

# Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi

Mikko Attila, Ari Ekroos, Timo Jouttijärvi, Aira Kokko, Suvi Kolu, Paula Leskinen,  
Kimmo Silvo ja Jouko Tuomainen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:31

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:31

# Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi

Mikko Attila, Ari Ekroos, Timo Jouttijärvi, Aira Kokko,  
Suvi Kolu, Paula Leskinen, Kimmo Silvo ja Jouko Tuomainen

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-028-8

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:31

**Kustantaja** Valtioneuvoston kanslia

**Tekijä/t** Mikko Attila, Ari Ekroos, Timo Jouttijärvi, Aira Kokko, Suvi Kolu, Paula Leskinen, Kimmo Silvo ja Jouko Tuomainen

**Kieli** Suomi **Sivumäärä** 204

**Tiivistelmä** Hankkeessa toteutettiin ympäristönsuojelulain (527/2014) toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi, jossa selvitettiin kyselyillä ja haastatteluilla eri tahojen näkemyksiä lain uudistuksista. Selvityksen perusteella myönteisinä asioina on koettu muun muassa lupahakemusten laatua ja tiedonkulkua parantaneet ennakkotapaamiset, turvetuotannon sijoituspaikan luonnonarvojen parempi huomioiminen lupaharkinnassa, valvonnan perustellumpi kohdistuminen ja yhdenmukaistuminen riskiperusteisuuden ja maksullisuuden myötä sekä mahdollisuus maa-aines- ja ympäristöluvan yhteiskäsittelyyn. Myös lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen on otettu pääasiassa myönteisesti vastaan erityisesti kunnissa ja toiminnanharjoittajien keskuudessa. Menettelyt ovat uudistusten myötä osin nopeutuneet. Selvityksestä käy ilmi, että ympäristönsuojelun tason ylläpitäminen nähdään erittäin tärkeänä menettelyitä kehitettäessä. Sama koskee myös osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä niihin liittyvää haitankärsijöiden asemaa. Nämä näkökohdat tulee huomioida entistäkin selkeämmin jatkossa ympäristönsuojelulainsäädäntöä kehitettäessä. Muita kehitettäviä asioita ovat muun muassa lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttaminen tarkemmin määriteltävissä tapauksissa, jälkivalvontamenettelyiden tukeminen palvelemaan paremmin haitankärsijöitä sekä valvontamaksujen tarkistaminen.

**Klausuuli** Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

**Asiasanat** tutkimus, tutkimustoiminta, lainsäädäntö, arviointi, ympäristöluvat, sääntely

**ISBN PDF** 978-952-383-028-8

**ISSN PDF** 2342-6799

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-028-8>

## Funktions- och effektivitetsbedömning av miljöskyddslagen

---

### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:31

**Utgivare** Statsrådets kansli

---

**Författare** Mikko Attila, Ari Ekroos, Timo Jouttijärvi, Aira Kokko, Suvi Kolu, Paula Leskinen, Kimmo Silvo och Jouko Tuomainen

**Språk** Finska **Sidantal** 204

---

**Referat** Projektet genomförde en utvärdering av miljöskyddslagens (527/2014) funktionalitet och effektivitet där olika parter syn på lagreformerna undersöktes genom enkäter och intervjuer.

Enligt studien har kvaliteten på tillståndsansökningarna och informationsflödet förbättrats med hjälp av förberedande samråd. Bättre hänsyn till torvproduktionsplatsens naturvärden i tillståndsprövningen, mer riktad och harmoniserad tillsyn med hjälp av riskbaserad och avgiftsbelagd tillsyn samt möjlighet till gemensam handläggning av marktäkts- och miljötillstånd uppfattas också som positiva förbättringar. Även sloandet av översynsförfarandet av tillståndsvillkoren har huvudsakligen välkomnats, särskilt av kommuner och verksamhetsutövare. Förfarandena har delvis blivit snabbare i och med reformerna.

Studien visar att upprätthållandet av en hög miljöskyddsnivå ses som mycket viktigt i utvecklingen av olika förfaranden. Detsamma gäller möjligheterna till delaktighet och inflytande och den tillhörande ställningen för skadelidanden. Dessa aspekter måste beaktas ännu tydligare i den framtida utvecklingen av miljöskyddslagstiftningen. Andra frågor som bör utvecklas är bland annat att återinföra ett översynsförfarande för tillståndsvillkoren för specifika fall, stöd till efterkontrollsförfaranden för att bättre betjäna skadelidande samt en omprövning av tillsynsavgifter.

