

Ym Kirjaamo

Lähetäjä: Toivanen Maija
Lähetetty: 28. maaliskuuta 2008 11:07
Vastaanottaja: Ym Kirjaamo
Kopio: Mönkkönen Eija
Aihe: Lausunnon ympäristölupajärjestelmän uudistamisesta

Liitteet: lupauudistus_lausunto1.doc; lupauudistus_lausunto3.doc

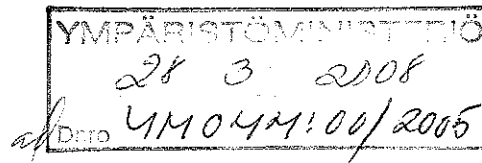


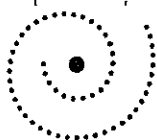
lupauudistus_lalupauudistus_la
sunto1.doc (10.sunto3.doc (69.

Lähetämme lausuntonne lupahallinnon uudistusesityksistä.

Terv. Maija Toivanen

Maija Toivanen
Lakimies
POHJOIS-SAVON YMPÄRISTÖKESKUS
PL 1049 (Sepänkatu 2 B), 70101 Kuopio
p.020 490 4857 tai 040 589 2431
Asiakaspalvelu p. 020 690 167, fax 020 490 4777
mailto:maija.toivanen@ymparisto.fi , mailto:kirjaamo.psa@ymparisto.fi
<http://www.ymparisto.fi/psa>





28.3.2008

PSA-2007-J-7-82

Ympäristöministeriö

Viite / Hänvisning

Asia / Ärende

Lausunto keventämisprojektin (I) loppuraportista

Lausunto keventämisprojektin (I) loppuraportista

Keventämisprojektin työn lähtökohtana ympäristölupamenettelyn ja luvanvaraisuuden arvioinnissa on ollut se, että keventämisen keinovalikoima muodostaisi sellaisen eri toimenpiteiden tasapainoisen kokonaisuuden, jossa riittävä hallinnon toiminnan tehostaminen saadaan aikaan heikentämättä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja lisäämättä oleellisesti jälkivalvonnan tarvetta. Tavoitteena on ennen kaikkea hallinnon toiminnan tehostaminen eli saavuttaa vähemmällä enemmän, lupakäytännöissä ilmenneiden epäkohtien ja tulkintavaikkeuksien poistaminen sekä korkean ympäristönsuojelun tason saavuttaminen.

Projekti on korostanut, että pääpaino sen työssä on ollut itse lupahakemusten käsittelymenettelyn ja ympäristönsuojelun kehittämisessä. Tuottavuussäätöjen merkitys on ollut tärkeä, mutta toissijainen tekijä. Projekti on tarkastellut keventämisen keinoina:

1) lupakynnyksien nostoa, 2) normiohjauksen kehittämistä, 3) ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyn laajempaa käyttöönottoa, 4) lupien uusimis- ja tarkistusmenettelyjen kehittämistä, 5) ympäristöjärjestelmien hyödyntämistä, 6) mallilupien, hakemusohjeiden ja muiden ohjeiden kehittämistä normiohjauksen tukena ja 7) jälkivalvonnan kehittämistä.

Ympäristökeskus esittää projektin esityksistä seuraavaa.

1 Lupakynnysten ja toimivaltajaon tarkistaminen

Projekti on esittänyt ympäristönsuojeluasetuksen laitosluetteloon tarkistuksia muun muassa tiettyjen toimintojen lupakynnystä nostamalla ja poistamalla ympäristövaikutuksiltaan vähäisiä toimintoja luvanvaraisuuden piiristä. Kunnan ja valtion välistä lupatoimivallan jakoa on esitetty tarkistettavaksi niin, että kunnan viranomaiselle siirtyisivät maankaatopaikkojen ja alle 10.000 tonnia vuodessa jätettä hyödyntävien ja käsittelevien laitosten sekä kunnan harjoittamien energialaitosten lupa-asiat. Valtion viranomaiselle puolestaan siirtyisi IPPC-luokan siipikarjantuotantolaitoksen lupa-asiat.

