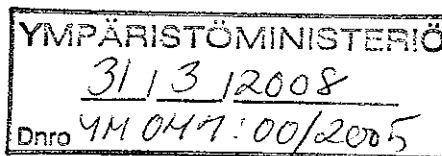


Ympäristöministeriölle



Lausuntopyyntönnä 19.2.2008 Dnro YM044:00/20005

Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostaminen sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistaminen -hanke

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostaminen sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistaminen -hankkeen osaprojektien I (keventämisprojekti) ja III (menettelyt -projekti) koskevista loppuraporteista. Osaprojektin II (hallintoprojekti) loppuraportti on tarkoitettu tässä vaiheessa tiedoksi, koska lupahallinnon uudistaminen on sidoksissa valmisteltavana olevaan koko aluehallinnon uudistamishankkeeseen.

Lausunnot on toivottu annettavan projektikohtaisesti, joten keventämisprojektia (I) koskeva lausunto on liitteenä 1 ja menettelyt -projektia (III) liitteenä 2.

Ympäristöministeriö asetti 29.11.2005 hankkeen ympäristölupajärjestelmän ja hallinnon tehostamiseksi sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin ympäristölupahallinnon ja ympäristölupien käsittelyn tehostuminen ja yksinkertaistuminen. Tehtäväksi annettiin lupakäsittelyn korvaaminen hallinnollisesti keveämmillä menettelyillä ja lupavelvollisten määrän vähentäminen sekä lupien keskittäminen yhteen valtion lupaviranomaiseen ja kuntiin. Lisäksi lupien sähköistä käsittelyä tuli tehostaa. Hanke organisoitiin kolmeksi projektiksi, joiden linjausten ja työn yhteensovittamisesta vastamaan asetettiin koordinaatioryhmä. Hankkeen toimikausi oli 1.12.2005 - 31.12.2007.

Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostaminen sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistaminen -hankkeen osaprojektien I - III välimietinnöistä on annettu Kuntaliiton lausunto 16.3.2007 dnro 290/90/2007. Lausunnon liitteenä oli Kuntaliiton 26.10.2006 ympäristöministeri Enestamille toimittama kannanotto liitteineen koskien ympäristölupajärjestelmän tehostamista. Kuntaliiton edustaja esitti eriävän mielipiteen Keventämisprojektin I loppuraportin johdosta (17.12.2007 dnro 290/90/01/2007).

Lausunto

Suomen Kuntaliitto viittaa koko ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamista sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamista koskevan hankkeen osalta aiemmin välimietinnöstä antamaansa lausuntoon sekä liiton edustajan Keventämisprojektin I loppuraportin johdosta esittämään eriävään mielipiteeseen ja esittää koko hankkeen osalta seuraavaa:

Ympäristönsuojelulainsäädännön tarkistuksilla on kunnille tullut vähä vähältä lisää tehtäviä. Vaikka yksittäiset tarkistukset eivät ole olleet suuria, kuntien ympäristönsuojelutehtävät ovat kokonaisuutena lisääntyneet huomattavasti, noin 10 % vuosittain. Useissa vireillä olevissa lainsäädäntöhankkeissa kuten esim. kemikaalilainsäädännön uudistamisessa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä ollaan lisäämässä. Tarkistuksissa ei oteta riittävästi huomioon tehtävien lisääntymistä ja lisävoimavarojen tarvetta. Ympäristönsuojelutehtävien lisäyksellä ei ole vaikutusta kunnille maksettavien valtionosuuksien perusteisiin. Tilannetta ei voida pitää asianmukaisena kunta-valtiosuhteen periaatteiden kannalta. Toimivallan jaon lähtökohtana tulee olla koko ympäristöhallinnon toimivallan jaon tarkoituksenmukaisuus. Tämä voi johtaa myös siihen, että osa luvitettavista toiminnoista siirretään kunnilta valtiolle eikä ainoastaan valtiolta kunnille.

