteella.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää edellä mainittuja laitoksia ja toimintoja koskevien menettelyjen sujuvoittamista ja keventämistä erittäin tärkeänä. YSL:n uudistamisen aiempia vaiheita koskevissa maa- ja metsätalousministeriön lausunnoissa on käsitelty niitä mm. maatalouden investointien viivästymiseen liittyviä haittoja, joita lupakäsittelyn raskaus ja pitkät käsittelyajat aiheuttavat.

Maa- ja metsätalousministeriö lähtökohtaisesti kannattaa laajan ilmoitusmenettelyn kaltaisen menettelyn ottamista käyttöön nykyisen ympäristölupamenettelyn sijasta muiden kuin ns. direktiivikokoisten eläinsuojien osalta. Nykyinen ympäristölupamenettely on raskas ja aikaa vievä prosessi. Ympäristölupamenettelyn korvaaminen ympäristönsuojelulain nykyisellä rekisteröintimenettelyllä ei ole kannatettavaa, koska toimiakseen rekisteröinti vaatii rinnalle erittäin pikkutarkan ja täsmällisen sekä sitä kautta olosuhteisiin nähden joustamattoman toimialakohtaisen asetuksen, joka ei kykene ottamaan huomioon tilakohtaisia erityisolosuhteita.

Ympäristösuojelulain uudistamishankkeen 3. vaiheen projektin 6 muistio; eläinsuojien lupamenettelyn kehittäminen

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että lausunnolla oleva ehdotus uudesta laajasta ilmoitusmenettelystä ja sen soveltamisesta eläinsuojiin nousi esiin vasta aivan projektiryhmä 6:n työn loppuvaiheessa, minkä vuoksi asian valmistelu on vielä sekä menettelyn käyttöönoton että sen edellyttämän toimialakohtaisen asetuksen osalta varsin keskeneräisessä vaiheessa. Vielä ei ole arviota esim. siitä, miten menettelyn käyttöönotto vaikuttaisi eläinsuojia koskevien asioiden keskimääräisiin käsittelyaikoihin. Tavoitteena tulee olla selkeä ja helposti ennakoitava menettely. Asian valmistelua tulee jatkaa nopealla aikataululla.

Projektien ehdotuksiin ei liittynyt luonnoksia uusien menettelyjen käyttöönoton edellyttämistä YSL:n muutoksista, mikä vaikeuttaa ehdotusten hahmottamista tässä vaiheessa. Uusien menettelyjen käyttöönoton vaarana on ministeriön näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulainsäädännön monimutkaistuminen ja sen selkeyden ja ymmärrettävyyden kärsiminen. Nykyisenkaltaisen ympäristönsuojelulainsäädännön säätämisen keskeisenä tavoitteena on ollut yhtenäistää aiempi pirstaleinen ennakkovalvontajärjestelmä. Kuitenkin YSL:ssä säädetään jo nykyisin varsinaisen lupamenettelyn lisäksi rekisteröintimenettelystä (11 luku) sekä sellaisesta tilapäisiä toimintoja koskevasta ilmoitusmenettelystä, johon liittyy viranomaispäätös ja mahdollisuus antaa toimintaa koskevia määräyksiä (12 luku).

Ehdotettu uusi kevyt ilmoitusmenettely vastaisi asiallisesti täysin toiminnan rekisteröintiä, mistä syystä elintarvikealan laitokset olisi maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista säätää olemassa olevien YSL:n 11 luvun säännösten piiriin ja poikkeussäännöksellä säätää toiminnan aloittaminen näiden laitosten osalta mahdolliseksi lyhyemmän 30 vrk:n ajan kuluttua ilmoituksen jättämisestä.

Uutta laajaa ilmoitusmenettelyä koskevien ehdotusten mukaan toimijan tulisi antaa ilmoituksessa lähes vastaavat tiedot kuin lupamenettelyssä sekä täydentää ilmoitustaan viranomaisen pyytämällä tavalla. Menettelyyn voisi liittyä kuulemisvaihe, ja viranomaisen päätökseen voisi sisältyä toimintaa koskevia määräyksiä. Toiminta voitaisiin periaatteessa aloittaa 90 vuorokauden kuluttua täydellisen ilmoituksen jättämisestä, mutta jos viranomainen ilmoittaisi, että toiminnasta tullaan antamaan täydentäviä määräyksiä, aloittaminen lykkäytyisi määräämättömäksi ajaksi. Viranomainen voisi myös olla hyväksymättä ilmoituksen, jos se katsoisi, että toiminnalle tulisi saada ympäristölupa tai kun eläinsuojaa ei voitaisi sijoittaa laadittavan hajutyökalun vähimmäisetäisyyksien mukaisesti edes parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevia täydentäviä määräyksiä antamalla.