Ympäristökeskus katsoo, kuten projekti itsekin on todennut, että esitetyllä lupakynnyksen tarkistamisella on vähäinen merkitys lupamenettelyn keventämisessä. Ympäristö-

keskus pitää kuitenkin esitettyä lupakynnysten tarkistamista tarpeellisena, samoin kuin myös edellä mainittujen toimintojen toimivaltajaon tarkistamista projektin esittämällä tavalla.

2 Normiohjaus

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää ympäristönsuojelulain 41–43 §:n vaatimusten täyttymiseksi seuraavien toimintojen ympäristönsuojeluvaatimuksista:

- 1) turvetuotanto ja kalankasvatus;
- 2) maa-, karja-, turkis- ja metsätalous;
- 3) polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksikkö;
- 4) asfalttiasema, kivenmurskaamo, kivenlouhimo tai muun kivenlouhinta;
- 5) polttonesteiden jakeluasema sekä muu näihin rinnastettava toiminta;
- 6) haihtuvia orgaanisia yhdisteitä käyttävät toiminnot;
- 7) jätteen laitos- tai ammattimainen hyödyntäminen ja käsittely.

Projektin perustamat alatyöryhmät ovat valmistelleet valtioneuvoston asetusehdotukset polttoaineen jakeluasemille ja pienille energiantuotantoyksiköille sekä ehdotukset eläinsuojien aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen lainsäädännölliseksi ja hallinnolliseksi käsittelyksi. Projektin esityksen mukaan normiohjausta voitaisiin soveltaa ympäristölupamenettelyssä, projektin esittämässä uudessa hyväksymismenettelyssä sekä uudistetussa rekisteröintimenettelyssä.

2.1 Nestemäisten polttoaineiden jakeluasemat

Ympäristökeskus pitää projektin esitystä valtioneuvoston asetuksella säädettävistä nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien sijoittamis- ja ympäristönsuojeluvaatimuksista hyvänä. Esitetyt vaatimukset ovat hyvää tasoa ja niissä on huomioitu paras tekniikka ja hyvä käytäntö. Normit yhtenäistävät jakeluasemien vaatimuksia ja käytäntöjä. Ympäristökeskus esittää kuitenkin vielä lisättäväksi tärkeillä pohjavesialueilla olevien jakeluasemien vaatimuksiin viemäröintijärjestelmän varustamista sulatuskaapeloinnilla, jotta viemärijärjestelmän toimivuus voitaisiin varmistaa kaikissa olosuhteissa. Sekin on olemassa olevaa parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa.

Projektin esityksen mukaan (asetusluonnos 7 §) toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti, ellei toiminnan sijoittumiselle ole myönnetty poikkeamispäätöstä asemakaavasta. Asemakaava-alueen ulkopuolelle sijoitettavan toiminnan edellytykset ratkaistaisiin tarvittaessa suunnittelutarveasiana siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Säännöksestä ei selviä, miten suunnittelutarvearviointi ja -ratkaisu tai maakuntakaava tai yleiskaava vaikuttavat jakeluaseman ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisen sijoittumisen harkintaan. Ympäristökeskuksen mielestä säännöstä tulee täsmentää.

Ympäristökeskus katsoo, että jakeluasemia vastaava normi pitäisi laatia myös öljyvarastoille (ympäristönsuojeluasetus 1 § 5 a), joiden luvan käsittelee kunta (7 § 5 a-kohta), sekä junien ja lentokoneiden tankkauspaikalle ja edellyttää niiltä rekisteröintiä. Niissä käytettävät laitteet ovat teholtaan suurempia ja esimerkiksi ylivuodot ovat suurempia kuin ympäristölupamenettelyyn kuuluvilla jakeluasemilla.

