

Lausuntoyhteenveto: HE-luonnos laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

- Lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttaminen sekä kuntien terveydensuojeluviranomaiselta pyydettyä lausuntoa koskeva ehdotus

Ympäristöministeriö, ilmasto- ja ympäristönsuojeluosasto

16.12.2024

Lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttaminen

Lausuntojen päälinjoista

Ehdotus lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamiseksi ympäristönsuojelulakiin (uusi 71 §) sai lausuntokierroksella hyvin kahtalaisen vastaanoton: sitä kannatti 19 ja vastusti 14 lausunnonantajaa. Esitystä **kannattivat** korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, kahdeksan ELY-keskusta, aluehallintovirastojen ympäristölupavastualueet, työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, Kaivosteollisuus ry, Suomen ympäristökeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, WWF Suomi, Suomen Luonnonsuojeluliitto sekä Puhtaan Meren Puolesta ry. Ehdotusta **vastustivat** Suomen Kiertovoima ry, Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Akkuteollisuus ry, Fortum Oyj, Neste Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Yrittäjät, Finavia Oyj, Kierrätysteollisuus ry, Rakennusteollisuus ry, Kemianteollisuus ry ja SSAB Europe Oy. Muissa lausunnoissa asiaan ei otettu suoraan kantaa tai ne koskivat esitykseen sisältyvää muuta ehdotusta.

Ehdotusta vastustavista tahoista useat katsoivat sääntelyn ehdotetussa muodossaan **aiheuttavan epävarmuutta yritysten investointiympäristölle** (Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, Metsäteollisuus ry, Fortum Oyj, Neste Oyj, Suomen Yrittäjät, Kierrätysteollisuus ry, SSAB Europe Oy). Energiateollisuus ry ja Bioenergia ry katsoivat, että kun ehdotettu tarkistamismenettelyä koskeva sääntely koskisi uusia toimintoja sekä olemassa olevien toimintojen olennaista muuttamista, tulisivat sääntelyn piiriin juuri investointihankkeet. Eräissä lausunnoissa kuvattiin, että ensimmäinen lupapäätös on tyypillisesti päätös, jonka nojalla toiminnanharjoittaja tekee lopullisen investointipäätöksen sekä siirtyy suunnittelu- ja hankintamenettelyissä toteuttamiseen. Lupapäätöksen myöntämisen jälkeen toiminnanharjoittajalla tulee olla mahdollisuus arvioida investoinnin ja toiminnan teknis-taloudelliset edellytykset ja tällä tulee olla kohtuullinen varmuus siitä, että toiminta on hyväksyttyä asetettuja lupamääräyksiä noudattaen mahdollisimman pitkälle. Tarkistamismenettely ei tästä syystä takaisi liittojen mukaan toiminnanharjoittajalle tarpeellista investointiturvaa ja ennakoitavuutta ja olisi siten merkittävä heikennys investointiympäristöön. Ehdotuksen katsottiin olevan jopa ristiriidassa eräiden hallitusohjelmakirjausten kanssa ("yksi hakemus, yksi lupapäätös, yksi valitusoikeus", kun käytännössä investointeihin liittyisi jatkossa kaksi hakemusta ja kaksi valituskelpoista päätöstä: Energiateollisuus ry ja Neste Oyj; Yksi sisään, yksi ulos -periaate, jonka tarkoituksena on, ettei yrityksiin kohdistuva hallinnollinen taakka hallituskaudella kasva; Suomen Yrittäjät; " kotimaisen kalan kulutusta, saatavuutta ja vientiä lisätään keventämällä kalankasvatukseen liittyvää luvitusta ja säätelyä"; Suomen Kalankasvattajaliitto ry).

Ehdotusta tukevina perusteluina nähtiin muun muassa se, että uuden toiminnan / toiminnan oleellisen muutoksen yhteydessä voi olla vaikea arvioida päästöjä ja niiden vaikutuksia aukottomasti, erityisesti jos käytetään uutta tekniikkaa, josta ei vielä ole käytännön kokemuksia. Lisäksi erityisesti kaivosteollisuus toimialana on sellainen, että kattavista tutkimuksista ja selvityksistä huolimatta arvoihin sisältyy aina epävarmuutta (LAPELY). POPELY piti ehdotettua ratkaisua selvänä parannuksena nykykäytäntöön, vaikkakaan se ei tule toteutamaan kaikkia hallituksen esityksessä mainittuja tavoitteita. Myös aluehallintovirastojen

