

7.3.2016

Ympäristöministeriölle



**Ympäristönsuojeluviranhaltijoiden lausunto ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaiheen keskeisiin ehdotuksiin (Dnro YM16/400/2012)**

Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaiheessa valmisteltiin ympäristölupamenettelyn sujuvoittamistoimia (projekti 1), tarkasteltiin laitosten luvanvaraisuutta ja siihen liittyviä keventämisehdotuksia (projekti 7) sekä ehdotettiin eläinsuojien osalta vaihtoehtoisia toimia nykyiselle lupamenettelylle (projekti 6).

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (jatkossa YSV) näkee hyvänä ympäristölupamenettelyn kehittämisen niin, että valtakunnallisesti yhteneväinen sähköinen lupajärjestelmä saadaan toimimaan niin valtiolla kuin kunnissakin mahdollisimman pian. Lupapiste.fi – palvelu tarjoaa mahdollisen asiointikanavan. Käyttöliittymä tulee rakentaa niin, että mahdollisuutta jättää vireille epätäydellistä hakemusta ei ole ja viranomaisen tulee saada suoraan hakijan täyttämistä kentistä lupapäätöksen tarvittavat osat.

Ympäristönsuojelulain mukaisen toimivan sähköisen valvontajärjestelmän luomiselle on yhtä lailla suuri tarve. Vahti-järjestelmään toimimattomuus tunnustetaan yleisesti. Pienten laitosten tarkkailujen saaminen valvontajärjestelmään on tarpeen niidenkin lupa- ja valvontaprosessien kehittämiseksi. Monien pienien päästölähteiden yhteisvaikutus voi muodostua merkittäväksi, vaikka ne yksinään olisivat suhteellisen vähämerkityksellisiä ympäristön tilan kannalta.

Mallihakemuksien, lupien mallipohjien ja toimialakohtaisten ohjeiden luominen yhteistyössä lupien valmistelijoiden, toiminnanharjoittajien ja ympäristöjärjestöjen kanssa on hyvä kehittämissuositus. Ohjeistus on silti aina eri asia kuin lainsäädännöllinen normi. Toiminnanharjoittajille on edelleen syytä painottaa sitä, että hakemusten käsittelyaika on paljolti verrannollinen hakemusten laatuun.

Kunnissa käytetään jo nykyisin tarpeelliseksi katsotuissa tilanteissa ennakkoneuvotteluja eikä uusilla säädöksillä tule liikaa sitoa lupakohtaista harkintaa. Neuvonta on jo nykyisin lakisäätteistä hyvää hallintoa, emmekä katso tarpeelliseksi kirjauksia ympäristönsuojelulakiin. Se on luonteeltaan niin rajattua, että ei vaaranneta lupaviranomaisen riippumattomuutta. Emme usko lisäneuvonnalle olevan suurtakaan tarvetta ja toisaalta ympäristönsuojeluviranomaisen resurssit tässäkin työssä ovat rajalliset ja jo nykyisin hyvin harkitut. YSV katsoo, että tehostetun asiakasneuvonnan kokeiluhanke voisi silti tuoda asiaan liittyvää lisätietoa, joten suhtaudumme siihen varovaisen positiivisesti.

Jos ympäristölupaprosessia on tarkoitus sujuvoittaa, se lähtökohtaisesti ei voi tarkoittaa uusia määrämuotoisia toimenpiteitä. Lausuntopyyntöjen ja niihin perustuvien hakemuksen täydennyksien aikaistaminen ennen hakemuksen kuuluttamista sisältää sekä hyviä että huonoja vaikutuksia. Todennäköisesti tämä hidastaa lupaprosessia, mutta lisää asianosaisten käsitystä tilanteesta.

Hakija voi jo nykyisin halutessaan esittää itse lupamääräyksiä. Sen sijaan viranomaisen harkinnassa tulee kokonaan olla, miten tuota ehdotusta hyödyntää eikä tarve luoda muunlainen lupamääräys saa johtaa veloitteeseen, että hakemus tulisi automaattisesti hylätä. Lupamääräyksen esittäminen ei saa aiheuttaa oikeudellisesti erilaista asemaa kuin sen esittämättä jättäminen.

YSV katsoo, että päätösluonnoksen nähtävillä asettamiseen ennen asian lopullista ratkaisua, sisältyy sekä myönteisiä että kielteisiä näkökohtia. Hyvää on, että asianosaiset pääsevät nykyistä paremmin käsitykseen siitä, minkälaisia määräyksiä on tulossa. Toisaalta tällaiseen etukäteen kertomiseen sisältyy riski siitä, että painostus viranomaista kohtaan lisääntyy. Kuntien lautakunnissa istuvien maallikkojäsenien kyky hahmottaa velvollisuutensa painostuksen alla voi heikentyä. Toisaalta jo nykyisessä ympäristöluvan käsittelyssä painostaminen on mahdollista.

