

Ympäristöministeriö

LAUSUNTO YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN MUUTOSesityksestä

Viite: YM16/400/2012

Yleisperustelut

Korjaus HE yleisperusteluihin s. 13. Tekstissä säännöksen alkuperäinen sanamuoto, eli tulisi poistaa molemmat ”vuodessa” sanat. ”Lisäksi ympäristölupa tarvitaan malmin tai mineraalin rikastamiseen sekä kivenlouhimoa tai muuta maanrakennustoimintaan liittyvää kivenlouhintaa varten, kun kiviainesta käsitellään vähintään 50 päivää ~~vuodessa~~. Edelleen ympäristölupa on tarpeen kiinteää tai tietylle alueelle sijoitettavaa murskaamoa varten, jos sen toiminta-aika on vähintään 50 päivää ~~vuodessa~~.”

Pykäläkohtaiset kommentit

10 § Sijoituspaikkaa koskeva säännös on nyt kirjoitettu selkeämmin itse lakitekstiin. Sijoituspaikkaan ja sen soveltuvuuteen liittyvän harkinnan selkeämpi korostaminen on oikeansuuntainen ratkaisu. Säännös vaikuttaa myös kaavoitukseen sillä kaavamerkinnän merkitys kasvaa entisestään.

11.2 § kohta 1 Kyseisessä kohdassa on todennäköisesti tarkoitus viitata lakiesityksen 36.2 §:ään toimivaltaisesta viranomaisesta (tekstiin jäänyt voimassaolevan YSL 31.2 §). Määräys on epälooginen kuin sitä verrataan maa-aineslakiin. Maa-aineslain mukaisessa lupaharkinnassa kunta suorittaa vastaavaa harkintaa.

Säännöksen mukaan luonnonarvojen huomioon ottaminen sijoituspaikan valinnassa koskisi vain AVI:n toimivallassa olevia lupia. Riittäviä perusteluja tälle erottelulle ei kuitenkaan ole. Perusteissa vedotaan ainoastaan hankkeiden ympäristövaikutusten eroihin. Luonnonarvojen huomiointi toki korostuu AVI:n toimivaltaan kuuluvien turvetuotantoalueiden ympäristölupaharkinnassa. Kuitenkin myös kuntien toimivallassa olevilla hankkeilla on vaikutuksia luonnonarvoihin. Esimerkiksi maankaatopaikan sijoittumisella voi olla tuhoisia vaikutuksia uhanalaisten lajien esiintymispaikoille. Myös tuulivoimalan ympäristöluvan ratkaisee kunta, kun voimala on ympäristölupavelvollinen naapuruussuhdelain mukaisen haitan takia. Tuulivoimaloihin voi liittyä yhtälailla maisemahaittoja, joita joudutaan arvioimaan.

Eriävät sijoituspaikan soveltuvuuden edellytykset AVI:ssa ja kunnissa aiheuttavat tarpeettomasti oikeusjärjestyksen sekavuutta ilman vastaavaa hyötyä. Esitetystä 11.2 §:stä tulisi siis poistaa kokonaan ensimmäinen kohta. Myös 38.2 §, 39.4 § ja 40.4 § voidaan poistaa tarpeettomina.

20 § Joutokäyttökiellon siirto suoraan ympäristönsuojelulakiin on sinällään hyvä asia. Ongelmaksi tässä saattaa kuitenkin muodostua toimivalta. Luontevaa olisi jos joutokäyntikieltoa muualla

kuin tieliikennelain mukaisilla alueilla valvoisi kunnallinen pysäköinninvalvonta, joka muutenkin suorittaa valvontaa.

31.1 § kohta 4 Säännöksessä on muutettu rekisteröitävän toiminnan luvanvaraisuutta sen ollessa osa laitospäätösvalvontaa. Muutoksen jälkeen toiminta säilyisi luvanvaraisena ainoastaan sen ollessa osa teollisuus- ja ympäristöministeriön mukaisen suuren laitoksen kokonaisuutta (liitteen 1 mukaiset hankkeet). Tällä muutoksella on sekä hyviä että huonoja puolia.