Ehdotettu laaja menettely päätöksineen, valitusoikeuksineen ja hylkäysmahdollisuuksineen rinnastuu asiallisesti lupasääntelyyn, mistä syystä menettelyn asianmukaista nimeämistä olisi ministeriön mukaan vielä syytä harkita. Lisäksi mm. toimijoiden oikeusturva edellyttää, että menettelyä koskevien laintasoisten säännösten tarve arvioidaan huolellisesti. YSL:ään sisältyy nyt usean luvun verran mm. lupamääräysten asettamista ja luvan pysyvyyttä koskevia säännöksiä, kun taas ilmoituksenvaraisista tilapäisistä toiminnoista säädetään 12 luvussa ainoastaan muutaman pykälän verran. Koska ammattimainen eläintenpito on pitkäkestoista toimintaa, jonka oikeutusta ja pysyvyyttä turvaa myös perustuslaissa säädetty elinkeinovapaus, toimintaa koskevien rajoitusten ja määräysten antaminen ja muuttaminen eivät voi jäädä jatkossakaan pääasiassa viranomaisen harkinnan varaan, vaan harkintavallan käytön rajojen on oltava selkeästi laissa säädetty.

Kotieläintilojen tuotanto keskittyy enenevästi yhteen tuotantosuuntaan ja tuotantomuotoon kuten lypsykarjatalouteen, vasikka- tai hiehokasvatukseen tai lihantuotantoon. Eläinsuojien rakennussuunnitteluun ja teknisten ratkaisujen valintaan osallistuu poikkeuksetta ammattilaisia, ja prosessissa otetaan huomioon mm. vaikutukset ympäristöön, toiminnan kustannuksiin, työnteon sujuvuuteen ja eläinten hyvinvointiin. Rakennushankkeet toteutetaan hyödyntäen maatalouden investointitukea, jonka saaminen edellyttää, että tuotantomenetelmät ja rakennusratkaisut täyttävät myös EU-tason vertailussa tavanomaista rakentamista huomattavasti tiukempia ehtoja. On olennaista, että edellä mainitut seikat otetaan huomioon ympäristönsuojelulakiin perustuvassa menettelyssä ja ettei toimijoilta kyseisessä menettelyssä edellytetä tilan tuotannon kannalta tarpeettomia ja kohtuuttomia kustannuksia aiheuttavia tekniikoita tai ratkaisuja.

*Ehdotetut eläinsuojien toimintaa koskevat vaatimukset*

Projekti 6 on laatinut alustavan luonnoksen eläinsuojien toimintaa koskeviksi asetuksentasoisiksi säännöksiksi. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että projektiryhmässä ollut maa- ja metsätalousministeriön edustaja esitti ryhmän työn aikana lukuisia muutoksia asetusluonnokseen, mutta niitä ei otettu ehdotuksessa huomioon.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan peruslähtökohtana tulee olla, ettei asetukseen sisällytetä mitään sellaisia ehtoja, jotka sisältyvät jo olemassa oleviin säädöksiin, kuten sivutuoteasetukseen tai rehulainsäädäntöön. On erityisen ongelmallista, että asetusluonnoksessa on mainintoja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön kuuluvista vaatimuksista, joista osa koskee suoraan sovellettavan EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa. Vaatimusten ajan tasalla pitäminen sekä niiden valvonta ja tulkinta eivät voi olla osa ympäristöhallinnon hoitamaa ennakkovalvontamenettelyä, vaan ne kuuluvat ja ne on säilytettävä puhtaasti maa- ja metsätalousministeriön toimivallassa.

Ns. nitraattiasetuksen määräykset ovat ympäristönsuojelun kannalta riittäviä lannan varastointia, käsittelyä ja levitystä koskevissa kohdissa, eikä niitä ole tässä yhteydessä syytä kiristää ja näin lisätä maatalouden kustannuksia.