YSV katsoo, että ympäristölupamenettely mutkistuu eikä ole oikeudellisesti tasapainoinen asianosaisten suhteen, jos vain hakijalle varataan erillinen mahdollisuus tulla kuulluksi lupa-asian ratkaisun poiketessa olennaisesti lupahakemuksesta. Ongelmallinen on myös tulkinta, mikä olisi olennainen poikkeaminen, josta pitäisi kuulla. Emme kannata tällaista menettelyä.

Käsittelyaikojen lyhentämiseen pyritään selvittämällä lupamenettelyn ns. pullonkaulat ja eri vaiheisiin kuuluva aika. Tämä on mahdollista, mutta todennäköisesti saatava tieto on jo lupia käsittelevien henkilöiden tiedossa. Suurinta vaihtelua ympäristölupaprosessin pituudelle aiheuttavat erilaisten selvitysten laajuus ja lupamääräysten yksityiskohtaisuus.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen näkökulmasta ELY -keskukselta lausunnon saaminen on usein prosessia hidastava tekijä. Lausuntoon varmasti käytetään koko annettu aika ja usein vielä pyydetään lisää aikaa. Vaikka lausunto ei kyseisessä hakemuksessa olisikaan pakollinen, käytännössä esimerkiksi luontoasioihin liittyvissä epäselvyyksissä ELY –keskus luonnonsuojelun valvonnasta vastaavana viranomaisena on usein ainoa taho, josta valmistelija joutuu pyytämään kannanottoa, että se ei nouse ongelmaksi selvittämättömänä asiana muutoksenhaussa. Asiaa helpottaisi, jos ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun tietojärjestelmät olisivat kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen käytössä ja se voisi itse tarkastaa asian ilman lausuntomenettelyä.

Epäselvää on mitä tarkoitetaan sillä, että sitoutetaan lupamenettelyyn osallistuvat noudattamaan määräaikoja. Käsitteemme mukaan jo nykyisin ympäristöviranhaltijat pyrkivät noudattamaan kuntien ja valtion vahvistamia tavoiteaikoja. Suurimmat aikaviiveet ympäristöluissa eivät liity ympäristöviranomaisen vaan oikeuslaitoksen työhön.

Julkipanomenettelyä kannattaa ajanmukaistaa, mutta viranomaistoimintaan sisältyä aina tietty määrämuotoisuus ja esim. kuulutukset ovat tärkeä osa viranomaistiedottamista.

YSV kannattaa lämpimästi täytäntöönpanosäännösten toimivuuden selvittämistä.

Ympäristöluissa asianosaisuus muodostuu toiminnan ympäristövaikutusten kautta. Emme usko, että asianosaisuudesta voitaisiin määrätä laissa nykyistä tarkemmin ilman, että perustuslain takaama oikeus terveelliseen elinympäristöön vaarantuu.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelyiden lähentäminen on harkitsemisen arvoista, mutta toisaalta aika vaikeaa lähtökohtaisesti, koska ympäristönsuojelulaki lähtee siitä, että ympäristön merkittävä pilaaminen ei ole sallittua ilman lupaa, mutta toisaalta vesilaki lähtökohtaisesti antaa oikeuden monenlaiseen vesistöjä muuttavaan toimintaan ja lupa tarvitaan vain ns. lupakynnyksen ylityttyä. Menettelyiden lähentämisessä tulee tarkastella ympäristöperusoikeudet huomioivalla tavalla.

YSV tervehtii lämmöllä ehdotusta valtion ympäristöviranomaisten (AVI, ELY) yhdistämisestä samaan viranomaiseen.

Ympäristölupaprosessi on prosessina vakiintunut ja sen kehittämiseksi on projektissa 6. tunnistettu ja esitetty asioita, jotka eivät välttämättä edes tarvitse suurempia muutoksia säännöksiin. Ympäristölupaprosessilla on edelleen paikkansa ja esimerkiksi kaikki ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot, joita esitetään sijoitettaviksi tärkeille pohjavesialueille, tulisi käsitellä ympäristölupamenettelyssä.

Projektiryhmässä 7 hahmotellun uuden ns. laajan ilmoitusmenettelyn soveltamista eläinsuojien ympäristöluissa emme kannata. Laajan ilmoitusmenettelyn ja toimialakohtaisen asetuksen soveltaminen vain uusiin tai toimintaansa oleellisesti laajentaviin tai muuttaviin eläinsuojiin olisi omiaan entisessään sekoittamaan viime aikoina kovasti muuttanutta eläinsuojien ympäristölupakenttää. Viranomaiselle ilmoituksen käsittelyyn jätetty 90 vuorokauden aika on aivan liian lyhyt ainakin erittäin herkissä ympäristöissä olevien eläinsuojien kohdalla, mihin esitys olikin rajattu. Hankkeista kuuleminen epämääräisesti, vain ”tarvittaessa”, osoittaa ehdotuksen harkitsemattomuuden haitankärsijöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta.