**Klausul** Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan.(tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

**Nyckelord** forskning, forskningsverksamhet, lagstiftning, utvärdering, miljötillstånd, reglering

---

**ISBN PDF** 978-952-383-028-8

**ISSN PDF** 2342-6799

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-028-8>

---

## Functionality and effectiveness assessment of the Environmental Protection Act

---

### Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:31

**Publisher** Prime Minister's Office

---

**Author(s)** Mikko Attila, Ari Ekroos, Timo Jouttijärvi, Aira Kokko, Suvi Kolu, Paula Leskinen, Kimmo Silvo and Jouko Tuomainen

**Language** Finnish **Pages** 204

---

**Abstract** The project carried out an evaluation of the functionality and effectiveness of the Environmental Protection Act (527/2014). Views of various parties on the reforms of the Act were studied through surveys and interviews.

The research identified several positive developments. Preliminary meetings have improved the quality of permit applications and the flow of information. Impacts on natural values are taken better into account in the permit processes of peat production. Enforcement is more targeted and harmonized due to risk-based and fee-based supervision. Joint processing of soil excavation and environmental permits functions well. The abandonment of the regular review of permit conditions was mainly welcomed. Processing of permits has partly become quicker through the reforms.

The research shows that maintaining a high level of environmental protection is widely seen as very important in the development of permit procedures. The same applies to stakeholders' opportunities for participation and their status in the procedure. These aspects need to be further elaborated in the development of environmental protection legislation. Other issues to be improved include the reintroduction of a review procedure for permit conditions in certain cases, support for enforcement procedures to better serve those harmfully affected by the activity, and a review of supervision fees.

**Provision** This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

**Keywords** research, research activities, legislation, assessment, environmental permits, regulation

---

**ISBN PDF** 978-952-383-028-8

**ISSN PDF** 2342-6799

---

**URN-address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-028-8>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>13</b>
1.1	Tausta	13
1.2	Tavoitteet ja tutkimuskysymykset	14
1.3	Menetelmät ja aineistot	16
<b>2</b>	<b>Tulokset</b>	<b>18</b>
2.1	Yleistä	18
2.2	Viranomaisneuvonnan täsmennykset	19
2.2.1	Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset	19
2.2.2	Webropol-kyselyn tulokset	21
2.2.2.1	Yleiset havainnot	21
2.2.2.2	Yhteenveto sanallista vastauksista	23
2.2.3	Haastattelujen tulokset	24
2.2.4	Yhteenveto	25
2.3	BAT-menettelyt	26
2.3.1	Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset	26
2.3.2	BAT-tarkistamismenettely	31
2.3.2.1	Webropol-kyselyn tulokset	31
2.3.2.2	Haastattelut	35
2.3.3	Poikkeaminen BAT-päästötasoista	39
2.3.3.1	Webropol-kyselyn tulokset	39
2.3.3.2	Haastattelut	41
2.3.4	Yhteenveto	43
2.4	Luonnonarvojen huomioiminen turvetuotannon ympäristölupaharkinnassa	45
2.4.1	Tausta	45
2.4.2	Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset	48
2.4.3	Aiemmat selvitykset	48
2.4.4	Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset	50
2.4.5	Ympäristönsuojelulain 13 §:n soveltaminen turvetuotannon ympäristölupapäätöksissä	56
2.4.5.1	Yhteenvetoa turvetuotannon lupapäätöksistä	57
2.4.5.2	Merkittävä luonnonarvo ja luonnontilaisuusluokka lupapäätöksissä	59

2.4.6	Yhteenveto .....	61
2.5	Pienten turvetuotantoalueiden siirtäminen lupamenettelyyn .....	62
2.5.1	Tausta ja tavoitteet .....	62
2.5.2	Aiemmat selvitykset.....	63
2.5.3	Vireille tulleet pienten turvetuotantoalueiden lupahakemukset.....	64
2.5.4	Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset .....	65
2.5.5	Yhteenveto .....	67
2.6	Lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen .....	68
2.6.1	Tausta .....	68
2.6.2	Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset .....	69
2.6.3	Muut asiaa käsittelevät selvitykset .....	71
2.6.4	Webropol-kyselyn tulokset.....	72
2.6.4.1	Yleiset näkemykset.....	72
2.6.4.2	Tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutukset lupamääräysten sisältöön .....	77
2.6.4.3	Tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutukset toiminnassa mahdollisesti tapahtuvien muutosten ennakointiin lupamääräyksissä .....	78
2.6.4.4	Muut vaikutukset lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopumisesta .....	80
2.6.5	Haastattelut .....	81
2.6.5.1	Yleiset näkemykset.....	81
2.6.5.2	Tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutukset haitankärsijöiden asemaan .....	83
2.6.6	Yhteenveto .....	84
2.7	Luvanvaraisuusluettelon karsiminen .....	84
2.7.1	Tausta .....	84
2.7.2	Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset .....	85
2.7.3	Webropol-kyselyn tulokset.....	87
2.7.4	Haastattelut .....	89
2.7.5	Yhteenveto .....	90
2.8	Suunnitelmallinen valvonta.....	90
2.8.1	Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset.....	90
2.8.2	Suunnitelmallisen valvonnan riskiperusteisuus .....	94
2.8.2.1	Webropol-kyselyn tulokset .....	94
2.8.2.2	Haastattelujen tulokset.....	97