Asetusluonnoksen liitteen (eläinyksikkötaulukko) käyttötarkoitusta ja perusteita ei ole kunnolla avattu. Lisäksi liitteen tietoja olisi aika ajoin päivitettävä. Koska asetus vaatii hyvin toimiakseen tuekseen myös oppaan, eläinten tuottamat ravinnemäärät olisivat pikemminkin oppaaseen kuuluvaa asiaa, koska tilakohtaisesti ravinnemäärissä on huomattavaa heilahtelua. Ehdotetun taulukon sisältö vaikuttaa suoraan hehtaarikohtaiseen enimmäiseläinmäärään. Pitäisi olla mahdollista, jos viljelijä niin haluaa, käyttää todelliseen tilanteeseen (tilakohtaiseen lantamäärään) perustuvaa lannanlevitysalaa, mihin kaavamainen taulukko ei anna mahdollisuutta.

Ravinteiden kierrätys on tilan ja yhteiskunnan kannalta kannattavaa monesta syystä, eikä tätä toimintaa ei tule vaikeuttaa määrittelemällä kaavamaisesti lannanlevitysaloja. Lannankäsittelytekniikat separoinnista lähtien ovat tilakohtaisia ratkaisuja, ja lopputuotteen sijoitusta on voitava vaihdella joustavasti kysynnän ja tarjonnan mukaan.

*Projektin 6 ehdotuksia koskevat muut näkemykset*

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että eläinsuojien ennakkovalvontaa ja toimintavaatimuksia käsitelleen projektiryhmän 6 työ on kesken ja että uuden ennakkovalvontamenettelyn, asetusluonnoksen sekä asiaan liittyvän ilmoituslomakkeen kehittämistä olisi syytä jatkaa. Asiaan liittyvä eläinsuojan sijainninohjauksen mekanismi on myös saatava valmiiksi ennen kuin menettely ja asetus voidaan viimeistellä. Maa- ja metsätalousministeriö esittää projektin ehdotuksiin liittyen vielä seuraavat näkemykset:

* Uuteen ennakkovalvontamenettelyyn liittyvää lomaketta ja ympäristölupahakemusta tulisi kehittää rinnakkain niiltä kohdin, joissa kysytään samoja asioita. Ei pidä kysyä asioita, joista ei ole säädetty ympäristönsuojelulaissa tai jotka ovat muun viranomaisen vastuulla kuten öljysäilöt ja kemikaalit.
* Hajutyökalu on laadittava huolella, jotta se soveltuisi monenlaisiin erityyppisiin olosuhteisiin.
* Laitosluetteloon esitetty maatilojen hevosten ja lampaiden poisjättö on kannatettavaa. Taajamatalleihin voidaan puuttua tarvittaessa muilla käytettävissä olevilla välineillä.
* Maataloushallinto on omissa tukijärjestelmissään yhdenmukaistanut mahdollisuuksien mukaan eläinyksikkökertoimet. Samaa työtä pitäisi jatkaa niin, että eläinsuojien ennakkovalvontamenettelyssä käytettävien eläinyksikkökertoimien looginen yhteys tukikertoimiin selkeytettäisiin ja arvioitaisiin kokonaisvaltaisemmin ottaen huomioon ympäristönäkökohdat.
* Eläinsuojia koskevan ennakkovalvontamenettelyn pitäisi olla niin selkeä, että sitä koskevien opastekstien tarve olisi minimaalinen. Varmistusta menettelyihin saataisiin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan viranomaisten tuottamista kotieläinrakentamisen hyvien käytäntöjen oppaista.
* Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje pitäisi uusia.
* Turkistarhat tulisivat ehdotuksen mukaan laajan ilmoitusmenettelyn piiriin. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan niille ei ole syytä laatia omaa erillistä ohjetta. Sen sijaan tarvitaan selkeä opas, jonka avulla turkistarhaajat voivat huolehtia tarhojen ympäristönsuojelutarpeista ottaen huomioon kunkin tarhan yksikölliset tarpeet.
* Lausunnolla oleva ehdotus tarkoittaisi toteutuessaan, että ilmoitus eläinsuojasta jätettäisiin kuntaan. Investointitukihakemukset käsitellään ELY-keskuksissa. Ilmoituksen 90 päivän määräajan jälkeen olisi mahdollista ratkaista tukihakemus. Ympäristöhallinnon ja maataloushallinnon sähköisten järjestelmien yhdistäminen ei liene mahdollista lähitulevaisuudessa, mutta eri viranomaisten yhteistyön ja tiedonkulun parantamisessa on varaa.
* Sähköisten järjestelmien kehittäminen on aikaa, tietotaitoa ja muita resursseja vaativaa työtä. Ympäristölupamenettelyn muuttaminen laajaksi ilmoitusmenettelyksi ei yksinkertaista tai nopeuta käsittelyä, jollei tiedetä, millä aikataululla toimivia ja käyttäjää opastavia sähköisiä järjestelmiä on todellisuudessa mahdollista ottaa käyttöön.
* Mallilupa voisi olla tarpeen perustapauksiin. Erityistapauksiin olisi laadittava luettelo niistä asioista, jotka perusasioiden lisäksi pitäisi ottaa huomioon.
* Ennakkovalvontamenettelyjä koskevassa jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon meneillään oleva maakuntaitsehallinnon valmistelu. Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa eläinsuojia koskevan menettelyn hoitamista lähellä asiakasta.