Uudistuksen huono puoli on se, että toimintojen lupakäsittely ja valvonta vaikeutuvat niiden hajautuessa eri viranomaisille. Kansallisissa hankkeissa (liitteen 2 mukaiset hankkeet) on sekä valtion että kunnan toimivaltaan kuuluvia hankkeita. On siis mahdollista, että varsinaisen toiminnan ympäristölupaa myöntää AVI ja rekisteröinnin hoitaa kunta. Näin ollen varsinaista toimintaa valvoo ELY-keskus ja rekisteröitäviä osia kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Tämä saattaa aiheuttaa valvonnan päällekkäisyyttä tai pahimmassa tapauksessa jopa valvonnan aukkoja. Epäselvyyttä toimivallasta saattaa aiheutua etenkin valvontatilanteissa, joissa ei voida varmasti todeta mistä toiminnan osa-alueesta haitat aiheutuvat.

Edellä esitetyltä ongelmalta vältytään, mikäli säännöksessä viitattaisiin suuren laitoksen sijasta valtion viranomaisen toimivallassa oleviin toimintoihin. Tällöin AVI:n toimivallassa olevat laitokset säilyisivät kokonaisuutena ELY-keskuksen valvottavina ja rekisteröinti koskisi vain kunnan toimivallassa olevia toimintoja. Säännöksen tulisi kuulua seuraavasti: ”Tämän lain liitteen 3 mukaiseen toimintaan on oltava 99 §:n rekisteröinnin sijaan ympäristölupa, jos toiminta: - - 4) on osa valtion ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa.”

Toinen vaihtoehto ongelman ratkaisemiseen olisi muuttaa rekisteröintiä koskevaa 9 lukua siten, että rekisteröitävän toiminnan ollessa osa valtion toimivallassa olevaa lupavelvollista kokonaisuutta, rekisteröinti-ilmoitus tehtäisiinkin ELY-keskukselle, joka merkitsee sen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään ja hoitaisi myös asetuksen valvonnan. Kolmas vaihtoehto on, että rekisteröinti säilyy kunnalla, mutta valvonnan toteuttaisi ELY-keskus.

Pohdittava olisi myös vaihtoehtoa, jossa rekisteröitävä toiminta säilytettäisiin lupavelvollisena myös sen ollessa osa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallassa olevaa toimintakokonaisuutta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimiessa lupa- ja valvontaviranomaisena sekä ympäristölupavelvollisen että rekisteröitävän toiminnan osalta, ei synny ongelmaa lukuisten eri viranomaisten osalta. Toiminnan jakautuminen erilaisiin hallinnollisiin menettelyihin saattaa vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa, kun toimintakokonaisuuden tietyille osalle annetaan lupamääräykset ja osaa valvotaan pelkän asetuksen perusteella.

Esitetyllä muutoksella on myös myönteisiä vaikutuksia. Esimerkiksi asfalttiaseman sijoituessa louhosalueelle asia voidaan käsitellä erillisenä rekisteröintinä avaamalla louhoksen ympäristölupaa. Kuten perusteluissa todetaan, toiminnan muutostilanteissa luvan aukaiseminen on turhan raskas toiminto. Lisäksi lupamääräysten antaminen toiminnoista, joita säätelee yksityiskohtainen asetus, on usein täysin turhaa. Näistä syistä, vaikka toimintakokonaisuuden hajauttaminen eri menettelyihin ei ole paras mahdollinen vaihtoehto, ylittävät muutoksesta saavutettavat hyödyt

sen mahdollisesti aiheuttamat haitat silloin kun kyseessä on kokonaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallassa oleva toiminta.

40 § Toimivallan siirto kunnan viranomaiselle on ollut mahdollista jo nykyisessäkin laissa pilaantuneiden maa-alueiden ilmoitusten osalta. Pykälä on sinällään hyvä uudistus sillä varsinkin suurimmissa kunnissa on sellaista asiantuntemusta, jota on mahdollista hyödyntää lupamenettelyssä. Tätä olisi mahdollista soveltaa esimerkiksi eläinsuojien tai pintakäsittelyn osalta.