Kuntaliitto katsoo, että kuntien ja valtion välisen toimivaltajaon muuttamiselle ei nykyisessä tilanteessa ole edellytyksiä. Toimivaltajaon muuttamista voidaan tarkastella vasta sitten, kun seuraavat edellytykset ovat olemassa:

- Keventämisprojektin I mukaisten keventämistoimenpiteiden tulee olla tehtyinä; vähintään suoran normiohjauksen ja lupakynnysten noston tulee olla säädettyinä ja voimassa kokonaisuudessaan.
- On selvitetty, millä toimialoilla työnjakoa olisi korjattava laajemminkin siten, että osa kunnille nykyisin kuuluvista laitoksista siirretään valtion viranomaisten luvitettaviksi. Tällaisia voi olla erityisesti toimialoilla, jotka ovat kuntien toimijoille vieraampia ja joiden aiheuttamat ympäristövaikutukset eivät ole niinkään paikallisia vaan kohdistuvat ympäristöön laajemmin.
- Edellä esitettyjen muutosten tapahduttua tulee tehdä uusi, perusteellinen vaikutusarviointi, jossa tarkastellaan kuntien resurssien riittävyyttä. Vaikutusarvioinnissa selvitetään uudelleen kuntien olemassa olevat resurssit ja resurssitarpeet sekä yksityiskohtaisemmin (seurantajärjestelmien tuottamien tietojen pohjalta) mahdollisten uusien tehtävien työllistävyys. Arvioinnin tulee perustua jo toteutuneisiin uudistuksiin ja niihin normeihin, jotka Keventämisprojektin I perusteella on saatettu voimaan.
- Ennen toimivallan muutoksien lopullista ratkaisua, tulee niiden vaikutuksia mm. resurssitarpeisiin koeluontoisesti testata esimerkkialueilla.
- Mikäli muutoksia toimivallan jaossa toteutetaan, tulee niille säätää riittävä siirtymäaika niin, että kunnissa ehditään hankkia uusien tehtävien edellyttämä tietotaito.
- Menettelyt -projektissa (III) esitetyn kaltaisen sähköisen järjestelmän sisältöineen tulee olla kuntien käytettävissä koko laajuudessaan.
- Valvontaviranomaisten toiminnan osalta tulee määritellä valvontavastuut, yhteistyöperiaatteen ja toimivaltarajat jälkivalvonnan suhteen sekä yhdenmukaistaa valvonnan keinot ja niiden käyttömahdollisuudet ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisissa asioissa.

Ottaen huomioon sekä aluehallinnon uudistamista koskevan ALKU -hankkeen että kuntien palvelurakennetta koskevan PARAS -hankkeen sekä kuntien ja valtion yhteispalvelujen kehittämistä koskevan selvitystyön, pitää Kuntaliitto uudistukselle asetettua aikataulua aivan liian kireänä. Kuntaliitto esittääkin, että valtion ja kunnan toimivaltakysymyksiin palataan vasta sitten, kun olemassa useamman vuoden kokemus nyt käynnissä olevassa hankkeessa aikaansaaduista tuloksista hallinnon järjestelyjen ja lupamenettelyjen keventämisen osalta.

Keventämisprojektia (I) ja Menettelyt -projektia (III) koskevat yksityiskohtaiset lausunnot liitteenä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Timo Kietäväinen
varatoimitusjohtaja

Leena Karessuo
johtaja, yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö

LIITE

- Liite 1: Keventämisprojektia (I) koskeva lausunto
Liite 2: Menettelyt -projektia (III) koskeva lausunto

Leena Eränkö, Vesa Valpasvuo

31.3.2008

Ympäristöministeriölle

Lausuntopyyntönnö 19.2.2008 Dnro YM044:00/20005

Keventämisprojekti I

Tässä lausunnossa käsitellään ympäristölupamenettelyn keventämistä ja yksinkertaistamista koskevan projektin eli Keventämisprojektin I (YMPY) raporttia. Ympäristölupamenettelyn keventämistä ja yksinkertaistamista koskevan Keventämisprojektin I (YMPY) välimietinnöstä on annettu Kuntaliiton lausunto 16.3.2007 dnro 290/90/2007. Kuntaliiton edustaja esitti eriävän mielipiteen Keventämisprojektin I loppuraportin johdosta (17.12.2007 dnro 290/90/01/2007).

Yhteenvetoa projektin ehdotuksista

Keventämisprojektin tehtävänä oli selvittää, miten lupavelvollisten määrää voitaisiin supistaa ja korvata ympäristölupia muilla hallinnollisesti keveämmillä menettelyillä, laskematta ympäristönsuojelun tasoa ja turvaten kansalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet. Lisäksi tuli selvittää tarkoituksenmukaisin toimivaltajako valtion ja kuntien lupaviranomaisen välillä ja valmistella tarvittavat toimivaltamuutokset. Tehtävänä oli myös aloittaa toimialakohtaiset kehittämishankkeet.