2.2 Polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköt

Ympäristökeskus pitää projektin esitystä pienten kattilalaitosten normittamisesta hyvänä.

Asetus koskisi alle 50 MW:n energiantuotantoyksiköitä. Perustelujen tekstissä on epätarkkuutta. Tekstiä tulee korjata niin, että joka kohdassa puhutaan asetuksen soveltamisessa

alle 50 MW:n laitoksiin (tekstissä mm. 1 ja 2 §, 5 – 50 MW:n laitokset) ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvien laitosten kohdalla YSA:n mukaisesti vähintään 50 MW:n laitoksista (tekstissä mm. 2 §, yli 50 MW).

Projektin esityksessä toiminnan sijoittumisessa (asetusluonnos 7 §) on vastaava säännös kuin jakeluasemia koskevassa asetusluonnoksessakin. Säännöksestä ei selviä, miten suunnittelutarvearviointi ja -ratkaisu tai maakuntakaava tai yleiskaava vaikuttavat energialaitoksen ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisen sijoittumisen harkintaan. Ympäristökeskuksen mielestä säännöstä tulee täsmentää.

Asetusluonnoksen 9 ja 19 §:n mukaan häiriö- ja poikkeuksellisista tilanteista, samoin kuin tarkkailutiedot olisi ilmoitettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen lisäksi myös alueelliselle ympäristökeskukselle, jos laitos on luvanvarainen ja toimivaltainen lupaviranomainen on alueellinen ympäristökeskus. Ympäristökeskus huomauttaa, että ympäristönsuojeluasetuksen 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ympäristökeskus ratkaisee polttoaineteholtaan vähintään 50 MW:n laitosten ympäristöluvut. Voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 2 momentin mukaan ympäristökeskus ratkaisee tämän lisäksi myös kunnan harjoittamien polttoaineteholtaan alle 50 MW:n energialaitosten ympäristöluvut. Projekti on kuitenkin esittänyt viimeksi mainittujen laitosten lupa-asoiden siirtämistä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Näin ollen ympäristökeskuksen luvitettavaksi ei jää alle 50 MW:n laitoksia. Asetuksesta tulee poistaa ympäristökeskukselle ilmoittaminen häiriö- ja poikkeustilanteista sekä tarkkailutietojen toimittaminen.

3 Normiohjaus ja hallinnolliset menettelyt

3.1 Toiminnan hyväksyminen

Projekti on esittänyt lupamenettelyn lisäksi kehitettäväksi uuden hyväksymismenettelyn, joka olisi lupamenettelyä yksinkertaisempi, mutta joka sisältäisi kuitenkin osallistumis- ja kuulemisjärjestelmän sekä hallintoviranomaisen päätöksen. Uutta hyväksymismenettelyä sovellettaisiin toimintoihin, joiden vaatimuksista on säädetty valtioneuvoston asetuksella.

Projekti esittää ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi 9 a luvun toiminnan hyväksymisestä. Hyväksymismenettelyyn tulisi ohjata toimintoja, joille nykyinen ympäristölupamenettely on raskas, mutta rekisteröinti riittämätön menettely. Projektin raportissa ei ole kuitenkaan konkreettista esitystä, mihin toimintoihin tätä menettelyä sovellettaisiin.

Ympäristökeskus pitää esitetyn menettelyn nimeä "hyväksymismenettely" huonona, koska lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelykin on hyväksymismenettelyjä.

Ilmoitus toiminnan hyväksymistä varten ja ilmoituksen käsittely

Toiminnan hyväksymisestä tehtäisiin ilmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kolme kuukautta ennen toiminnan aloittamista.