2.8.3	Valvonnan maksullisuus.....	98
2.8.3.1	Webropol-kyselyn tulokset.....	98
2.8.3.2	Haastattelujen tulokset.....	100
2.8.4	Yhteenveto.....	101
2.9	Sähköinen asiointi.....	102
2.9.1	Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset.....	102
2.9.2	Webropol-kyselyn tulokset.....	102
2.9.3	Yhteenveto.....	104
2.10	Selvitysvelvollisuus ja lupamääräysten muutostarpeet.....	105
2.10.1	Tausta ja tavoitteet ja arvioidut vaikutukset.....	105
2.10.2	Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset.....	105
2.10.3	Yhteenveto.....	108
2.11	Luvan selvittäminen.....	108
2.11.1	Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset.....	108
2.11.2	Muut asiaa käsittelevät selvitykset.....	109
2.11.3	Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset.....	109
2.11.4	Yhteenveto.....	113
2.12	Lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyt yleisesti.....	113
2.12.1	Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset.....	113
2.12.2	Muut asiaa käsittelevät selvitykset.....	114
2.12.3	Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset.....	115
2.12.3.1	Menettelyjen tehostuminen ja toimivuus.....	115
2.12.3.2	Menettelyjen välisten erojen selkeys.....	117
2.12.4	Miten menettelyjä voisi edelleen sujuvoittaa?.....	119
2.12.5	Arviot eri menettelyjen eduista ja haitoista.....	120
2.12.5.1	Lupamenettely.....	120
2.12.5.2	Yleinen ilmoitusmenettely.....	121
2.12.5.3	Rekisteröintimenettely.....	122
2.12.6	Yhteenveto.....	122
2.13	Yleinen ilmoitusmenettely.....	123
2.13.1	Tausta.....	123
2.13.2	Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset.....	126
2.13.3	Webropol-kyselyn tulokset.....	127
2.13.3.1	Yleiset havainnot.....	127
2.13.3.2	Yhteenvetoa sanallisista vastauksista.....	129

2.13.4	Haastattelut .....	131
2.13.5	Yhteenveto .....	132
2.14	Eläinsuoja-asetus .....	133
2.14.1	Tausta .....	133
2.14.2	Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset .....	135
2.14.3	Webropol-kyselyn tulokset.....	136
2.14.3.1	Yleiset havainnot.....	136
2.14.3.2	Vähimmäisetäisyydestä poikkeaminen .....	138
2.14.3.3	Yhteenvetoa sanallisista vastauksista.....	139
2.14.4	Haastattelut .....	140
2.14.5	Yhteenveto .....	140
2.15	Rekisteröintimenettelyn laajennukset.....	140
2.15.1	Tausta .....	140
2.15.2	Arvioidut vaikutukset.....	141
2.15.2.1	Betoniasema-asetus .....	141
2.15.2.2	Jakeluasema-asetus .....	142
2.15.3	Muut asiaa käsittelevät selvitykset .....	143
2.15.4	Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset .....	143
2.15.4.1	Rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajennusten yleinen sujuvoittamisvaikutus .....	143
2.15.4.2	Rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajentaminen betoniasemiin, betonituotetehtaisiin ja jakeluasema-asetuksen soveltamisalan laajennukset .....	145
2.15.4.3	Betoniasema-asetus .....	146
2.15.4.4	Jakeluasema-asetus .....	147
2.15.5	Yhteenveto .....	149
2.16	Ympäristönsuojelulain ja maa-ainelain mukainen lupien yhteiskäsittely.....	149
2.16.1	Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset.....	149
2.16.2	Webropol-kyselyn tulokset.....	151
2.16.2.1	Yleiset havainnot.....	151
2.16.2.2	Yhteenveto sanallista vastauksista .....	153
2.16.2.3	Haastattelut.....	153
2.16.3	Yhteenveto .....	153
2.17	Muiden ympäristösäädösten ja ympäristönsuojelulain yhteensovittaminen .....	154
2.17.1	Taustaa .....	154