Projektin esityksissä painottuu normiohjaus ja raporttiin liittyy kahden jaoston luonnokset asetuksiksi. Normiohjausta ehdotetaan sovellettavaksi pieniin energiantuotantoyksiköihin, nestemäisten polttoaineiden jakeluasemiin sekä murskausasemiin, kivenlouhimoihin sekä asfalttiasemiin.

Projekti esittää, että normit laaditaan siten, että niiden vaatimukset vastaavat hyvää ympäristönsuojelun tasoa. Toiminnanharjoittajien ja kansalaisten on pystyttävä niistä selvästi arvioimaan toimialalta vaadittava ympäristönsuojelun taso. Normissa määriteltäisiin pääosin sama ympäristönsuojelun taso koko toimialalle, riippumatta siitä, mitä menettelyä toiminnan hyväksyttävyyttä arvioitaessa noudatettaisiin.

Projekti esittää lisäksi, että toimialakohtaisesti keventäminen toteutetaan seuraavalla tavalla:

1) pienten energiantuotantoyksiköiden ja nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien toimialakohtaisten normien valmistelua jatketaan alatyöryhmien ehdotusten ja lausuntokierrokselta saatavan palautteen pohjalta,

2) murskausasemia ja louhoksia sekä asfalttiasemia koskevat asetukset saatetaan valmiiksi samassa aikataulussa edellä mainittujen kanssa.

Projektissa tarkasteltiin myös normiohjauksen soveltamista eläinsuojiiin. Alatyöryhmän mielestä normiohjausta voitaisiin parhaiten edistää tarkistamalla maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamista koskevaa valtioneuvoston asetusta ja päivittämällä kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje ja ympäristölupamenettelyn selkeyttämiseksi annettu ohje. Projekti esittää, että jatkotyö toteutetaan alatyöryhmän esitysten pohjalta.

Koska suurin osa lupahakemuksista koskee jatkossa olemassa olevien lupien uusimisia ja tarkistamisia, projekti esittää näiden menettelyjen tehostamista. Projektiin liittyen Suomen ympäristökeskuksessa on laadittu oppaat toistaiseksi voimassa olevien ympäristölupien lu-

pamääräysten tarkistamismenettelystä YSL 55 §:n nojalla ja pk-yritysten ympäristölupamenettelystä.

Lupakynnyksiä esitetään tarkistettavaksi niin tulkintavaikkeuksien vähentämiseksi kuin lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Lupakynnyksen nostolla ei olisi ympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia, koska kysymys on toiminnoista, joiden ympäristöhaitat ovat muutoinkin vähäisiä. Projekti esittää myös vähäisiä tarkistuksia valtion ja kuntien toimivaltajakoon. Projekti on todennut, että ympäristöasetuksen laitosluetteloiden tarkastelu osoitti, ettei lupavelvollisuuden määrittämisessä ja valtion ja kuntien toimivaltajaossa ole tarvetta suuriin muutoksiin. Jos lupakynnystä nostettaisiin selvästi liitteessä 1 esitettyä enemmän, olisi seurauksena mitä ilmeisimmin ympäristönsuojelutason heikkeneminen ja paineita valvonnan työmäärän kasvuun.

Projekti esittää, että ryhdytään valmistelemaan ympäristönsuojeluasetuksen tarkistamista raportin liitteen 1 pohjalta. Jatkossa toimivaltajaossa tulisi ottaa huomioon ne kokemukset, joita saadaan lupajärjestelmän keventämisestä. Projekti esittää, että ympäristönsuojeluasetusta tarkastetaan siten, että vähäisempiä ympäristöhaittoja aiheuttavien laitosten ympäristölupien käsittely siirretään valtion viranomaisilta kuntien viranomaisille. Toimivallan siirto kohdistuisi pieniin ja vähän haittaa aiheuttaviin toimintoihin. Nämä toiminnot ovat prosesseiltaan ja ympäristövaikutuksiltaan samantyyppisiä kuin kunnissa jo nykyisin käsiteltävät lupa-asiat. Tällaisia ovat kunnan harjoittamat polttoaineteholtaan alle 50MW:n energiatuotantolaitokset, alle 10 000 tonnia vuodessa jätettä hyödyntävät ja käsittelevät toiminnot ja alle miljoonan litraa vuodessa olutta valmistavat panimot. Kahdessa jälkimmäisessä toimivallan jaon rajaa esitetään kaksinkertaistettavaksi nykyisestä.