44 §: Säännöksessä edellytetään lupahakemuksesta tiedottamista myös internetissä. Tämä on hyvä lisävaatimus kuntalaisten tiedonsaannin kannalta. Käytännössä kunnan ilmoitustauluilla kuuluttaminen ei ole tavoittanut kuntalaisia, sen sijaan sähköisen ilmoitustaulun seuraaminen onnistune useilta kuntalaisilta kotoa käsin ja vie vain muutaman minuutin. Useimmissa kunnissa kuulutusten julkaiseminen kotisivuilla on todennäköisesti ollut käytäntönä jo pitkään.

Sen sijaan koko lupahakemuksen asettaminen nähtäville myös sähköisesti tulee aiheuttamaan lisätyötä kunnissa. Vaikka hakemus toimitettaisiin viranomaiselle sähköisesti, tulee hakemuksesta poistaa henkilötiedot ennen tietoverkkoon laittamista. Lisäksi kuntien asiakkaat ovat usein pieniä toimijoita, jotka todennäköisesti toimittavat hakemukset jatkossakin kirjallisina. Työmäärään vaikuttaa ratkaisevasti se seikka, tuleeko tietoverkkoon laittaa pelkkä hakemus vai myös sen liitteet. Usein suunnitellun toiminnan hahmottaminen edellyttää myös liitteisiin tutustumista, mutta joidenkin liitteiden skannaaminen voi olla vaikeaa ellei jopa mahdotonta. Hakemuksen tietoverkkoon lisäämisenä tulisi tästä syystä riittää hakemuksen keskeinen sisältö. Perusteluja tulisi tarkentaa tältä osin.

Vaikka hakemuksen sähköiseen tietoverkkoon lisäämisestä aiheutuu lisätyötä viranomaisille, on siitä saavutettava hyöty kuntalaisten ja asianosaisten tiedonsaannin tehostumisesta niin merkittävä, että muutos on erittäin kannatettava.

85 § Säännöksessä edellytetään ympäristöluvan julkaisemista tietoverkkosivuilla. Kuntien osalta lautakuntien päätöksiin voi tutustua internetissä, eli ympäristölupapäätökset ovat olleet tähänkin asti yleisön ulottuvissa. Toki joissakin kunnissa päätösten liitteitä ei välttämättä ole julkaistu internetissä. Joensuussa on ollut käytäntönä koota myönnetty ympäristöluvat myös listaksi ympäristönsuojeluyksikön sivuille, jolloin lupia ei tarvitse etsiä päätösten joukosta. Säännöksen tosi-asiallinen toteutuminen vaatisikin luvan julkaisemista sähköisesti sähköisen pöytäkirjan lisäksi ilmoitustaululla tai muulla vastaavalla foorumilla, josta se olisi helposti löydettävissä.

45 ja 86 §: Myös kyseiset pykälät edistävät kuntalaisten tiedonsaantia, mutta vielä tällä hetkellä automatisointi on valitettavan kaukana todellisuudesta. Tähän tulisi kuitenkin pyrkiä mahdollisimman pikaisesti kehittämällä järjestelmiä.

98 §: Säännös keventää menettelyjä jonkin verran etenkin pienten muutosten osalta, joissa kuuleminen voidaan katsoa ilmeisen tarpeettomaksi. Ilmoitustaululla tehtävää 30 vrk ajan tapahtuvaa kuuluttamista ei tarvitse tehdä lainkaan. Ainoastaan 2. momentin tapauksissa vireillä olevasta asiasta tulee kuuluttaa tietoverkkosivuilla, mutta ei lainkaan virallisella ilmoitustaululla. Tässä yksityiskohdassa eriävä sääntely ei liene tarpeen eikä juuri kevennä menettelyjä. Eriävä kuulemusmenettely sekavoittaa sekä viranomaistyöskentelyä että kuntalaisia, kun uuden ympäristöluvan

ollessa kyseessä vireilläolosta kuulutetaan sekä verkkosivuilla että ilmoitustaululla, kun taas vähäisemmissä asioissa pelkästään verkkosivuilla. Sääntelyä voisi tältä osin yhdenmukaistaa. Mikäli kuulutus laaditaan tietoverkkoa varten, ei ole suuri vaiva toimittaa se myös viralliselle ilmoitustaululle.