ympäristölupavastuualueet pitivät rajattunakin tarkistamismenettelyn palauttamista lisäkeinona lupamääräysten ajantasaisuuden varmistamiseksi ja sillä olisi positiivinen vaikutus päätösten ajantasaisuuteen ja ympäristönsuojelun tasoon. Kaivosteollisuus korosti KHO:n oikeuskäytännössä edellyttämiä selvitysvelvoitteita luvan hakemisen yhteydessä yhdessä varovaisuusperiaatteen kanssa, mikä erityisesti ns. greenfield-kaivos-hankkeen tapauksessa on erittäin raskas ja jopa mahdoton tehtävä ja minkä vuoksi on perusteltua sisällyttää lupamääräysten tarkistamismahdollisuus lakiin. KAIELY:n mukaan erityisesti laajojen toimintakokonaisuuksien osalta nykyinen menettely, joka on johtanut ympäristölupien valvontaa hankaloittavaan pirstoutumiseen ja edellyttää valvontaviranomaiselta korostunutta aktiivista velvollisuutta huolehtia lupien ajantasaisuudesta ja päivittämisestä, aiheuttaa valvontaviranomaisessa lisätyötä ja epävarmuutta. Lähtökohtaisesti luvassa annettava luvan päivittämistä koskeva määräys lisää suunnitelmallisuutta ja vähentää valvontaan liittyvää epävarmuutta. Työ- ja elinkeinoministeriö tukee esitystä, mutta samalla korostaa tavoitteena olevan edelleen hallinnon toimien keventäminen ja tehostaminen sekä tarpeettomien lupamenettelyiden poistaminen.

Monet elinkeinoelämän edustajat katsoivat, että **ympäristönsuojelulakiin jo nykyisin sisältyvä lupien muuttamista koskeva sääntely** riittäisi kattamaan lupaan ja toimintaan kohdistuvat muutostarpeet (YSL:n 29 ja 89 §, erityistä selvitysvelvoitetta koskeva 54 ja 90 §, tarkkailumääräysten muuttamista koskeva 65 § sekä direktiivilaitosten BAT-tarkistamista koskeva 80 ja 81 §). Erityisesti YSL 89 §:n mukaista valvontaviranomaisen aloiteoikeutta luvan muuttamiseksi pidettiin jo nykyisin ehdotetun tarkistamismenettelyn kanssa päällekkäisenä ja jo nykyisin riittävänä menettelynä (Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry). ELY-keskukset taas katsovat, että nimenomaan 89 §:n soveltamiselle on valvontaviranomaisten näkökulmasta liian korkea kynnyks, eikä se tästä syystä ole kaikkiiin luvan muuttamista vaativiin tilanteisiin käyttökelpoinen menettely. Rajapintoja muuhun sääntelyyn myös pyydettiin eräissä lausunnoissa tarkennettavaksi. Erityisesti ehdotetun menettelyn suhdetta YSL 54 §:ään pidettiin jonkin verran epäselvänä (Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Neste Oyj, VARELY, HÄMELY ja EPOELY). Myös ehdotetun sääntelyn eroavaisuutta YSL 89 §:ään pyydettiin selventämään (UUDELY, KASELY, HÄMELY, KASELY, KESELY).

Ehdotusta vastustettiin myös sen lisäämän **hallinnollisen taakan vuoksi**, mitä monien elinkeinoelämän edustajien mukaan aiheutuisi niin toiminnanharjoittajille kuin viranomaisille (Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, Metsäteollisuus ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Suomen Yrittäjät, Finavia Oyj, Kierrätysteollisuus ry, SSAB Europe Oy, Neste Oyj). Useat näistä tahoista näkivät myös riskinä, että ehdotetun tarkistamismenettelyn soveltamisessa päädyttäisiin yhtä laajaan tulkintakäytäntöön kuin ennen vuotta 2015 voimassa olleen säännöksen osalta, mikä johti lupa-asioiden ruuhkautumiseen erityisesti valtion lupaviranomaisessa (Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Finavia Oyj, Rakennusteollisuus ry, Fortum Oyj). Useat lausunnon antaneista elinkeinoelämän edustajista myös esitti epäilyksensä siitä, ettei ehdotettu tarkistamismenettely käytännössä alentaisi luvan myöntämisen kynnystä (Neste Oyj, Energiateollisuus ry, Fortum Oyj, SSAB Europe Oy, Metsäteollisuus ry). Energiateollisuus ry ja Fortum Oyj katsoivat, ettei ehdotus myöskään keventäisi ensimmäiseen lupaan liittyviä selvitysvelvoitteita. Syynä tähän nostettiin esiin, että luvan myöntämisvaiheessa noudatetaan muutoinkin varovaisuusperiaatetta sekä muita YSL:ssä säädettyjä pilaantumisen ehkäisemiseen ja ennakointiin liittyviä periaatteita (Fortum Oyj, Energiateollisuus ry, SSAB Europe Oy, Metsäteollisuus ry).