Toisaalta kuntien toimivallasta siirtyisi alueellisissa ympäristökeskuksissa käsiteltäviksi broilerintuotantoyksiköitä. Projekti esittää, että toimivaltajako tarkistetaan siten, ettei kuntien viranomaisille jää lainkaan IPPC- laitoksia tai YVA-käsittelyä edellyttäviä laitoksia. Lisäksi kuntiin siirretään alueellisista ympäristökeskuksista uusina lupa-asioina pienet puuta raaka-aineena käyttävät grillihiilen valmistuslaitokset, tietyn kokoiset rehuja tai rehuvalkuaista valmistavat tehtaat sekä maankaatopaikat.

Projekti esittää myös, että ympäristönsuojelulakia muutettaisiin siten, että rekisteröintilmoitukset (nykyiset YSL 65 §:n mukaiset ilmoitukset) tehtäisiin suoraan kuntiin. Tämä edellyttää käytettäviltä ympäristönsuojelun tietojärjestelmiltä teknistä yhteensopivuutta.

Projekti esittää, että nykyisten lupa- ja rekisteröintimenettelyjen lisäksi selvitetäisiin mahdollisuus ottaa käyttöön uusi hyväksymismenettely, joka olisi lupamenettelyä yksinkertaisempi, mutta sisältäisi kuitenkin osallistumis- ja kuulemisjärjestelmän sekä asiassa tehtävän hallintopäätöksen.

Lausunto

Suomen Kuntaliitto viittaa välimietinnöstä antamaansa lausuntoon ja liiton edustajan esittämään eriävään mielipiteeseen ja esittää seuraavaa:

Ei toimivaltamuutoksia tässä vaiheessa

Ympäristönsuojelulainsäädännön tarkistuksilla on kunnille tullut vähä vähältä lisää tehtäviä. Vaikka yksittäiset tarkistukset eivät ole olleet suuria, kuntien ympäristönsuojelutehtävät ovat kokonaisuutena lisääntyneet huomattavasti. Useissa vireillä olevissa lainsäädäntöhankkeissa kuten esim. kemikaalilainsäädännön uudistamisessa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä ollaan lisäämässä. Tarkistuksissa ei oteta riittävästi huomioon tehtävien lisääntymistä ja lisävoimavarojen tarvetta. Ympäristönsuojelutehtävien lisäyksellä ei ole vaikutusta kunnille maksettavien valtionosuuksien perusteisiin. Tilannetta ei voida pitää asianmukaisena kunta-valtiosuhteen periaatteiden kannalta.

Lupakynnyksen nostaminen, lupamenettelyjen keventäminen ja normiohjauksen lisääminen vähentävät kuntien ympäristönsuojelun ennakkovalvontatehtäviä. Kuntien tehtävät

jälkivalvonnassa kuitenkin lisääntyvät. Jälkivalvontaan kohdistuvien vaikutusten arviointi etukäteen on mahdotonta. Etukäteen ei siis voida arvioida kuntien tehtävissä tapahtuvaa muutosta. Lupakynnysten (mm. kapasiteettirajat) määrittelyllä poistetaan tulkinnanvaraisuutta lupavelvollisuuden arvioinnista esimerkiksi pelkästään tehdas tai laitos määritelmän osalta. Kapasiteettirajamäärittely tuleekin vielä lisätä niihin ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n mukaisiin toimintoihin, joista se vielä puuttuu.

Projekti on päätynyt siihen, että ei ole tarvetta suuriin muutoksiin lupavelvollisuuden määrittämisessä eikä valtion ja kunnan toimivaltajaossa. Tämä johtopäätös ja projektin esittämät lähtökohdat toimivaltajaan tarkistamisessa ovat sinänsä oikeansuuntaisia. Tässä vaiheessa voitaisiin kunnan harjoittamien energiantuotantolaitosten lupa-asiat siirtää kunnille ja siipikarjantuotantolaitokset valtiolle. Muilta osin mahdolliset toimivaltatarkistukset tulisi tehdä vasta toisessa vaiheessa.

Kuntaliitto katsoo, että kuntien ja valtion ympäristölupatoimivallan muuttamiselle projektin loppuraportissa ehdotetussa laajuudessa ei nykyisessä tilanteessa ole edellytyksiä. Toimivaltajakoon voidaan kajota vasta, kun useamman vuoden kokemuksella on saatu riittävä selvitys siitä, kuinka paljon lupakynnyksen nostaminen, lupamenettelyjen keventäminen ja normiohjauksen lisääminen vähentää kuntien tehtäviä. Lisäksi toimivaltajaan muuttamisen edellytyksenä on, että kaikkien kuntien lupaviranomaisen resurssit ja asiantuntemus ovat riittävällä tasolla ja että sähköinen valvontajärjestelmä on myös kuntien käytettävissä koko laajuudessaan.