2.17.2	Webropol-kyselyn tulokset.....	156
2.17.3	Haastattelut .....	159
2.17.4	Yhteenveto .....	160
<b>3</b>	<b>Johtopäätökset .....</b>	<b>162</b>
3.1	Yleistä .....	162
3.2	Toiminnan tehostuminen.....	163
3.3	Haitankärsijöiden asema (perusoikeudet, erityisesti osallistumisoikeus) .....	164
3.4	Ympäristönsuojelun taso.....	166
<b>4</b>	<b>Kehittämistarpeet.....</b>	<b>172</b>
4.1	Haitankärsijöiden asema.....	172
4.2	Lupamääräysten tarkistaminen .....	173
4.3	Lupahakemusten laadun parantaminen .....	174
4.4	Sähköisen asiointipalvelun kehittäminen.....	174
4.5	Yleinen ilmoitusmenettely.....	174
4.6	Turvetuotanto .....	175
4.7	Maa-aineslupa ja ympäristölupa.....	177
4.8	Valvontamaksujen kustannusvastaavuus .....	177
4.9	Suhde YVA-menettelyyn ja suunnittelumenettelyihin .....	178
4.10	Ympäristönsuojelulain ja muiden ympäristösäädösten yhteensovittamisen haasteet .....	179
	<b>Liitteet.....</b>	<b>181</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>201</b>

## ESIPUHE

Ympäristönsuojelulain (527/2014) toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi toteutettiin Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) johdolla yhteistyössä Ympäristölakiasiantomisto Ekroos & Kiviniemi Oy:n kanssa 1.3.2021–31.3.2022. Hankkeen rahoitti Valtioneuvoston kanslia VN TEAS -rahoituksella (VN/23777/2020).

Hankkeen keskeisimpänä tavoitteena oli tehdä systemaattinen jälkikäteisarvio ympäristönsuojelulain muutosten tavoitteiden toteutumisesta, vaikuttavuudesta sekä vaikutuksista valtion ja kuntien viranomaisten toimintaan, asianosaisille ja muille toimijoille, hallintotuomioistuimille, valvontajärjestelmään ja ympäristönsuojelun yleiseen tasoon. Tavoitteena oli myös toteuttaa pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyvää tietopohjaista politiikkaa koskevaa lupausa systemaattisesta vaikutusarvioinnista lainvalmistelussa sekä hallitusohjelmassa korostetun lainsäädännön jälkikäteisarvioinnin toteuttamisesta.

Työtä ohjasi ympäristöministeriön asettama ohjausryhmä, joka kokoontui hankkeen aikana kymmenen kertaa. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Tia Laine-Ylijoki-Laakso ympäristöministeriöstä. Jäseninä olivat Katariina Haavanlammi (YM), Oili Rahasto (YM), Markus Tarasti (YM), Jari Salila (OM), Vesa Pekkola (STM), Mika Honkanen (TEM) ja Armi Liinamaa (VM). Ohjausryhmän kokouksiin osallistuivat myös hankeryhmän jäsenet Mikko Attila (hankkeen vastuullinen johtaja), Timo Jouttijärvi, Aira Kokko, Suvi Kolu, Paula Leskinen, Tiina Piironen (6.5.2021 asti), Kimmo Silvo ja Jouko Tuomainen SYKEstä sekä Ari Ekroos Ympäristölakiasiantomisto Ekroos & Kiviniemi Oy:stä.

Selvityksen keskeisimpänä aineistona olivat ympäristönsuojelulain kanssa käytännön tekemisissä olevilta viranomaisilta, tuomioistuimilta, toiminnanharjoittajilta, muilta järjestöiltä ja konsultilta saadut webropol-kyselyn vastaukset sekä pääosin samojen tahojen haastatteluvastaukset.

Hankeryhmä kiittää ohjausryhmää aktiivisesta ja rakentavasta yhteistyöstä sekä kyselyyn ja haastatteluihin osallistuneita henkilöitä selvityksen toteuttamisen kannalta ratkaisevan tärkeistä näkemyksistä ja mielipiteistä.

Huhtikuussa 2022

Tekijät

# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta

Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL), joka tuli voimaan 1.9.2014, korvasi vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000). Ympäristönsuojelulaki on keskeinen säädös pyrittäessä hallitsemaan pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista johtuvia ympäristövaikutuksia.