Eri tahon lausunnoissa **korostettiin luvan myöntämisen edellytysten (YSL 49 §) täyttymisen tarvetta** ehdotetusta sääntelystä riippumatta (Puhtaan meren puolesta ry, Koneyrittäjät ry, Energiateollisuus ry, WWF Suomi, Fortum Oyj, Vaasan hallinto-oikeus, aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet, KASELY). Näistä Energiateollisuus ry ja Fortum katsoivat, että ehdotettuun uuteen 71 §:ään pitäisi lisätä tarkennus, jonka mukaan tarkistamismenettelyssä ei arvioida luvan myöntämisen edellytyksiä uudestaan. WWF Suomi katsoi taas, että säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi kirjata, että tarkistamismenettelyn tarkoituksena ei ole siirtää luvan myöntämisen edellytysten arviointia myöhemmäksi, koska luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointi tulee tehdä jo lupaa myönnettäessä. Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että lakiehdotus voisi

lisätä tulkinnanvaraisuutta luvan myöntämisedellytysten ja luvan tarkistamisen rajapinnasta ja korostaa lupaviranomaisen velvollisuutta selvittää luvan myöntämisedellytykset ja arvioida, missä määrin epävarmoja tietoja on jätettävissä tarkistamismenettelyssä ratkaistavaksi. Muun muassa vesistö päästöjen sallittavuutta arvioidaessa voisi hallinto-oikeuden mukaan olla vaikea hahmottaa, mitkä selvitykset on oltava lupaviranomaisen käytettävissä missäkin asian käsittelyn tai tarkistamismenettelyn vaiheessa. Tästäkin syystä herää kysymys, onko vaarana, että lupaedellytysten harkinta lievenee tai siirtyy. Aluehallintovirastojen ympäristövastuualueet taas korostivat, että lupahakemusten kattavuutta jatkossakin: lupaviranomaiselle olisi jo varsinaista uutta lupaa tai toiminnan olennaista muuttamista koskevassa hakemuksessa esitettävä riittävät tiedot luvan myöntämisen edellytysten arvioimiseksi ja esimerkiksi päästöraja-arvoja koskevien määräysten asettamiseksi. Tarkistamismenettelyssä esitettävät selvitykset eivät sinällään enää koskisi lupaharkinnan kannalta keskeisiä seikkoja.

Useissa lausunnoissa otettiin kantaa sääntelyehdotuksen soveltamisalan **toimialoitaiseen rajoittamiseen**. Vaikka ehdotusta sinänsä vastustettiin, katsottiin Akkuteollisuus ry:n ja Kemianteollisuus ry:n lausunnoissa, että tiettyjen toimialojen (kuten akku ja kaivos) osalta uutta toimintaa koskevien lupamääräysten tarkastukset toiminnan kannalta soveltuvan ajanjakson mukaan voisivat helpottaa uusien teknologioiden käyttöönottoa, lupien myöntämistä sekä investointihalukkuutta). Tarve tähän voitaisiin käydä läpi tapauskohtaisesti toiminnanharjoittajan kanssa ottaen huomioon esimerkiksi meneillään olevat BAT-prosessit. Kaivostoiminnan erityisaseman sääntelyä tarvitsevana toimialan ottivat esiin myös Fortum Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto, Teknoliateollisuus ry sekä kaivostoimialaa itse edustava Kaivosteollisuus ry. Jälkimmäisen mukaan kaivosalan toimialan erityispiirteisyys voitaisiin myös mainita laissa. Tyypillisesti epävarmuuksia voi aiheutua esim. esiintymän kokoon ja laajuuteen liittyen. Kaivos kokonaisuutena (kaikkine toimintoineen) rakentuu täyteen mittaansa vähitellen vuosien myötä, jolloin myös alkuperäisessä lupahakemuksessa arvioidut ympäristövaikutukset realisoituvat täyteen mittaansa monelta osin vähitellen toiminnan edetessä. Energiateollisuuden (energiantuotanto ja turvetuotanto) ja metsäteollisuuden osalta otettiin myös erityisesti kantaa siihen, että näitä toimialoja ei pitäisi sisällyttää tarkistamismenettelyn piiriin. LAPELY:n mukaan jos ehdotusta rajattaisiin toimialoitain, tulisi olla mahdollinen vähintään kaivosteollisuudessa sekä kokonaan uuden tyyppistä toimintaa (esimerkkeinä tekstiilikuitujen valmistaminen kierrätysmateriaalista tai vedyn tuotanto) koskien. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet pitivät hyvänä sitä, ettei ehdotettua tarkistamismenettelyä ole rajattu sovellettavaksi vain tiettyjen toimialojen lupiin.