Kuntaliitto vastustaa kaikkien rekisteröinti-ilmoitusten siirtämistä kunnille. Estettä ei ole sille, että kuntien lupatoimivaltaan ennestään kuuluvat, rekisteröintiin siirtyvät toiminnot tekevät ilmoituksen kunnalle edellytyksellä, että kaikilla kunnilla on käytettävissään rekisteröintiin toimivat sähköiset yhteydet. Muun muassa maatalouden torjunta-aineisiin, haihtuvien liuottimien käyttöön ja jäteaineksen käyttöön maanrakennuksessa liittyvien muiden rekisteröintien tulee tässä vaiheessa jäädä valtion tehtäväksi.

Kommentteja rekisteröintimenettelyyn ja asetusluonnoksiin

Kuntaliiton käsityksen mukaan riittävät toimialakohtaiset normit mahdollistavat toimintojen siirtämistä ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan. Jakeluasemat ja pienet energiantuotantolaitokset voidaan asetusten voimaantulon jälkeen siirtää pois lupamenettelystä vaarantamatta ympäristönsuojelun tasoa ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Ongelmatapauksissa valvontaviranomaisilla on käytettävissään ympäristönsuojelulain valvontakeinot ja haitan kärsijöillä on mahdollisuus saattaa asia vireille.

Kuntaliiton käsityksen mukaan jaostoissa valmistellut ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n tarkistusluonnos sekä jakeluasemia ja pieniä energiantuotantolaitoksia koskevat asetusluonnokset ovat oikeansuuntaisia. Ne vaativat vielä jossain määrin juridista viimeistelyä mm. sanamuodoiltaan ja lähestymistavaltaan.

Jakeluasemat

Kuntaliitto yhtyy jakeluasemajaoston näkemykseen siitä, että riittävä ympäristönsuojelun taso voidaan turvata rekisteröintimenettelyssä, kun asema täyttää asetuksen vaatimukset. Hyväksymismenettely ei menettelyn monivaiheisuudesta johtuen toisi lupamenettelyyn verrattuna sellaista keventymistä, josta hyötyisivät sekä toiminnanharjoittaja että viranomainen.

Asetuksen poikkeus luvanvaraisuudesta pitää kirjoittaa täsmällisesti niin, ettei asiaa tarvitse ryhtyä tutkimaan ja käsittelemään lupa-asian tapaan. Pykälässä ei saa olla luonnoksen 1 kohdan tapaista avointa viittausta siihen, että toiminnassa noudatetaan tämän asetuksen vaatimuksia, vaan täsmälliset viittaukset teknisiin edellytyksiin sekä lisäksi sijoittumisesta tyhjentävät säännökset. Näihin poikkeuksiin ei voi soveltaa sijoittumista koskevia yleisiä edellytyksiä, jollaiset tarvittaessa sopivat luvanvaraisille. Tähän poikkeuspykälään pitää kirjoittaa tarpeelliset sijoittumista koskevat edellytykset tyhjentävästi ja selkeästi, kun sijoittumISRatkaisua ei tutkita eikä harkita. Sijoittumisen asetuksen mukaisuus pitää voida

nähdä yhdellä silmäyksellä "on-off" -ratkaisuna. Pykälään voi tuki lisätä nimenomaisen viittauksen asetuksen niihin säännöksiin, joita tulee noudattaa. Mutta toimintaan liittyvä edellytys ei voi olla luvanvaraisuutta poistava edellytys. Luvanvaraisuuden voi poistaa vain täsmällinen, paikkaan, laitoksen ominaisuuksiin ja tekniikkaan liittyvä edellytys.

Asetusluonnoksessa ei ole säännöstä siitä, missä vaiheessa ilmoitus ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemistä varten tehdään ja kuka käytännössä tarkastaa ympäristönormien täyttymisen, rakennusvalvonta vai ympäristönsuojeluvalvonta. Luvanvaraisten osalta rakennuslupamenettely voi jäädä odottamaan tarvittaessa lupapäätöstä, näiden rekisteröitävien osalta sellaista ei ainakaan ehdotettu. Nykyisellä sanamuodolla siirretään valvontaa käytännössä rakennusvalvonnan vastuulle koska rakennusluvat voi olla jo aikaisemmin haettu ja jakeluasema jopa rakennettu. Olisi selvitettävä vielä mahdollisuus, että mainittua maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyä laajennettaisiin koskemaan myös näitä rekisteröitäviä toimintoja eli rakennuslupa voitaisiin jättää odottamaan rekisteröimistä. Ilmoitusvelvollisuus laskettaisiin kuitenkin toiminnan aloittamisesta taaksepäin.