YSV on huolestunut siitä, että siirtyminen uudenlaiseen ilmoitusmenettelyyn ja normiohjaukseen siirtäisi ympäristönsuojeluviranomaisen työpanosta jälkivalvontaan, joka on työläämpää kuin ennakkovalvonta. Olemme huolissamme visiosta, jossa

naapuruston ja muiden haitankärsijöiden vaikuttamismahdollisuuksia karsitaan. Uusien määrämuotoisten menettelyjen lisääminen ei ylipäätään selkeytä ympäristönsuojelulain tehtäväkenttää, Koska kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaympäristö sisältää jo nykyisin useista eri laeista tulevia menettelyjä, niiden lisääminen ei ole lähtökohtaisesti toivottavaa.

Koska eläinsuojien koot, tuotantosuunnat ja toimintaympäristöt ovat hyvin erilaisia, sijoittumismahdollisuuksien harkinnan tulisi jatkossakin olla tapauskohtaista. YSL:n uudistamishankkeen eläinsuojia koskevassa työssä olisi järkevää keskittyä ns. sijainninhjaustyökalun kehittämiseen. Vasta jos sähköisen asioinnin työkalujen kehittäminen onnistuu, voidaan alkaa harkita laajennetun ilmoitusmenettelyn edelleen kehittämistä. Sijainninhjaustyökalun kehittämisessä tulee huomioida, että suurin osa hankkeista lienee olemassa olevan eläinsuojan laajentamisia eikä suinkaan uusien eläinsuojien rakentamisia. Jatkokehitystyöhön olisi hyvä kutsua mukaan asiantuntijoita myös kuntatasolta.

Kokemukset nykyisestä rekisteröintimenettelystä jakeluasemien osalta eivät ole rohkaisevia. Jakeluasemat oli mielletty hyvin homogeeniseksi ryhmäksi, jonka hallitseminen kaikkiin sovellettavalla asetuksella piti olla mahdollista, mutta jakeluasema-asetus on osoittautunut erittäin huonosti toimivaksi soveltamis- ja siirtymäsäännösten osalta. Eläinsuojien ollessa vielä paljon heterogeenisempi kokonaisuus, on epätarkoituksenmukaista yrittää sorvata siihen kaiken kattavaa asetusta.

Eri tavalla toteutettuja ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisia ilmoitusmenettelyjä on ollut käytössä esim. erityisen häiritseväästä melusta ja ääriästä sekä lannan poikkeavasta varastoinnista. Taulukkoon 1. liittyen ei selviä kuuluisiko esim. em. ilmoitusmenettelyt yksilöidysti myös siinä esitettyihin ilmoituksiin. Jos ei, niin niiden menettelyt ovat vielä kaksi erilaista ilmoitusmenettelyä esitetyn kolmen lisäksi.

Selkeintä olisi, jos määrämuotoisia ILMOITUSMENETTELYJÄ olisi yksi. Perusprosessi ja sen vaiheet olisivat aina samat ja se vastaisi lähinnä nykyistä rekisteröintimenettelyä. Asetuksessa säädettäisiin aikajänne, milloin toiminnanharjoittajan olisi mistäkin toiminnasta ilmoitus jätettävä. Vaihteluväli voisi olla nykyinen 30 – 90 vrk, portaiden ollessa 30, 60 ja 90 vrk ennen toiminnan aloittamista. Ilmoituksen voisi jättää viranomaiselle ainoastaan sähköisesti ja vain täydellisenä. Ilmoituksen määräaika ei alkaisi kulua ennen kuin järjestelmä on vastaanottanut täydellisen hakemuksen. Riippuen toiminnasta, ilmoituslomakkeen tiedot voivat vaihdella siten, että viranomainen saa kaiken tarvittavan informaation kyseisestä toiminnasta ja ilmoittajan selvitettäviksi säädettävistä muista selvityksistä. Johtoajatukseksi tässä ilmoitusmenettelyssä on se, että ilmoituksen sisältö on rakennettu niin, että toiminnanharjoittajan on pakko tunnistaa oman toimintansa mahdolliset ympäristövaikutukset, tehdä riskinarvio ja esittää niihin jo itse kuinka ne hallitaan. Jos toimialalle on annettu oma asetus, niin sen vaatimukset pitää esittää täyttyvän.