Eräät lausunnonantajat katsoivat, **ettei ehdotettu menettely riittävästi edistä vanhojen lupamääräysten päivittämistä** vastaamaan nykyisiä ympäristönsuojeluvaatimuksia, kun menettelyn soveltamista on rajattu niin kertamääräisesti kuin sisällöllisesti (HÄMELY, POPELY, VARELY, KESELY, UJDELY, KASELY, LAPELY, EPOELY, WWF Suomi, Suomen Luonnonsuojeluliitto). Useiden elinkeinoelämää edustavien tahojen mukaan ehdotetulla säännösmuutoksella ei puolestaan saisikaan yrittää ratkaista lupapäätösten pirstaloitumisen ja ajantasaisuuden ongelmaa, vaan ratkaisuna näihin ongelmiin esitettiin luvittajan ja valvojan yhteistyön kehittämistä (tulevassa Lupa- ja valvontavirastossa), lupien muuttamiseen liittyvien käytäntöjen kehittäminen sekä toiminnan ja lupien ajantasaisuutta koskevan tiedon käsittelyn kehittämisen kautta sekä sähköisen konsolidoidun lupapäätöksen kehittämisen myötä (Energiateollisuus ry, Koneyrittäjät ry, Bioenergia ry, Suomen Kalankasvat-tajaliitto ry, Teknoliateollisuus ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry).

Ehdotuksen sisältöä tarkemmin koskevat näkemykset

Myös ehdotukseen liittyvät tarkemmat näkemykset ovat hyvin kaukana toisistaan. Osa lausunnonantajista halusi rajata tarkistamismenettelyn **vain uuteen toimintaan**, niin ettei olemassa olevat luvat tulisi lainkaan menettelyn piiriin. Nämä tahot korostavat luvan tarkistamisen mahdollisuutta vain kertaluonteisesti (Energiateollisuus ry, Akkuteollisuus ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Fortum Oyj, Finavia Oyj, Kemianteollisuus ry, Teknoliateollisuus ry). Lisäksi säännöksessä tarkoitettua ”olennaista muutosta” pitivät epäselvänä ja tar Kempaa määrittelyä kaipaavana Metsäteollisuus ry, Akkuteollisuus ry, Kemianteollisuus ry sekä LAPELY.

Ehdotukseen liittyvää terminologiaa toivottiin selvennettäväksi perusteluissa myös eräiltä muilta osin (”uusi toiminta”, LAPELY; ”tekniikan uutuus”, LAPELY ja UUDELY; ”perustellusta syystä”, LAPELY, HÄMELY ja EPOELY).

Ehdotetun 71 §:n perusteluissa todetaan, että ”tarkistaminen voisi ehdotuksen mukaisesti tulla kyseeseen **vain kertaalleen uuden toiminnan aloittamisen jälkeen**. Määräys samalle toiminnalle voitaisiin kuitenkin antaa uudelleen, jos toiminnan olennaisen muuttamisen johdosta sitä koskevaa lupaa olisi muutettava.” Useissa lausunnoissa on kritisoitu sitä, että asiaa ei ole todettu suoraan itse säännösehdotuksessa (korkein hallinto-oikeus, oikeusministeriö, UUDELY, KAIELY, POPELY). Lisäksi vain kertaalleen lupamääräysten tarkistamista ylipäätään pitivät liian rajaavana Kaivosteollisuus ry, WWF Suomi, Suomen Luonnonsuojeluliitto, UUDELY, KAIELY, POPELY, korkein hallinto-oikeus sekä Puhtaan Meren Puolesta Ry. Nämä lausunnonantajat katsoivat, että tarkistamismenettelyn soveltamisen samaan toimintaan tulisi olla mahdollista useamman kerran sen elinkaaren aikana (esimerkiksi toistuvasti määräajoin).