Vanha ympäristönsuojelulaki (86/2000) tuli voimaan 1.3.2000. Siihen oli koottu yhteen hajallaan eri laeissa olleet säännökset muun muassa ympäristönsuojelun yleisistä periaatteista ja velvollisuuksista, lupaviranomaisista ja lupamenettelystä, korvauksista, valvonnasta ja muutoksenhausta. Tavoitteena oli ajanmukaistaa ja yhtenäistää ympäristön pilaantumista koskevaa lainsäädäntöä ja siihen perustuvia lupajärjestelmiä. Uudistuksen keskeisenä lähtökohtana oli EU:n neuvoston 1996 antama IPPC-direktiivi (96/61/EY) ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi. Suurimmat muutokset tehtiin ympäristö- ja vesilupien käsittelyyn. Ilmansuojelu-, meluntorjunta- ja ympäristölupamenettelylaki kumottiin ja samalla tehtiin huomattavia muutoksia vesi-, jäte-, terveydensuojelu- ja naapurussuhdelainsäädäntöön.

Uuden ympäristönsuojelulain säätäminen oli tarpeen erityisesti EU:n teollisuuspäästödirektiivin (2010/75/EU) toimeenpanon vuoksi. Ympäristönsuojelulakia uudistettiin kolmessa vaiheessa siten, että vuoden 2014 kokonaisuudistuksen, johon kuului teollisuuspäästödirektiivin toimeenpano, jälkeen lakia muutettiin vuosina 2015, 2017 ja 2019 osittaisuudistuksilla. Uudistamistyön keskeisinä perusteina olivat muun muassa erilaisten menettelyjen sujuvoittaminen, hallinnollisen taakan vähentäminen sekä toimeenpanon tukeminen.

Tehtyjen uudistusten vaikutuksista ei ole tehty jälkikäteisarviointia, jossa arvioitaisiin systemaattisesti kerätyn ja analysoidun tiedon avulla lain uudistamisen eri vaiheiden toimivuutta ja vaikuttavuutta sekä vaikutuksia valtion ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten toimintaan, asianosaisille ja muille toimijoille, hallintotuomioistuimille, valvontajärjestelmään sekä ympäristönsuojelun yleiseen tasoon.

## 1.2 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Arviointihankkeen strategisena tavoitteena oli toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyvää tietopohjaista politiikkaa koskevaa lupausa systemaattisesta vaikutusarvioinnista lainvalmistelussa sekä hallitusohjelmassa korostetun valtioneuvostotasaisen lainsäädännön jälkikäteisarvioinnin toteuttamisesta. Pää tavoitteena oli tehdä systemaattinen jälkikäteisarvio ympäristönsuojelulain muutosten tavoitteiden toteutumisesta, vaikuttavuudesta sekä vaikutuksista valtion ja kuntien viranomaisten toimintaan, asianosaisiin ja muille toimijoihin, hallintotuomioistuimiin, valvontajärjestelmään ja ympäristönsuojelun yleiseen tasoon.

Hankkeessa vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin, jotka kohdistuvat lakiuudistusten soveltamiskäytäntöihin, niissä mahdollisesti tapahtuneisiin muutoksiin sekä niiden vaikutuksiin.

Ympäristönsuojelulain vuonna 2014 voimaantullut I-vaiheen uudistus

- Tehostiko uusi laki ympäristönsuojelun lupamenettelyjä?
- Tehostiko laki lupien suunnitelmallista valvontaa riskiperusteisuuden ja valvonnan maksullisuuden myötä?
- Millaista on ollut YSL 80 ja 81 §:ien mukaisen uusiin BAT-päätelmiin perustuvan ympäristöluvan tarkistamismenettelyn toimivuus ja voidaanko menettelyihin liittyvää YSL 78 §:n mukaista lievempien päästöarvojen asettamista pitää saavutettavien ympäristöhyötyjen ja toisaalta säästöneiden kustannusten osalta tasapainoisena?
- Huomioitiinko uudistuksessa riittävässä määrin merkittävät luonnonarvot turvetuotantoa koskevassa ympäristölupaharkinnassa? Mikä ympäristövaikutus oli pienten turvetuotantoalueiden siirtämisellä lupamenettelyyn?

Uudistuksen II-vaihe ja vuonna 2015 voimaantullut lainmuutos

- Onko ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien yhteiskäsittelymahdollisuus (YSL 47 a §) ollut tarpeellinen ja saavutettiin muutos sille asetetut tavoitteet?
- Miten lupamääräysten tarkistamismenettelystä (YSL 71 §) luopuminen on tehostanut lupakäsittelyä ja toisaalta, miten se on vaikuttanut ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin?