Asetusluonnoksen sijoituspaikkaa koskevat yleiset edellytykset eivät voine koskea ilmoituksenvaraisia ja rekisteröitäviä, kun näiden sijoituspaikkaa koskevat edellytykset täytyy olla yksilöitynä jo aikaisemmassa pykälässä. Jääkin mietittäväksi, mihin sijoituspaikkaa koskevia yleisiä edellytyksiä tarvitaan.

Asetusluonnoksen pykälän luonnetta tulisi terävöittää niin, että voidaan erottaa, mitkä pykälät koskevat teknistä rakennetta ja mitkä toiminnan järjestämistä. Teknistä rakennetta koskeviin pykäliin voidaan viitata edellytyksinä siirtymiselle luvanvaraisesta ilmoituksenvaraiseksi. Toimintaa koskevat normeja voidaan edellyttää noudatettavan, mutta ne eivät voi samalla tavalla vaikuttaa luvanvaraisuuskynnykseen.

Pienet energiantuotantolaitokset

Kuntaliitto kannattaa rekisteröintimenettelyn käyttöönottoa myös pienten energiantuotantolaitosten osalta asetusluonnoksessa tarkoitetulla tavalla. Ehdotamme kuitenkin eräitä tarkistuksia erityisesti luvanvaraisuutta koskevan poikkeuspykälän osalta vastaavasti kuin jakeluasemajaoston ehdotuksen osalta. Poikkeus luvanvaraisuudesta pitää kirjoittaa täsmällisesti niin, ettei asiaa tarvitse ryhtyä tutkimaan ja käsittelemään lupa-asian tapaan. Pykälässä tulee olla täsmälliset viittaukset teknisiin edellytyksiin sekä lisäksi sijoittumisesta tyhjentävät säännökset.

Näihin poikkeuksiin ei voida soveltaa sijoittumista koskevia yleisiä edellytyksiä, jollaiset tarvittaessa sopivat luvanvaraisille laitoksille. Tähän pykälään pitää kirjoittaa tarpeelliset sijoittumista koskeva edellytykset tyhjentävästi ja selkeästi, kun sijoittumISRatkaisua ei tutkita eikä harkita. Pykälään voi tuki lisätä nimenomaisen viittauksen mitä säännöksiä toiminnassa on noudatettava, mutta tällainen toimintaan liittyvä edellytys ei voi olla luvanvaraisuutta poistava edellytys. Luvanvaraisuuden voi poistaa vain täsmällinen, paikkaan, laitoksen ominaisuuksiin ja tekniikkaan liittyvä edellytys.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tehtävän ilmoituksen osalta lähtökohdat ovat muuten oikeat, mutta tässä on vastaavasti kuin jakeluasemien osalta ongelmallista se, missä vaiheessa ilmoitus tehdään ja kuka käytännössä oikeasti tarkastaa ympäristönormien täyttymisen, rakennusvalvonta vai ympäristönsuojeluvalvonta.

Sijaintia koskevat yleiset vaatimukset ovat myös tässä vastaavalla tavalla ongelmalliset kuin jakeluasemajaoston ehdotuksen osalta edellä on todettu. Myös tämän asetusluonnoksen pykälän luonnetta tulisi terävöittää niin, että voidaan erottaa, mitkä pykälät koskevat teknistä rakennetta ja mitkä toiminnan järjestämistä.

Kevyempi lupamenettely tarpeen

Keventämisprojektin ehdottama hyväksymismenettely nykyistä ympäristölupaa kevyempänä lupamenettelynä on oikeansuuntainen ja tarpeellinen. Hyväksymismenettelyssä toiminnan aloittaminen edellyttää toimivaltaisen viranomaisen päätöstä, mikä on asianmukaista.

Uutta ilmoitusmenettelyä ei ole syytä luoda. Tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi olisi harkittava menettelyn nimittämistä lupamenettelyksi, jollainen se on luonteeltaan.

Kuntaliitto esittää lisäksi selvitettäväksi, voitaisiinko YSL 28 §:n lupavelvollisuusäännöksiä selkiyttää mm. poistamalla naapuruussuhdelakiin perustuva luvanvaraisuus. Käsityksemme mukaan yleisen edun vaatima luvanvaraisuus on riittävällä tavalla säädelty asetuksen luettelossa. Yksityisen henkilön naapuruusoikeudelliseen asemaan liittyvät oikeusturvakeinot (esim. haitan poistaminen ja vahingon korvaaminen) on säädetty naapuruussuhdelaissa sekä mm. laissa ympäristövahinkojen korvaamisesta.