Ehdotuksen mukaan tarkistamismenettelyn käyttö **rajautuisi vain valtion lupaviranomaisen eli jatkossa uuden Lupa- ja valvontaviraston toimivallassa** oleviin ympäristölupa-asioihin. Näin ollen säännöstä ei sovellettaisi kunnan ympäristön-suojeluviranomaisen toimivallassa oleviin lupa-asioihin. Tätä rajausta kritisoitiin useassa lausunnossa sillä perusteella, että rajausta uhkasi aiheuttaa epätasa-arvoisen tilanteen toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden näkökulmasta riippuen siitä, mille toimivaltaiselle viranomaiselle lupapäätöksen antaminen kussakin yksittäisessä asiassa kuuluisi. Rajausta ei myöskään ole ehdotuksessa perusteltu (Vaasan hallinto-oikeus, HÄMELY, VARELY, UUDELY, KAIELY, EPOELY, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, Koneyritykset ry). Vaasan hallinto-oikeus ja KASELY kiinnittävät huomiota myös siihen, että haitankärsijöillä on tarkistamismenettelyssä vielä luvan myöntämisen jälkeenkin mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn. Menettelyn soveltamista myös ainakin osaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa ympäristölupa-asioissa kannattivat lisäksi useat tahot (korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, UUDELY, KASELY, VARELY, Suomen Luonnonsuojeluliitto, WWF Suomi, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen ympäristökeskus). Tarkistamismenettelyn kannalta merkityksellisinä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvina toimintoina mainittiin erityisesti jätteenkäsittelylaitokset, eläinsuojat ja satamat. Suomen Kuntaliitto ry katsoi, että menettelyn laajentamisen tarvetta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten toimivaltaan kuuluviin asioihin pitää arvioida jatkossa ja sen jälkeen voidaan mahdollisesti harkita kyseistä laajentamista. Rajausta vain valtion lupaviranomaisen toimivallassa oleviin lupa-asioihin kannattivat Neste Oyj sekä aluehallintovirastojen ympäristölupavastualueet.

Myös **säännösehdotuksen soveltamiskynnyksen osalta lausunnonantajat jakaantuivat selvästi** sitä liian korkeana pitäviin sekä niihin, joiden mielestä sitä pitäisi rajata vielä ehdotetusta selvästi enemmän. Pykäläehdotuksen 1 momentissa mainittua ”välttämätön”-kynnystä **pitivät liian korkeana** WWF Suomi, UUDELY, POPELY, Vaasan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Lisäksi Vaasan hallinto-oikeus ja KASELY katsoivat, että tämän kynnyksen asettaminen voisi johtaa jopa siihen tulkintaan, ettei luvan myöntämisen edellytysten tarvitsisi täytyä alkuperäisen lupapäätöksen antamisen yhteydessä. KAIELY kiinnittää huomiota myös ”perustellun syyn” käsitteeseen ja toteaa, ettei kynnystä määräyksen asettamiseen ei tule asettaa liian korkealle. Suomen Luonnonsuojeluliitto ja WWF Suomi katsoivat, että tarkistamismenettely pitäisi palauttaa ympäristönsuojelulakiin vähintään aiemmin voimassa ollutta sääntelyä vastaavassa laajuudessa. KASELY kannattaa menettelyn palauttamista vähintään nyt ehdotetun hallituksen esityksen mukaisessa laajuudessa. Suomen ympäristökeskuksen mukaan soveltamisalaa pitäisi laajentaa rajatusti myös muihin kuin uutta tekniikkaa soveltaviin hankkeisiin samoin kuin kuntien toimivaltaan kuuluviin merkittävimpiin toimintoihin. Tapaus- ja toimialakohtainen rajausta tulisi tehdä erikseen.

Sitä vastoin useat elinkeinoelämän edustajat pitivät **tarpeellisena rajata** lakiin palautettavaa lupamääräysten tarkistamismenettelyä vielä ehdotuksessa esitettyäkin enemmän (Elinkeinoelämän keskusliitto, Energiategollisuus ry, Rakennusteollisuus ry, Suomen Yrittäjät, Finavia Oyj, Fortum Oyj). Energiategollisuus ry katsoi, että soveltamiskynnyksen tulisi olla erityisen korkea ja ehdottaa Fortum Oyj:n kanssa ”painava syy”-edellytyksen

lisäämistä säännökseen (samaa asiaa koskeva ehdotus sisältyi myös korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoon). Energiateollisuus ry:n, Teknologiateollisuus ry:n ja Kierrätysteollisuus ry:n mukaan säännösehdoituksessa tarkoitetun toiminnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten epävarmuuden tulisi olla merkittävää ja perusteltua – tavallinen, toiminnasta väistämättä johtuva epävarmuus ei saisi automaattisesti johtaa tarkistamismenettelyn käyttöön. Lisäksi Energiateollisuus ry:n mukaan useimpiin investointeihin liittyy myös säännösehdoituksessa mainittua ”tekniikan uutuutta” vähintään jossain määrin.