Perustelujen mukaan tietoverkko on valittu viestintäkanavaksi sen valtakunnallisuuden ja yleisyyden vuoksi. Tietoverkko on epäilemättä nopein ja helpoin tapa tiedottaa. Tästä syystä voitaisiin harkita onko jo tullut aika luopua ilmoitustaulukuuluttamisesta kokonaan? Ongelmana lienee se, että kaikilla kansalaisilla ei edelleenkään ole mahdollisuutta tai taitoa tietoverkkojen käyttöön. Mikäli ilmoitustaulumenettelyä ei voida vielä kokonaan luopua, tulisi kuulutukset julkaista aina sekä ilmoitustaululla että verkkosivuilla.

Perusteluista ei käy ilmi kuinka kauan 98.2 §:n kuuluttamisen tulisi kestää, eli riittääkö 14 vrk, 30 vrk vai onko kesto jätetty tapauskohtaisen harkinnan varaan. Tähän asiaan voisi ottaa kantaa perusteluissa.

56 § Uusi pykälä selventäisi nykyistä käytäntöä kun toiminnan harjoittajalle määrätään esimerkiksi meluselvitys velvoite. Erityisesti mahdollisuus muuttaa lupamääräystä selvityksen perusteella on hyvä ratkaisu. Vastaavaa on tehty tälläkin hetkellä mutta määräysten lainsäädännöllinen tausta on ollut epäselvempi.

59 § Pykälän soveltaminen tulee olemaan haasteellista. Määräysten antamisen tulisi perustua kohtuullisuuteen ja samalla määräysten pitäisi olla tehokkaita. Yksittäisen viranomaisen mahdollisuus lupamääräysten antamiseen voi olla hankalaa. Paremmalta vaihtoehdolta tuntuisi toimintamalli, jossa tietyille toimialoille pyrittäisiin tekemään selvityksiä materiaalitehokkuuden toteuttamismahdollisuuksista.

74 § Määräys lupamääräysten tarkistamisesta on tarpeellinen, jos ajatellaan että ympäristöluvut myönnetään pääsääntöisesti toistaiseksi. Lupamääräysten tarkistaminen tulisi olla mahdollista myös lyhyemmällä aikavälillä kuin käytännöksi muodostunut 10 vuotta. Kun laki sisältää myös määräyksen asetuksella annettavan tiukemman määräyksen noudattamisesta (90 §), ne täydentävät toisiaan. Lupaharkinnassa tulee kuitenkin huomioida miten tätä määräystä sovelletaan suhteessa uuteen 56 §:ään.

89 § Tekstissä tarkoitettaneen 56 §:ää

165 § Valvontavelvollisuuden kirjaaminen lakiin on lähtökohtaisesti hyvä asia. Yleissäännös on tarpeen siksi että sillä muistutetaan valvonnan tärkeydestä sekä viranomaisia että toiminnanharjoittajia.

166 § Valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi laadittava valvontasuunnitelma on hyvä väline toiminnan organisoimiseksi. Vastaavia valvontaohjelmia on jo monella kunnalla olemassa.

Säännöksen mukaan liitteen 1 mukaiset suuret laitokset tulisi tarkastaa 1-3 vuoden välein. Muiden laitosten osalta tarkastuskohteet valittaisiin satunnaisotannalla. Tämä ei ole riittävää valvontaa, eikä täytä säännöllisen valvonnan määritelmää. Kaikki kohteet tulisi tarkastaa tietyin vä-

liajoin. Valvonta tulee suhteuttaa resursseihin hyödyntämällä riskiarviointia ja pidempää tarkastusväliä. Liitteen 2 mukaiset laitokset tulisi tarkastaa esimerkiksi kerran 3-5 vuoden välein. Tähän sykliin perustuvat useat jo olemassa olevat kuntien valvontasuunnitelmat. Säännöllisistä tarkastuksista siirtyminen satunnaisotantaan huonontaisi kyseisten toimintojen valvontaa, mikä ei varmastikaan ole ollut esityksen ajatus. Sen sijaan liitteen 1 ja 2 ulkopuolisten toimintojen (eli toiminnot jotka eivät vaadi ympäristölupaa) valvonta voisi perustua satunnaisotantaan. Riskinarviointi on kelpo väline tarkastustiheyden suunnittelussa. Tällä hetkellä esimerkiksi Joensuussa määräaikaivalvontatiheys on asetettu toimialakohtaisesti, mutta riskiarvioinnin avulla valvontatiheys voidaan asettaa laitoskohtaisesti. Tämä muutos on kannatettava, sillä siinä voidaan ottaa huomioon laitosten kokoerot ja paikalliset olosuhteet, esimerkiksi pohjavesialueille tai asutuksen läheisyyteen sijoittuvia toimintoja valvottaisiin tiheämmin kuin muiden alueiden laitoksia.