Lupamenettelyjen muu keventäminen

Keventämisprojektin yhteydessä laaditut oppaat ympäristölupamääräysten tarkistamisesta YSL 55 §:n nojalla ja pk-yritysten ympäristölupien käsittelystä ovat erinomaisia työvälineitä. Jatkossa onkin syytä tarvittaessa yhteistyössä laatia vastaavia menettelyoppaita lisää.

SUOMEN KUNTALIITTO

Vesa Valpasvuo

31.3.2008

Ympäristöministeriölle

Lausuntopyyntönnö 19.2.2008 Dnro YM044:00/2005

Menettelyt -projekti III

Tässä lausunnossa käsitellään ympäristölupaprosessin sekä -päästöjen tietosisällön ja rakenteen kehittämistä koskevan projektin eli Menettelyt -projektin III raporttia. Projekti III välimietinnöstä on annettu Kuntaliiton lausunto 16.3.2007 dnro 290/90/2007.

Yhteenvetoa projektin ehdotuksista

Projektin III tehtävänä oli kehittää ympäristöluvan rakennetta ja sisältöä sekä määritellä vaatimukset tietojärjestelmille ja muille tietoteknisille ratkaisuille sekä niiden käytölle.

Luvan hakemista, käsittelyä ja päätöksen antamista koskevien menettelyjen kehittämisellä ja tätä tukevan uuden sähköisen järjestelmän käyttöönotolla voidaan saavuttaa merkittäviä parannuksia nykyiseen osin epäyhtenäiseen lupakäsittelykäytäntöön verrattuna. Parannusten seurauksena muun muassa ympäristölupapäätösten muoto yhtenäistyy, hakemusten käsittely nopeutuu, asianosaisten tiedonsaanti paranee ja lupaprosessin kokonaisvaltainen hallinta tehostuu. Järjestelmä mahdollistaa myös toimialakohtaisesti asetettujen ympäristönsuojelun tavoitteiden saattamisen kaikkien toimijoiden tietoon sekä lupaviranomaisen henkilöstöhallinnon kehittämisen.

Keskeisenä tekijänä järjestelmässä on erityisesti luvan hakijalle ja valmistelijalle suunnattu niin sanottu ratkaisupankkitietokanta, joka sisältää muun muassa toimialakohtaisia lupamääräyksiä, niiden perusteluja, lainsäädäntöä sekä muutoksenhakutuomioistuinten päätöksiä. Ratkaisupankin avulla myös lupaviranomaisen johto voi seurata lupien sisältöä ja asettaa niille tavoitteita.

Projektin III raportissa esitetään lupamenettelyn ja sitä tukevan sähköisen järjestelmän kehittämistä. Järjestelmän avulla suunniteltaisiin ja seurattaisiin lupavalmisteluvoimavarojen käyttöä ja ympäristölupien sisältöä. Järjestelmä toimisi myös lupa-asioita ratkaisevien sekä päätösten yhdenmukaisuutta seuraavien henkilöiden työkaluna, joka helpottaa ratkaisuosan riittävyyden ja päätösten yhdenmukaisuuden seurantaa.

Raportin liitteenä 2 on esitetty luonnos lupatietojärjestelmän hankesuunnitelmaksi. Tässä on esitetty mm., että suunnitellaan ja toteutetaan yleiseen hallinnonalan asiointiympäristöön lupatietojärjestelmän käyttöönoton edellyttämien muutosten lisäksi toimenpiteet, joilla mahdollistetaan valmiudet ottaa järjestelmä käyttöön myös kunnissa.

Lausunto

Suomen Kuntaliiton mielestä raportin päätavoitteet eli pyrkimys yhteisiin järjestelmiin ja tiedon vaivattomaan yhteiskäyttöön vastaavat myös kuntien ja liiton tavoitteita. Sähköisen asiointin, lupakäsittelyn sekä valvontajärjestelmän kehittäminen on ensisijainen keino tehostaa ja yhdenmukaistaa valtion ja kuntien yhdessä hoitamaa ympäristölupajärjestelmää ja -hallintoa.