Useissa elinkeinoelämää edustavien tahojen lausunnoissa kiinnitettiin kyllä huomiota siihen, että ehdotuksessa uuden 71 §:n soveltamisalaa on pyritty huomattavasti rajaamaan verrattuna aiemmin voimassa olleeseen säännökseen, mutta tätäkään ei pidetty riittävänä, vaan useissa lausunnoissa nähtiin riski soveltamiskäytännön muodostumisesta edelleen liian laajaksi. Eräisiin ehdotusta vastustaviin lausuntoihin sisältyi myös **toissijainen lausunto ehdotukseen tarvittavista muutoksista**, jos ehdotusta päätettäisiin joka tapauksessa viedä eteenpäin (Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Fortum, Kierrätysteollisuus, Teknologiateollisuus ry, Suomen yrittäjät). Näissä edellytettiin mm., että lakiin palautettavan menettelyn tulisi olla selvästi poikkeus pääsäännöstä ja esimerkiksi perusteluissa olisi todettava vielä selvemmin aiemmin voimassa ollutta menettelyä korkeampi soveltamisen kynnyks. Akkuteollisuus ry, Kemianteollisuus ry ja Finavia Oyj edellyttivät lausunnoissaan, että lupamääräysten tarkistamismahdollisuus tulee kohdistaa selkeästi uutta toimintaa koskeväksi niin, että lupamääräysten tarkistaminen toteutetaan **toiminnanharjoittajan sitä niin pyytäessä** ja jos se on uuden toiminnan kannalta välttämätön toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden vuoksi. Myös Neste Oyj katsoi, että menettelyn soveltamisen pitäisi olla mahdollinen vain toiminnanharjoittajan sitä itse pyytäessä, ja tarvetta tähän voitaisiin käydä läpi tapauskohtaisesti toiminnanharjoittajan kanssa ottaen huomioon esimerkiksi meneillään olevat BAT-prosessit. Lisäksi toiminnanharjoittajalle mahdollisuutta pyytää menettelyä koskevan määräyksen esittämistä esittivät Kaivosteollisuus ry ja Kierrätysteollisuus ry, joka totesi tämän voivan helpottaa uusien teknologioiden käyttöönottoa tai muuta kehitystyötä. Fortum Oyj kiinnitti huomiota siihen, ettei ehdotus anna toiminnanharjoittajalle mahdollisuutta päättää tarkistamismenettelyn soveltamisesta.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet katsoivat launnonssaan, että ehdotetun tarkistamismenettelyn soveltamiskäytäntöä on syytä **jatkossa seurata**. Vastuualueiden mukaan myös nyt ehdotetun tarkistamismenettelyn kohdalla voidaan tunnistaa mahdollisuus, että tarkistamismääräys asetetaan ikään kuin varmuuden vuoksi useammin kuin lainsäätäjä on tosiasiasa tarkoittanut. Toisaalta on myös mahdollisuus, että kynnyks tarkistamismenettelyn käytölle asettuu korkeammaksi kuin lainsäätäjä on tarkoittanut. Tällöin sääntelyn merkitys jää vähäiseksi ja sen tarkoitus saavuttamatta.

Osassa launtontoja kiinnitettiin huomiota **EU-sääntelyn tai sen tulkintakäytännön viimeaikaiseen kehitykseen ja sen vaikutukseen** nyt kyseessä olevan ehdotuksen kannalta. Tällaisina mainittiin erityisesti uusi teollisuus päästödirektiivi sekä vesipuidedirektiivi ja niistä aiheutuvat ja niihin liittyvät kansallisen lainsäädännön muutokset. Akkuteollisuus ry:n ja Kemianteollisuus ry:n mukaan näiden kaikkien sääntelyjen ajallisesta ja sisällöllisestä koherenssista ja ristikkäisvaikutusten selkeydestä olisikin oltava varmuus ennen ympäristönsuojelulain muuttamista lupamääräysten tarkistamisen osalta (myös Neste Oyj katsoi tärkeäksi edellä mainittujen direktiivien tarkastelun). WWF Suomi piti tärkeänä, että ehdotetun tarkistamismenettelyn avulla ympäristönsuojelulaki voidaan saattaa vastaamaan teollisuus päästödirektiivin luvan tarkistamista koskevasta sääntelystä johdettavia vaatimuksia. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden mukaan olisi syytä kiinnittää tarkempaa huomiota edellä mainittujen direktiivien lisäksi myös jätevesidirektiivistä johtuviin lainsäädännön muutostarpeisiin sekä arvioida ehdotetun muutoksen ajallista ja sisällöllistä suhdetta näihin. Kaikki mainitut muutokset tulisi mahdollisuuksien mukaan saattaa lainsäädäntöön samanaikaisesti, jotta mahdolliset ristikkäisvaikutukset tulisivat arvioitua. Komission vesipuidedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevan meneillään olevan rikkomusmenettelyn merkityksen ehdotetun lupamääräysten tarkistamismenettelyä