### Lainuudistuksen III-vaihe ja 2017 sekä 2019 voimaantulleet muutokset

Minkälaisia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin sekä ympäristölupamenettelyyn voidaan vuoden 2017 uudistuksilla todeta olleen;

- Luvanvaraisuusluettelon karsimisella: onko vaikutuksia erityisesti ympäristönsuojelun tasoon tai haitankärsijöiden asemaan?
- Rekisteröintimenettelyn laajennuksella: onko betoniasema-asetuksesta (VNa kiinteän betoniaseman ja betonituotetehtaan ympäristönsuojeluvaatimuksista 858/2018) ja uudesta jakeluasema-asetuksesta (VNa nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista 314/2020) jo soveltamiskokemusta ja voidaanko toimialakohtaisten asetusten sanoa sujuvoittaneen menettelyä?
- Viranomaisneuvonnan täsmennyksillä: näkyvätkö vaikutukset esim. tiettyjen toimintojen lupakäsittelyn nopeutumisena?

Minkälaisia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin, viranomaisiin, ympäristöllisiin menettelyihin ja muutoksenhakutarpeeseen voidaan vuoden 2018 uudistuksella todeta olleen;

- Yleisen ilmoitusmenettelyn säätämällä ja eläinsuojien siirtämällä pääosin ilmoitusmenettelyyn sekä ilmoitusten osoittamisella kuntien ympäristönsuojeluviranomaisessa käsiteltäväksi
- Oliko eläinsuoja-asetuksesta (VNa ilmoituksenvaraisista eläinsuojista 138/2019) apua sujuvoittamisessa?

Kokoavat kysymykset hankkeen johtopäätösosisiossa käsiteltäväksi

- Onko muiden ympäristöllisten lakien soveltamisessa vielä yhteensovittamishaasteita ympäristönsuojelulain kanssa?
- Mikä on kokonaisvaltainen arvio uudistushankkeesta, erityisesti toiminnan tehostumisen toteutumisen, osallisten oikeusturvan, ympäristöperusoikeuden toteutumisen ja ympäristönsuojelun tason säilymisen kannalta?
- Voidaanko arvioinnin perusteella osoittaa ympäristönsuojelulain kehitystarpeita jatkossa?

Hankkeessa ei tehty yleistä arviointia siitä, miten teollisuuspäästädirektiivin toimeenpano on toteutunut ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa. Hankkeen tuloksia ja tietoja voidaan hyödyntää valtioneuvostotasoisessa päätöksenteossa ympäristönsuojelulain ja siihen kytkeytyvien muiden lakien mahdollisia muutostarpeita arvioitaessa.



## 1.3 Menetelmät ja aineistot

Hankkeen tavoitteena oli arvioida ympäristönsuojelulain toimivuutta ja vaikuttavuutta, minkä vuoksi keskeisimmäksi lähdeaineistoksi valittiin lakia soveltavien viranomaisien, tuomioistuinten ja asianosaisten näkemykset ja kokemukset. Niiden keräämisessä käytetyt tutkimusmenetelmät olivat webropol-kysely sekä henkilökohtaiset ja ryhmähaastattelut. Lisäksi perehdyttiin kirjalliseen aineistoon erityisesti hallitusten esitysten sekä lainvalmistelun ja myöhempien osittaisuudistusten tueksi tehtyjen selvitysten muodossa. Myös muita uudistusten jälkeen tehtyjä selvityksiä hyödynnettiin hankkeen yhteydessä.

Webropol-kysely suunniteltiin hankeryhmässä ja käsiteltiin ohjausryhmässä. Kyselyn sisällöstä pyydettiin suunnitteluvaiheessa etukäteiskommentit yhteensä kolmelta henkilöltä aluehallintovirastosta, ELY-keskuksesta sekä kunnan ympäristönsuojelutoimesta. Teknisistä syistä johtuen kyselystä tehtiin yksi versio kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia varten ja toinen muita tahoja varten. Kuntakysely käännettiin myös ruotsiksi. Muiden tahojen kyselyssä pyydettiin ilmoittamaan, mitä tahoa vastaaja edustaa. Tämä puolestaan määritteli kyselyn sisällön eli kaikkia kysymyksiä ei kysytty jokaiselta taholta. Kysely tehtiin ns. anonyyminä eli tiedot yksittäisistä vastaajista eivät tulleet hankeryhmän tietoon.