Projektin ongelmana Kuntaliitto pitää lupamenettelyä tukevan sähköisen järjestelmän kehittämistä ainoastaan valtion ympäristölupaviranomaisen työkaluksi. Koska projektin yhtenä keskeisenä tavoitteena on lupakäytäntöjen ja lupapäätösten yhdenmukaisuuden paran-

taminen, tulee tässä yhteydessä valtion ja kuntien ympäristölupahallintoa tulee tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Se, että nähdään, mitä toiset viranomaiset tekevät, tuottaa myös monia toiminnallisia etuja ja nopeuttaa käsittelyä. Yhteisissä järjestelmissä on merkittävää se, että ne tekevät rakenteiden muuttamisen paljon joustavammaksi ja helpommaksi. Yhteiset järjestelmät mahdollistaisivat esimerkiksi joidenkin ympäristölupien käsittelyn siirtämisen kokonaan kunnille tai kokonaan valtiolle tai vaikkapa alueellisesti erityyppisten toimintamallien tekemisen ilman, että tietotekniikkaa tarvitsee muuttaa. Vastaavasti keventämisprojektissa (I) esitetty rekisteröinti-ilmoitusten siirtäminen kuntien tehtäviksi tulee edellyttämään jo pelkästään kuntien lupatoimivaltaan ennestään kuuluvien toimintojen osalta, että kaikilla kunnilla on käytettävissään rekisteröintiin toimivat järjestelmät ja yhteydet.

Edelleen yhteiset järjestelmät tukisivat ja tehostaisivat valtion ja kunnan valvontaviranomaisten yhteistyötä. Lisäksi yhteiset järjestelmät tukisivat kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä mm. kuntien palvelurakennehankkeen yhteydessä.

Vastaava järjestelmä on käytössä esimerkiksi maataloushallinnossa ja kokemukset ovat hyviä. Sen käyttöönoton yhteydessä kunnista poistui moninainen ja epäyhtenäinen ohjelmistoryhmä ja siirryttiin yhteen yhteiseen Internetin kautta käytettävään ohjelmistoon, jonka kehittämisestä valtio huolehtii.

Kesällä 2007 käynnistynyt aluehallinnon uudistamishanke (ALKU -hanke) tulee osaltaan vaikuttamaan myös ympäristölupavirastojen ja alueellisten ympäristökeskusten toiminnan organisointiin sekä tietojärjestelmiin. Vastaavasti kuntien palvelurakennehanke (PARAS -hanke) lisää kuntien yhteistoimintaa ja parantaa kuntien mahdollisuuksia hoitaa ympäristönsuojelun lupa- ja valvontaviranomaistehtäviä. Kuntien yhteistoiminnan lisääntyminen edellyttää myös tietojärjestelmien yhdenmukaistamista yhteistoimintakuntien kesken.

Kuntaliiton mielestä lupamenettelyä tukevan järjestelmän jatkokehittelyssä tulee ottaa huomioon sekä ALKU että PARAS -hankkeet samoin kuin kuntien ja valtion yhteispalveluja koskeva selvitystyö. Jo yksistään em. hankkeet edellyttävät, että järjestelmän käyttöönotolle tulee varata riittävän pitkä siirtymäaika (5-7 vuotta). Tämä mahdollistaa tietojen yhtenäistämisen prosessin toteuttamisen ja antaa kunnille lisäksi mahdollisuuden kuolettaa aikaisemmat investointinsa. Koska kyseessä on kansallinen järjestelmä, ei siitä saa aiheutua käyttömaksuja kunnille.

SUOMEN KUNTALIITTO

Ym Kirjaamo

Lähettäjä: Valpasvuo Vesa [Vesa.Valpasvuo@kuntaliitto.fi]
Lähetetty: 31. maaliskuuta 2008 9:54
Vastaanottaja: Kirjaamo
Kopio: Ym Kirjaamo
Aihe: LAUSUNTO Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamisesta
Liitteet: 290902007.doc; 290902007Liite1.doc; 290902007Liite2.doc

Hei

Liitteenä Kuntaliiton lausunto ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamisesta.
Lausunnon liite 1 koskee keventämisprojektia (I) ja liite 2 menettelyt projektia (III).

Allekirjoitettu lausunto tulee maapostissa.

Vesa Valpasvuo

Ympäristöasiantuntija
tel +358-9-771 2558
fax +358-9-771 2569
gsm +359-50 594 1786
e-mail: etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

SUOMEN KUNTALIITTO

Yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö
Postiosoite: PL 200; FI-00101 HELSINKI
Käyntiosoite: Toinen linja 14; FI-00530 HELSINKI
www.kunnat.net/yty