koskevan sääntelyn sekä tulevan muun säädösvalmistelutyön kannalta nostivat esiin Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, Metsäteollisuus ry, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry sekä Puhtaan Meren Puolesta Ry.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on otettu esiin **ns. sähköisen kokoelmapäätöksen (konsolidoitu lupapäätös) kehittäminen**, mikä tukisi useiden samaa toimintaa koskevien lupapäätösten kokonaisuuden hallintaa. Konsolidoitu lupapäätös sai lausuntopalautteessa laajasti kannatusta ja sen pikaista toteutumista toivottiin: Energiateollisuus ry, Bioenergia, Metsäteollisuus ry, Neste Oyj, Kaivosteollisuus ry, Kierrätysteollisuus ry ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ry. Konsolidoidun lupapäätöksen laatimista (tarkistamismenettelyn yhteydessä) kannattivat myös HÄMELY, UUDELY, KASELY, POPELY ja EPOELY. Finavia Oyj:n mukaan tällainen päätös olisi oltava kaikkien saatavilla, koska on kaikkien toimijoiden (toiminnanharjoittajat, viranomaiset ja haitankärsijät) etu, että voimassa olevat lupamääräykset löytyisivät yhdestä asiakirjasta.

Säännösehdotuksen nähtiin vaikuttavan osin myös **muutoksenhakuvaiheeseen**. Ehdotus lisäisi Energiateollisuus ry:n, Metsäteollisuus ry:n ja Fortum Oyj:n mukaaan valituksia. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan ehdotus voisi lisätä hallinto-oikeuden työmäärää jossain määrin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan taas ehdotus voisi nopeuttaa valitusasioiden käsittelyä, kun lupamääräyksiä ei olisi tarpeen muuttaa hallinto-oikeudessa. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan tarkistamismenettelystä **Lupa- ja valvontavirastolle aiheutuva lisätyön** määrää ei ole arvioitu esityksessä ja ministeriö ottaa esiin lausunnoissaan myös tarkistamismenettelyn maksullisuudesta säättämisen. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden arvion mukaan vireille tulevien asioiden määrä kasvaisi noin 1 htv/aluehallintovirasto eli yhteensä 4 htv. Riittävät resurssit asioiden käsittelyyn on näin ollen varmistettava. Myös lupaviranomaisen sähköisten järjestelmien valmius uusien tarkistamisasioiden käsittelyyn tulee varmistaa.

Kunnan terveydensuojeluviranomaiselta pyydettävä lausunto

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy myös ehdotus siitä, että lausunto toiminnan sijaintikunnan kunnan terveydensuojeluviranomaiselta ympäristölupahakemuksen käsittelyä varten pyydettäisiin jatkossa vain tarvittaessa. Kaikki lausunnonantajat eivät lausuneet lainkaan tästä ehdotuksesta. Niistä, jotka lausuiivat ehdotuksesta, **kannattivat** sitä Koneyrittäjät, Vaasan hallinto-oikeus, Rakennusteollisuus ry, Suomen Romukauppiainliitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, Teknologiateollisuus ry, POPELY, Energiateollisuus, Bioenergia, aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet, Fortum Oyj, Suomen ympäristökeskus, Suomen Kuntaliitto ry, Finavia Oyj ja Kierrätysteollisuus ry. Ehdotuksen katsottiin olevan monissa lausunnoissa kunnan viranomaisten työmäärän vähentämisen kannalta perusteltu. Vaasan hallinto-oikeus ja Suomen Kuntaliitto ry huomauttivat, että kunnan terveydensuojeluviranomaisten lausunnoilla on suhteellisen vähäinen merkitys ympäristölupamenettelyssä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi tarpeen pyytää lausunto tilanteissa, joissa lupaharkinnassa on arvioitavana toiminnan vaikutukset, jotka saattavat aiheuttaa terveyshaittaa esimerkiksi melun tai hajun muodossa, hygieniahaittaa esimerkiksi jätteistä tai pilaantumisen vaaraa pohjavedelle. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan ennalta arvioiden muutos ei aiheuta riskiä sille, että terveydensuojeluun liittyvät haitat jäisivät ympäristönsuojelulain mukaisissa lupa-asioissa tunnistamatta tai huomioimatta, kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain luvan myöntämisen edellytyksiä koskeva 49 §, joka edellyttää muun ohella terveyshaittojen huomioon ottamista, ja hallintolain 31 §:n mukainen yleinen selvitysvelvollisuus hallintoasioissa. Kynnyksen terveydensuojeluviranomaisen lausunnon pyytämiseksi tulee kuitenkin olla lähtökohtaisesti matala ja lausunnon tarpeellisuuden arvioinnin tulee tapauskohtaisesti perustua lupaviranomaisessa esimerkiksi toiminnan sijoittamiseen ja toiminnasta aiheutuvasta pilaantumisesta saatavaan selvitykseen. Vaasan hallinto-oikeudessa terveydensuojeluviranomaisen lausunnon tarpeellisuus tulee todennäköisesti esiin ennen kaikkea haitankärsijöinä olevien osapuolien tekemissä valituksissa. Valitusmääriin Vaasan hallinto-oikeudessa muutoksella tuskin olisi hallinto-oikeuden arvion mukaan merkittävää vaikutusta.