Projektin mielestä hyväksyminen poikkeaisi nykyisestä lupamenettelystä ollen sitä yksinkertaisempi ja täten hallinnollisesti kevyempi:

- 1) ilmoituksen tekemiselle olisi säädetty suhteellisen lyhyt aikaraja,
- 2) viranomaisen alustava kannanotto toiminnan säännöstenmukaisuudesta olisi liitettävä lausunto- ja kuulemisasiakirjoihin, mikä nopeuttaisi kuulemismenettelyä,
- 3) lausuntomenettely olisi kevennetty,
- 4) kuulemismenettely olisi kevennetty, jolloin toiminnanharjoittajan ilmoituksesta tiedotettaisiin viranomaisen omalla ilmoitustaululla 14 vuorokauden ajan,
- 5) päätös olisi tehtävä suhteellisen lyhyessä [tavoitteellisessa] määräajassa ilmoituksen vastaanottamisesta,

- 6) päätöksessä olisi määräyksiä vain erittäin rajoitetusti ja sen pääasiallinen velvoittava sisältö johdettaisiin suoraan asetuksesta sekä
 7) muutoksenhaku Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä olisi luvanvaraista.

Ympäristökeskus katsoo, että ehdotettu uusi hyväksymismenettely ei oleellisesti poikkea lupamenettelystä. Siihen kuuluvat samat ilmoituksen käsittelymenettelyt kuin luvan käsittelyynkin: kuuluttaminen, asianosaisten ja ei-asianosaisten kuuleminen, tarvittavien lausuntojen pyytäminen, toiminnan tarkastus ja päätöksen tekeminen sekä päätöksestä tiedottaminen. Se että kuulutusaika on lyhyempi ja lausuntoja pyydetään vain tarvittaessa sekä päätös on lyhyempi ei ole viranomaisen toiminnan kannalta keveämpää.

Ympäristökeskuksen mielestä projektin esittämää viranomaisen alustavaa kannanottoa ei tule ilmoittaa kuulemis- ja lausuntoasiakirjoissa. Viranomaisen kannanoton ilmoittaminen ennakkoon on erittäin ongelmallista. Kuulemisen ja lausuntojen tarkoituksena on saada lisätietoa päätöksen tekemisen pohjaksi. Niissä voi tulla uusia näkökantoja ja vaatimuksia. Vasta näiden jälkeen voidaan tehdä ratkaisu, täyttääkö toiminta lainsäädännön edellyttämät vaatimukset.

Päätös ja toiminnan aloittaminen

Esityksen mukaan toiminta voitaisiin aloittaa päätöstä noudattaen, kun päätös on tehty. Toiminnanharjoittajan olisi asetettava hyväksyttävä vakuus ympäristön saattamiseksi ennalleen päätöksen kumoamisen tai muuttamisen varalle. Muutoksenhakutuomioistuimella voisi valituksesta kieltää täytäntöönpanon.

Esityksestä ei selviä, milloin ja missä menettelyssä vakuus määrätään. Ympäristökeskus katsoo, että toiminnanharjoittajan tulisi toiminnan hyväksymisilmoituksessaan ilmoittaa, jos hän aikoo aloittaa toiminnan ennen päätöksen lainvoimaisuutta ja asettaa samalla vakuus. Jos vakuuden hyväksyminen jätetään myöhemmäksi ratkaistavaksi, se vain lisää viranomaisen työtä.

3.2 Rekisteröinti

Projekti on esittänyt rekisteröintimenettelyä menettelyllisesti keveimpänä vaihtoehtona toiminnoille, joiden vaatimuksista on säädetty valtioneuvoston asetuksella. Raportin mukaan jakeluasemien ja alle 50 MW:n energialaitosten toiminta, jos se täyttää annettavan valtioneuvoston asetuksen normit, rekisteröitäisiin tietojärjestelmään.