Kyselyn vastausaika oli 1.–30.9.2021 ja kyselyn saaneita muistutettiin yhden kerran. Ennakkokomenttien perusteella muokattu kysely lähetettiin sähköpostilinkkinä seuraaville tahoille: aluehallintovirastojen ympäristöluvut -vastuualueiden ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsittelevät henkilöt, ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueiden ympäristönsuojelulain mukaisia asioita valvovat henkilöt, kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsittelevät henkilöt, Betoniteollisuus ry, Bioenergia ry, Elinkeinoelämän keskusliitto, Elintarviketeollisuusliitto ry, Energiateollisuus ry, Infra ry, Kaivosteollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Suomen Bensinikauppiaitten ja Liikennepalveluajojen Liitto SBL ry, Suomen Kiertovoima ry, Teknologiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry, Luomuliitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, ProAgria, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Suomen Siipikarjaliitto ry, Suomen Turkiseläinten Kasvattajain Liitto ry, Suomen Turvetuottajat ry, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f., AFRY Finland Oy, Ecobio Oy, FCG Finnish Consulting Group Oy, Ramboll Finland Oy, Sitowise Group Oyj, Sweco Finland Oy, Vahanen Environment Oy, Natur och Miljö r.f., Suomen Kylät, Suomen Latu, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Omakotiliitto, Kolttien kyläkokous ja Saamelaiskäräjät.

Haastatteluilla tavoiteltiin syvällisempää näkemystä hankkeen tutkimuskysymyksiin. Haastattelukysymykset noudattelivat pitkälti webropol-kyselyä kuitenkin siten, että tiettyjen aihealueiden kysymyksiä jalostettiin webropol-vastausten perusteella tarkemmiksi. Haastatteluja tehtiin yhteensä 22, joihin osallistui 45 henkilöä edustaen 23 tahoa. Haastattelut tehtiin 18.11.2021–14.1.2022 Teams-kokouksina, joiden kesto oli keskimäärin 1,5 tuntia.

Haastatellut tahot olivat seuraavat: aluehallintovirastojen ympäristöluvut -vastuualueet (neljä), ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueet (kuusi), Kuntaliitto, Vaasan hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus, Itä-Suomen yliopisto, Elintarviketeollisuusliitto ry, Energiateollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Acts Oy, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry ja Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry. Kolme tahoa ei vastannut haastattelupyyntöön.

## 2 Tulokset

### 2.1 Yleistä

Hankkeen tulokset perustuvat pääasiallisesti webropol-kyselyn vastauksiin sekä haastatteluissa esille tuotuihin mielipiteisiin. Lisäksi tämän luvun kappaleiden yhteydessä on tarkasteltu lyhyesti aiemmin julkaistujen, tutkimuskysymyksiin liittyvien selvitysten tuloksia.

Webropol-kyselyyn saatiin yhteensä 209 vastausta, jotka jakautuivat vastaajatahoittain seuraavasti: kunnat 98, aluehallintovirastot 38, ELY-keskukset 51, tuomioistuimet viisi, teollisuusjärjestöt kahdeksan, tuottajajärjestöt viisi, konsulttiyritykset yksi ja muut kuin edellä mainitut järjestöt (jatkossa järjestöt) kolme vastausta. Saamelaiستahot eivät vastanneet kyselyyn.

Viranomaistahojen (kunnat, aluehallintovirastot ja ELY-keskukset) vastaajien pääasiallinen työtehtävä jakautui seuraavasti: valvonta 41 %, lupien esittely/valmistelu 25 %, lupien ratkaisu 16 % ja muut tehtävät 19 %. Kyselyyn vastanneiden henkilöiden ympäristönsuojelulakiin liittyvän työuran pituus oli tyypillisimmin yli 20 vuoden mittainen (32 % vastaajista), kun alle kahden vuoden ympäristönsuojelulakikokemuksen omaavia oli vain yhdeksän prosenttia. Kahdesta viiteen vuoden työhistoriaa edusti 14 %, kuudesta kymmeneen vuoteen 20 % ja 11–20 vuotta 26 % vastaajista.

Tuloksia tarkasteltaessa tulee huomioida, että valtaosa (90 %) webropol-kyselyn tuottamasta aineistosta heijastaa eri lupa- ja valvontaviranomaisten näkemyksiä. Kyselyn vastauksista vain kymmenesosa saatiin muilta sidosryhmiltä. Kaikkia kysymyksiä ei kysytty jokaiselta taholta, vaan käytännössä viranomaisille lähetettiin laajimmat kyselyt ja muille tahoille soveltaen. Toiminnanharjoittajien (teollisuus ja tuottajat) näkemykset perustuvat ainakin osittain jäsenyrityksiltä laajemmin kerättyyn aineistoon, joka on kiteytetty kunkin toimialan yhteen webropol-vastaukseen. Sama tilanne saattaa koskea myös järjestöjen näkemyksiä. Vastausten painottuminen viranomaistahoihin näkyy ainakin osittain jäljempänä esitetyissä kaikkia kyselytuloksia esittävässä kuvajissa. Myös haastatteluissa viranomaisten näkemykset olivat enemmistönä. Kooste webropol-kysymyksistä ja niiden kohdentamisesta eri sidosryhmille on esitetty liitteessä 1 ja haastattelukysymyksistä liitteessä 2.