Suomen Kuntaliitto katsoi, että keventäminen ei tuo kunnille merkittäviä säästöjä eikä esitysluonnoksessa myöskään ole tarkempaa arviota asiasta. Kuntien normien keventäminen hallitusohjelman mukaisesti on kuitenkin tärkeää, ja tämä esitys pieneltä osin vie tavoitetta oikeaan suuntaan. Kuntaliiton mukaan lainsäädännöllä pitäisi varmistaa, että lupaviranomaiset osaavat tunnistaa hankkeen mahdolliset terveysvaikutukset aikaisempaa kattavammin, jotta osataan tarvittaessa pyytää kunnan terveydensuojeluviranomaisen lausuntoa.

Ehdotusta eivät kannattaneet Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Hollolan kunnan ympäristöterveyslautakunta. Näistä Suomen luonnonsuojeluliitto ry katsoi, että lupahakemuksesta olisi jatkossakin aiheellista pyytää lausunto kunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Mikäli lausuntoa ei pyydetä kunnan terveydensuojeluviranomaiselta säännöllisesti, se voi jäädä tekemättä silloinkin kun sille olisi erityinen tarve. Tämä voisi olla ongelmallista, ottaen huomioon viranomaisen muutoksenhakuoikeus. Hollolan kunnan ympäristöterveyslautakunta totesi, että kun otetaan huomioon, että suurin osa ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköistä Suomessa toimii seudullisina valvontayksikköinä useamman kunnan alueella, lausuntomenettely on hyvä keino saada terveydensuojeluviranomaisen tietoon toiminta, jolla sen valvonta-alueella saattaa olla vaikutuksia elinympäristön terveellisyyteen ja turvallisuuteen. Se antaa terveydensuojeluviranomaiselle myös mahdollisuuden vaikuttaa kunnan asukkaiden elinympäristön terveellisyyteen haittoja ennaltaehkäisevästi. Muutos saattaisi myös Hollolan kunnan ympäristöterveyslautakunnan mukaan merkitä laajempaakin muutosta ympäristönsuojelu- ja terveydensuojeluviranomaisen yhteistoimintaan, jos terveydensuojeluviranomaisen vastuulla ollut terveyshaitan arviointi olisikin jatkossa myös ympäristönsuojeluviranomaisen vastuulla.

Aluehallintovirastojen ympäristöterveydenhuoltoyksiköt ja sosiaali- ja terveysministeriö ehdottavat sanamuotoa muutettavaksi siten, että **ympäristölupahakemus lähetetään tiedoksi** ja mahdollista lausuntoa varten kunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Tällöin vireillä olevat ympäristölupa-asiat tulisivat terveydensuojeluviranomaisen tietoon, jolloin viranomainen on tietoinen, mitä omalle valvonta-alueelle suunnitellaan tai on tulossa ja voi ottaa sen ennakoivasti huomioon. Aluehallintovirastojen ympäristöterveydenhuoltoyksiköt totesivat lausunnossaan, että hakemuksen tiedoksiänto mahdollistaisi terveydensuojeluviranomaisen hakemukseen perustuvan arvioinnin, voiko toiminnasta aiheutua terveyshaittaa ja onko siihen syytä ennakoivasti puuttua. Tällöin terveydensuojeluviranomainen (eikä ympäristönsuojeluviranomainen) ratkaisee, onko terveydensuojelun näkökulmasta tarvetta antaa lausuntoa. Lausunnossa katsottiin myös, että hakemusten tiedoksi tuleminen on tärkeää myös varautumisen ja varautumissuunnitelmien yhteensovittamisen kanssa.