Rekisteröinti-ilmoitus tehtäisiin määräajassa ennen toiminnan aloittamista kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Ilmoituksen johdosta ei tehdä varsinaista hallintopäätöstä, vaan toiminta ainoastaan merkitään tietojärjestelmään, jonne kirjataan sen valvomiseksi tarpeelliset tiedot. Projektin mukaan rekisterimerkintöjen osalta oikeussuojakeinot perustuisivat rekisterinpitäjän veloitteeseen huolehtia rekisteröityjen tietojen oikeasta sisällöstä, jolloin ensisijainen oikeussuojakeino toiminnanharjoittajan näkökulmasta on rekisterinpitäjälle osoitettu pyyntö oikaista tai korjata virheellinen rekisterimerkintä. Oikaisupyynnön voisi tehdä myös toiminnasta haittaa kärsivä.

Ympäristökeskuksen mielestä toiminnan hyväksyminen rekisteriin merkittäväksi ei ole välttämättä niin yksinkertainen kuin projekti on esittänyt. Projekti ei ole selvittänyt, ehdotetun rekisteröintimenettelyn ja hallintolain asian käsittelyä ja ratkaisua koskevien säännösten suhdetta ja miten asia ratkaistaan, jos asiasta on erimielisyyttä. Kaikissa tapauksissa toimintaa ei voida myöskään suoraan merkitä rekisteriin, vaan se voi edellyttää mahdollisesti lisäselvitysten pyytämistä ja toiminnan tarkastusta paikan päällä sen arvioimiseksi, aiheutuuko toiminnasta esimerkiksi naapurussuhdelain mukaista haittaa.

Projektin esityksestä ei selviä, miten käy toiminnan, joka on aloitettu ja rekisteröity ja myöhemmin huomataan, että se ei täytäkään asetuksen vaatimuksia; annetaanko silloin valvontamääräyksiä vai ohjataanko toiminta lupakäsittelyyn.

Ympäristökeskuksen mielestä rekisteröintiä ja sen luonnetta sekä menettelyä tulisi vielä tarkemmin selvittää. Ympäristönsuojelulaissa tulisi säätää, miten rekisteröinnissä menettellään, ettei lain soveltajan tarvitsisi pohtia, miten asia pitäisi ratkaista. Tämä on tärkeää niin kaikkien osapuolten oikeusturvan kuin myös viranomaistenkin kannalta. Lisäksi ympäristökeskus huomauttaa, että jätelaissa on myös eräänlainen rekisteröintimenettely, jätetiedostoon hyväksyminen, jossa menettelyssä tehdään valituskelpoinen päätös.

3.3 Kevennetyissä menettelyissä hyväksytyjen toimintojen valvonta

Projektin esityksestä ei selviä, miten ja mikä viranomainen valvoo ilmoituksen perusteella hyväksytyjä tai rekisteröityjä toimintoja. Voimassa olevan ympäristönsuojelulain valvontasäännökset on kirjoitettu niin, että valvonta on jakamaton kunnan ja ympäristökeskuksen kesken muissa kuin ympäristöluvanvaraisissa asioissa, joissa valvontaa koskevan määräyksen antaa toimivaltainen lupaviranomainen.

Ympäristökeskus katsoo, että hyväksytyjen ja rekisteröityjen toimintojen valvonta tulisi olla kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella. Tästä tulisi ottaa selvä säännös ympäristönsuojelulakiin.

Projektin esitys ei kevennä ympäristökeskuksen työmäärää. Ympäristökeskuksen mielestä riskinä on valvonnan laadun heikkeneminen erityisesti resurssipulasta kärsivissä pienissä kunnissa. Ympäristökeskuksen näkökulmasta kuntien valvonnan ohjaustarve saattaa kasvaa, mikä lisää ympäristökeskuksen työtä.