Eri viranomaisten suorittaman valvonnan sovittaminen yhteen on hankalaa sillä viranomaisten tietojen vaihtaminen ei nykyiselläkään toimi niin kuin pitäisi. Yhteistoiminnasta tulisi säätää asetuksella ja samassa yhteydessä myös mahdollistaa viranomaisten saamien tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle. Lisäksi tulisi asetuksella säätää velvollisuudesta ilmoittaa toiselle viranomaiselle poikkeamisista, joita valvonnassa on todettu. Myös eräiden toimintojen osalta on ilmentynyt, ettei toiminnan lopettamisesta ole ilmoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja asia on tullut ilmi valvonnan yhteydessä. Näitä ovat olleet esimerkiksi eläinsuojat.

186 § Muutos, jossa valitukset tehtäisiin suoraan Vaasan hallinto-oikeuteen, on oikea. Nykyinen tilanne, jossa valitus osoitetaan hallinto-oikeudelle, mutta toimitetaan kuntaan, on sekava ja on aiheuttanut epäselvyyttä. Muutos yhtenäistäisi käytännön muihin hallinto-oikeuksiin tehtävien valitusten kanssa.

Ympäristönsuojelulain edellisessä muutoksessa ilmeisen väärinkäsityksen takia valtion valvontaviranomaiselle annettiin oikeus valittaa kunnan ympäristönsuojelumääräyksistä. Ympäristönsuojelulakia säädettäessä lähtökohta oli ja on lakiluonnoksen mukaan edelleen että määräykset annetaan kunnan paikallisten olosuhteista johtuvista asioista. Käytäntö on osoittanut että valtion valvontaviranomaisen pyrkimyksenä on ollut yhtenäistää eri kuntien määräyksiä omissa lausunnoissaan. Tämä on vastoin lain tarkoitusta.

200 § Mahdollisuus valvontamaksun perimiseen ympäristövalvonnan osalta on hyvä uudistus. Aikaisemmin kunnan muilla lupa- ja ilmoitusvalvontaa suorittavilla viranomaisilla tällainen mahdollisuus on ollut. Maksun sitominen valvontasuunnitelmaan on luonteva ratkaisu. Myönteistä on myös se, ettei valvontasuunnitelmaa esitetä erikseen hyväksyttäväksi valtion viranomaisella, jolla ei voi olla asiantuntemusta kunnan valvonnan suuntaamisesta tai resurssien suuntaamisesta.

Muut huomiot

Pienten pintakäsittelylaitosten lupakynnyksen nostaminen 5 m³ on hyvä linjaus. Nykyisellään asetus ei sisällä minkäänlaista rajaa ja pienten toimintojen osalta lupamenettely on ollut turhan raskas menettely.

Lakiesitys ei sisällä luetteloa siitä mitkä toiminnot kuuluisivat jatkossa AVI:n ja mitkä kunnan luvitettaviksi. Tämä olisi ollut tarpeen sillä toimivaltajako antaisi selkeämmän kuvan lakimuutok-

sista. Kun luvanvaraisten laitosten luettelo siirretään lain liitteeksi, olisi ollut luontevaa myös kirjata sama toimivaltajako liitteeseen.

Lupa ja rekisteröintimenettelyjen ulkopuolelle jää edelleen myös sellaisia toimintoja, jotka voivat aiheuttaa ympäristön pilaantumisen vaaraa. Tällaisia ovat esimerkiksi suuret korjaamot ja luparajaa pienemmät eläinsuojat. Näiden toimintojen osalta voitaisiin miettiä rekisteröintiä kevyempää ilmoitusmenettelyä, joka olisi samantyyppinen kuin aikaisemmin jätehuoltolakiin sisältynyt jätehuoltosuunnitelma. (JLe, MKu)