Ympäristösuojelulain uudistamishankkeen 3. vaiheen projektin 7 muistio; luvanvaraiset toiminnot

Projektin tehtävistä oli rajattu pois eläinsuojien lupakäsittelyyn liittyvien muutosten valmistelu, jota projekti 6 käsitteli.

Maa- ja metsätalousministeriö on tyytyväinen siihen työhön, joka on tehty ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaiheen projektiryhmässä 7 erityisesti vesiviljelyn osalta. Projektiryhmässä ja sen asettamassa vesiviljelyn pienryhmässä voitiin käydä avointa ja rakentavaa keskustelua ympäristönsuojelulain muutostarpeista vesiviljelyn osalta. Keskustelun tuloksena päädyttiin esityksiin, joiden mukaan kalankasvatuksen lupakynnys määriteltäisiin jatkossa päästöperusteisena. Tämä on tärkeä muutos, joka saa maa- ja metsätalousministeriön täyden tuen. Se mahdollistaa ohjausjärjestelmän kehittämisen sellaiseksi, että se kannustaa tuottajaa minimoimaan ravinnepäästöjä, maksimoimaan tuotantoa ja käyttämään ympäristöystävällisiä rehuja. Se myös kannustaisi rehuteollisuutta kehittämään entistä parempia rehuja, joiden käyttö mahdollistaisi tuotannon suurentamisen samalla fosforipäästöllä.

Lisäksi projektiryhmä esitykset kalankasvatuksen lupakynnyksen nostamiseksi merialueilla vähintään 50 kg:n fosforipäästöön vuodessa, sisävesillä vähintään 10 kg:n fosforipäästöön vuodessa ja luonnonravintolammikoiden osalta vähintään 50 hehtaariin, saavat maa- ja metsätalousministeriön tuen. Lupakynnyksen nostaminen mahdollistaa pienimuotoisen kalankasvatuksen harjoittamisen esitetyllä laajalla ilmoitusmenettelyllä, joka keventäisi elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy myös esitykseen siitä, että vuoden 2016 alussa käynnistetään jatkotyö kalankasvatuksen ohjausmekanismien kehittämiseksi kattaen myös pienryhmässä esillä olleet ehdotukset sekä kysymyksen luvanvaraisuuskynnyksen ja vesilain mukaisen luvan suhteesta. Ministeriö katsoo, että jatkotyön ensimmäinen tehtävä olisi valmistella lupakynnyksen päästöperusteisuuteen liittyvät laskentamallit ja laskentaperusteet. Siltä osin ministeriö on tyytyväinen siihen, että vesiviljelyä koskeva tutkimushanke, nk. TEAS -hanke, on saanut rahoituksen. Vesiviljelyn ja vesiensuojelun asiantuntijat voisivat tässä hankkeessa valmistella käytännöllisen ehdotuksen laskentamallista ja -perusteista. Maa- ja metsätalousministeriö on viipymättä yhteydessä ympäristöministeriön jatkotyön käynnistämiseksi.

Kansliapäällikön sijainen,  
osastopäällikkö Pentti Lähteenoja

Neuvotteleva virkamies Johanna Niemivuo-Lahti

**Tämä lausunto on lähetetty vain sähköisenä. Allekirjoitettu lausunto on maa- ja metsätalousministeriön arkistossa.**

**TIEDOKSI** Maa- ja metsätalousministeriön osastot