4 Jätelupiin kohdistuva keventäminen

Projekti esittää, että ainakin pysyväksi tai tavanomaiseksi jätteeksi luokitellun jätteen välivarastointia, siirtokuormauspaikkoja sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromun (SER) kiertäystä, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä tulisi tarkastella arvioitaessa ja kehitettäessä jätetoimintoihin liittyviä kevennettyjä menettelyjä. Lupamenettelyn yksinkertaistaminen voitaisiin toteuttaa kohdentamalla lupa koskemaan samanaikaisesti useampaa jätehuoltoyksikköä. Esimerkiksi tietyllä alueella toimiva yrityksen SER-keräysjärjestelmä voisi tällöin saada yhden ympäristöluvan, jolla säänneltäisiin jokaista keräyspistettä. Ympäristökeskus yhtyy projektin esitykseen. Keventämismahdollisuuksia jätehuollon alueella tulisi tarkemmin selvittää.

Lisäksi ympäristökeskus esittää, että teollisuuslaitos ja teollisuuslaitoksen oma kaatopaikka katsotaan luvitettaessa samaksi toiminnaksi, vaikka kaatopaikka ei sijaitisi samalla toiminta-alueella varsinaisen teollisuuslaitoksen kanssa, ja sama lupaviranomainen luvittaisi koko toiminnan. Tällöin toimintaa ja jätehuoltoa voitaisiin katsoa kokonaisvaltaisesti. Lisäksi koko laitoksen käsittely yhtä aikaa samassa viranomaisessa keventää menettelyjä. Nyt toiminnoilla voi olla eri lupaviranomainen; teollisuuslaitos voi kuulua lupaviraston ja kaatopaikka ympäristökeskuksen toimivaltaan. Luvittaminen ja lupamääräysten tarkistaminen tapahtuvat eri aikaan.

5 Lupamääräysten tarkistaminen ja toiminnan olennainen muuttaminen

Projekti on tarkastellut lupamääräysten tarkistamisen ja toiminnan olennaisen muuttamisen viranomaismenettelyjä. Toiminnan muuttamiseen ja toiminnan olennaiseen muutokseen perustuvien lupahakemusten käsittelyyn sovelletaan eri menettelyjä. Olennainen muutos ympäristönsuojelulain 28.3 §:n perusteella edellyttää aina täysimääräistä lupamenettelyä, kun 58 §:n mukainen muu toiminnan muutos ja 55 §:n mukainen lupamääräysten tarkistaminen ja edellyttävät lupamenettelyä soveltuvin osin. Projektin mielestä olisi tar-

peen muuttaa lainsäädäntöä siten, että kaikki toiminnan muutosta koskevat lupahakemukset voitaisiin käsitellä soveltuvien osien kuten uuden toiminnan lupahakemus. Projektin ympäristönsuojelulain säädösmuutostarpeita käsitellyt alatyöryhmä on käsitellyt myös tarpeita uudistaa lupien tarkistamista koskevaa sääntelyä. Ryhmän yksimielinen näkemys oli, että ympäristönsuojelulain 55 §:ää ei ole tarvetta muuttaa, koska säännös jo nykyisellään mahdollistaa tarkistushakemusten joustavan käsittelyn. Kysymys on enemmän näiden eri käsittelymahdollisuuksien käytännön hyödyntämisestä, johon projektin mukaan voidaan vaikuttaa koulutuksella, malleilla ja ohjauksella.

Projekti esittää, että lupien muuttamisessa ja tarkistamisesta järjestetään tarvittavaa koulutusta sekä kunnan että valtion viranomaisille.

Suuri osa vireille tulevista ympäristölupahakemuksista koskee jatkossa luvan muuttamista toiminnan olennaisen muutoksen johdosta ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentin mukaisesti. Projekti esittää, että selvitetään mahdollisuudet myös tapauksissa, joissa on kyse toiminnan olennaisesta muuttamisesta, soveltaa samaa menettelyä kuin muussa lupien muuttamisessa ja tarkistamisessa, jolloin lupamenettelyssä noudatettaisiin harkinnan ja tarpeen mukaan soveltuvien osien samaa menettelyä kuin uuden toiminnan lupien käsittelyssä.