Ilmoituksen perusteella ei anneta normaalisti hallintopäätöstä vaan lähetetään vain ilmoittajalle tieto, kun toiminta on rekisteröity järjestelmään. Tälle toimenpiteelle ei ole määräaikaakaan vaan se voi tapahtua myös 30/60/90 vrk:n jälkeen. Viranomaisen on

mahdollista antaa täydentäviä määräyksiä pilaantumisen ehkäisemiseksi, missä tahansa vaiheessa ilmoituksen jättämisen jälkeen ja se päätös on valituskelpoinen (vrt. nyk. päätös meluilmoituksen johdosta ja sen määräykset). Asianosaisilla on myös mahdollisuus laittaa vireille vaatimus toiminnasta kokemansa ympäristöhaitan hallitsemiseksi.

Tähän ilmoitusmenettelyyn voisi siirtää rakennusvalvontaviranomaiselta hajajätevesiasetuksen mukaiset jätevesijärjestelmien rakentamiset esimerkiksi 60 vrk:n ilmoitusjäljenteellä.

Toiminnot joista aiheutuu melua, tulisi velvoittaa aina toimittamaan lupahakemuksen/ilmoituksen liitteeksi meluselvitys jos toiminnasta alle 500 metrin etäisyydellä on asumiseen tarkoitettuja rakennuksia.

Teollisuusjätevesisopimuksen roolia tulisi korostaa. Jos laitos johtaa jätevetensä luvitetulle puhdistamolle, tulisi jäteveden päästöjen koostumuksen olla toiminnanharjoittajan ja puhdistamon välinen sopimusasia. Sopimuksen pitäisi olla tällaisessa tilanteessa pakollinen. Luvanvaraisuuden poistaminen niiltä elintarvike- ja rehuteollisuuden sekä eräiltä muilta toiminnoilta, joiden merkittävin päästö on ympäristöluvanvaraiselle yhdyskuntajätevedenpuhdistamolle johdettavat jätevedet, on YSV mielestä kannatettava ehdotus. Pakollinen tarkkailu ja teollisuusjätevesisopimus tarvitaan, jotta ei jatkossa aiheudu vaikeuksia verkostojen hajuhaittoina tai puhdistamojen toiminnalle.

JANO-asetuksen muutos on YSV:n näkemyksen mukaan tarpeen. Nykyinen asetus on liian epäselvä ja sisältää liian löysät ja epäselvät siirtymäsäännökset. Käytännössä se toimii huonosti tai on jopa toimimaton. Asetus tulee muotoilla selkeämmäksi (esim. kaikki yli 10 m<sup>3</sup> öljy/öljyperäisten polttoaineiden varastot) ja sisältämään määräaika, mihin mennessä asetuksen vaatimukset tulee olla täytetty (esim. 2025 ei ole kenellekään kohtuuton), sekä säiliöiden tarkastamisvaatimukset.

YSV katsoo, että pohjavesialueilla sijaitsevat ja keskitettyyn viemäriin liittymättömät kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat on syytä jättää ympäristöluvanvaraisiksi. Muiden kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat voisi mennä asetukseen perustuvalla rekisteröinti-ilmoituksella.

Laitosten ympäristöluvanvaraisuuden poistaminen pohjavesialueen ulkopuolella sijaitsevista kemikaaliturvallisuuslain mukaisilta kemikaali- ja polttoainetarastoilta on YSV:n mukaan järkevää, kun näitä kohteita valvoo jo pelastusviranomaisen.

Eräiden orgaanisia liuottimia käyttävien toimintojen lupakynnyksen nosto on sen sijaan YSV:n mielestä ongelmallista. Tosin rekisteröinti on toki myös mahdollinen. Sahojen siirtäminen valtion lupaviranomaiselta takaisin kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on mahdollista, mutta menettely ei kyllä sillä sinällään kevene.

Laitosluettelosta ei tule poistaa kohteita, joista valtaosa jää luvanvaraisiksi vaikutusperusteisesti. Varikoihin saattaa liittyä riski naapuruuslain mukaisesta luvanvaraisuudesta. Varikoista vain kaikkein suurimmat ovat ympäristöluvanvaraisia eikä niitä kannattane poistaa laitosluettelosta.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n puolesta,

Katariina Serenius

puheenjohtaja

Kirsi Järvinen

sihteeri

Tiedoksi: Suomen Kuntaliitto

*Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry on perustettu 1981 ja toimii ympäristönsuojelussa eri hallinnonaloilla työskentelevien henkilöiden yhdyssiteenä järjestämällä kokous-, esitelmä- ja keskustelutilaisuuksia sekä kursseja. Yhdistyksen tavoitteena on edistää ympäristönsuojelualalla toimivien ammatillista osaamista sekä tehdä ympäristönsuojelualaa tunnetuksi. Tällä hetkellä yhdistyksessä on jäseniä noin 220.*