Ympäristökeskus katsoo, ettei lupien muuttamismenettely olennaisesti muutu kevyemmäksi, jos ympäristönsuojelun menettelysäännöstä ei muuteta. Se että luvan muuttamista paukset käsitellään soveltuvien osien kuten uuden toiminnan lupahakemukset ei anna käytännössä mahdollisuutta kovinkaan paljon "keventää" menettelyä. Käsittelyssä on ympäristönsuojelulain lisäksi otettava huomioon myös hallintolain säännökset. Jotta ylipääntään sitä voitaisiin puhua keventämisestä, menettelyistä tulisi säätää tarkemmin laissa.

6 Valvonta

Projekti esittää, että sekä valtion että kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten valvontasuunnitelmiin perustuva valvonta saatettaisiin maksulliseksi.

Lisäksi projekti esittää selvitettäväksi, kuinka valvonnan keinovalikoimaa voitaisiin edelleen kehittää.

Ympäristökeskus periaatteessa kannattaa valvontasuunnitelmiin perustuvan valvonnan saattamista maksulliseksi. Valvonnan maksullisuus voi tehostaa myös toiminnanharjoittajan omia toimia. Mutta toisaalta valvonnan maksullisuutta pohdittaessa tulee ottaa huomioon, että valvonta on viranomaistehtävä, joka pohjautuu viranomaisen omiin suunnitelmiin ja josta valvottava ei saa itselleen varsinaista "etua". Ympäristökeskus katsoo, että valvonnan keinovalikoimaa tulee ehdottomasti kehittää, jotta valvonnasta saataisiin tehokas ja toimiva. Nykyinen pakkotoimimennettely on hidas ja tehoton.

7 Yhteenveto

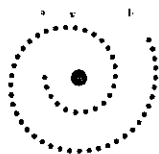
Yhteenvetona ympäristökeskus toteaa, että projektin työtä tulisi edelleen kehittää. Lupa- ja valvontamenettelyjä tulee katsoa kokonaisuutena myös resurssimielessä. Viranomaisen näkökulmasta projektin nyt esittämät keinovalikoimat eivät tuo kovinkaan paljon kevennystä viranomaisen työhön. Esitetyssä muodossa uusia hyväksymismenettelyjä ei tulisi luoda. Vaikka ne keventäisivätkin lupamenettelyjä, ne tulevat lisäämään valvojan työtä.

Johtaja

Markku Henttonen

Lakimies

Maija Toivanen



28.3.2008

PSA-2007-J-7-82

Ympäristöministeriö

Viite / Hänvisning

Asia / Ärende

Lausunto menettelyt-projektin (III) loppuraportista

Ympäristökeskus pitää menettelyt-projektin esittämää tietojärjestelmän ja siihen liittyvän lupahakemuksen, lupapäätöksen kuin myös ratkaisupankin kehittämistä kannatettava, kuten ympäristökeskus on jo aikaisemmassa lausunnossaankin todennut.

Toimialakohtaisen sähköisen hakemuslomakkeen ja päätöksen muodon kehittämisen niin, että hakemuksesta saadaan siirrettyä tietoja suoraan päätökseen, nopeuttaa päätöksen kirjoittamista. Tämä edellyttää, että hakemuslomaketta kehitetään muun muassa siten, että tiedot ilmoitetaan suurempina kokonaisuuksina ja tiivistettyinä. Nykyisin esimerkiksi päästöt ja ympäristövaikutukset sekä päästöjen vähentämistavoitteet ovat lomakkeessa eroteltu toisistaan, mikä tekee hakemuksesta sekavan ja hidastaa myös päätöksen kirjoittamista.

Projekti esittää, että hakijan neuvonta ja hakemuksen alkutarkastus voisivat tapahtua yhteistyössä lupaviranomaisen ja valvovan viranomaisen kesken. Määrämuotoisen asiakirjan käyttäminen mahdollistaa teknisesti sen, että valvontaviranomainen voisi jopa tuottaa aineistoa lupapäätökseen. Esityksen mukaan valvovan viranomaisen edustajan tiiviimpi osallistuminen lupamenettelyyn mahdollistaisi alueellisen ympäristökeskuksen ympäristönsuojeluviranomaisen lausunnon olennaisen lyhentämisen tai jopa korvaisi sen.

Ympäristökeskus pitää lupa-asian käsittelijäksi nimetyn esittelijän ja valvontaviranomaisen yhteistyötä jo lupahakemuksen tarkastusvaiheessa erityisen tärkeänä valvontaviranomaisen paikallistuntemuksen ja valvonnassa saadun tiedon hyödyntämiseksi varsinkin, jos lupa-asioissa on vain yksi valtion lupaviranomainen ja muutama toimipiste. Kun valvoja voi oman laitospäätönsä perusteella tarkastella lupahakemuksen riittävyttä jo hakemuksen tarkastusvaiheessa ja esittää tässä vaiheessa tarvittavien lisäselvitysten pyytämistä, vältetään mahdolliselta uudelta selvityspyynnö- ja lausuntokierrokselta lausunnon antamisen jälkeen. Jos valvojalla on mahdollisuus ottaa hakemukseen kantaa vasta lausunnossaan, tällöin hakemuksen puutteiden esiintuominen voi vaatia uutta lisäselvitys- ja lausuntokierrosta. Lupaviranomaisen ja valvojan yhteistyöllä hakemuksen tarkastusvai-

heessa voi näin ollen olla myös lausuntoa lyhentävä vaikutus tai peräti joissakin tapauksissa korvata lausunnon antamisen.

Projekti ei ole esittänyt tarkempaa selvitystä valvojan osuudesta lupa-asian neuvonnassa ja käsittelyssä eikä arvioinut ehdotetun järjestelmän vaikutuksia valvojan työhön. Projekti on laskenut uuden järjestelmän vaikutuksia luvan käsittelyaikoihin ja todennut, että suorat käsittelyaikaa lyhentävät vaikutukset kohdistuvat lähinnä hakemuksen alkuvaiheeseen, jossa hakemusasiasia valmistellaan kuulutusvalmiiksi, sekä päätösluonnoksen laatimisvaiheeseen. Sen sijaan ohjauksen ja neuvonnan resurssitarvetta ennen hakemuksen vireille tuloa ei ole arvioitu.

Ympäristökeskus pitää tärkeänä, että lupa- ja valvontaviranomaisen erilaiset roolit pidetään erillään ja näiden viranomaisten toimivalta- ja työnjako lupa-asoiden käsittelyssä määritellään selkeästi. Valvontaviranomaisen tehtävä on tuoda hallussaan oleva tieto ja kokemus lupaviranomaisen käyttöön. Lupaviranomaisen tehtävänä on ratkaista lupa-asia ja laatia asiakirja. Valvontaviranomaisen rooliin ei kuulu kirjoittaa lupapäätöstä. Uudistuksen vaikutukset valvojan työhön ja resursseihin tulee selvittää sekä arvioida sen hyödyt ja haitat vastaavasti kuin projekti on tehnyt lupaviranomaisen varsinaisen lupakäsittelyn osalta. Lupauudistuksen ohella on tärkeää kehittää myös lupien valvontaa ja turvata myös ympäristökeskuksissa lupien valvontatehtävissä toimivan henkilöstön riittävä määrä ja asiantuntemus.

Ympäristökeskus kannattaa projektin työn jatkamista projektin esittämissä erillisissä hankkeissa. Nyt lausunnolla oleva raportti on yleisluontoinen suunnitelma kehittämisperiaatteista. Työ konkretisoituu vasta erillisten hankkeiden työn myötä.

Johtaja

Markku Henttonen

Lakimies

Maija Toivanen