Mielipideväittämiensä lisäksi webropol-kyselyssä osallistujilla oli myös mahdollisuus antaa sanallisia kommentteja jokaisen kysymyksen yhteydessä. Sanallisia kommentteja

saatiin varsin runsaasti ja määrällisesti tarkasteltuna kommenttien enemmistö tuli viranomaistahoilta. Vaikka esitetyt kommentit olivat sekä myönteisiä että kielteisiä, voidaan olettaa, että kunkin kysymyksen yhteydessä asiaan kriittisesti suhtautuvat ovat mahdollisesti kommentoineet herkemmin kuin tyytyväiset tai neutraalisti asiaan suhtautuvat. Aiheista annettujen kommenttien kirjo oli laaja eikä niistä aina ollut löydettävissä yhteneväisiä näkemyksiä. Joidenkin kysymysten osalta sanalliset kommentit olivat varsin pitkälti saman suuntaisia, kuten esimerkiksi kuntien edustajien näkemykset.

## 2.2 Viranomaisneuvonnan täsmennykset

*Tutkimuskysymys: Minkälaisia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin sekä ympäristölupamenettelyyn voidaan vuoden 2017 uudistuksilla todeta olleen; Näkyvätkö viranomaisneuvonnan täsmennysten vaikutukset esim. tiettyjen toimintojen lupakäsittelyn nopeutumisenä?*

### 2.2.1 Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Ympäristönsuojelulakiin lisättiin vuonna 2017 säännös (39 a §), jolla täsmennettiin lupaviranomaisen velvollisuutta antaa pyynnöstä hakijalle tietoja sen lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 8 §:ssä oli jo todettu neuvonnasta. Hallituksen esityksessä (HE 8/2017) säännöksen tarkoituksena on määritelty ympäristölupahakemuksen käsittelyn sujuvoittaminen. Lupakäsittelyä pyrittiin nopeuttamaan parantamalla lupahakemusten laatua.

Hallituksen esityksessä (kohta 4.2.1) ennakoitiin sen toteuttamisen vaikutuksia. Välttömiä yritystaloudellisia vaikutuksia ei katsottu aiheutuvan. Luvanhakijoiden kannalta arvioitiin, että lupakäsittely nopeutuu niillä, jotka neuvonnan tuloksena saavat tiedon hakemuksensa käsittelyn edellyttämistä selvityksistä aiempaa varhaisemmassa vaiheessa. Viranomaiskustannusten muutoksia arvioitiin perusteellisesti. Neuvonnan todettiin vaativan viranomaiselta resursseja, mikä voi olla pois hakemusten käsittelyyn käytetystä ajasta. Toisaalta lupahakemusten laadullinen paraneminen erityisesti riittävän aikaisessa vaiheessa tuotettuine tarpeellisine selvityksineen voisi nopeuttaa lupasian käsittelyä. Konsulttien tehtävien hoitamisen ei arvioitu siirtyvän viranomaiselle. Neuvonnan tuottamisen ennakoitiin olevan kohtuullisen edullista, jos se voidaan toteuttaa osittain automatisoituna sähköisen lupapalvelun kautta. Virheellisiä neuvoja ei pidetty riskinä, sillä viranomaisen antamat neuvot eivät johda luottamuksensuojan syntymiseen. Tapaamisten mahdollisten järjestämisten arvioitiin vaativan viranomaisien lupahakemusten käsittelyyn käyttämää työaika ja edellyttävän luvanhakijoiden kohtelua neuvontaan käytetyn työajan osalta yhdenvertaisesti. Selvitysten pyytämistä

koskeva automaattinen perusteluvelvollisuus lisää viranomaisen työmäärää selvimpien tapausten kohdalla hieman. Lisäksi todettiin, että säännöksen vaikutuksia lupa-asian käsittelyn joutuisuuteen ei voida ennakolta arvioida luotettavasti. Tietojen saaminen lisäselvitysten tarpeellisuudesta voi lisätä viranomaisten toiminnan hyväksyttävyyttä. Hallituksen esityksessä arvioitiin myös, että ympäristövaikutuksia ei ole, sillä neuvontavelvollisuuden laajentaminen ei vaikuta ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan sallittavuuteen tai toiminnanharjoittajan huolellisuus- ja selvilläolovelvollisuuteen.

### 39 a § HAKIJAN NEUVONTA (437/2017)

Sen lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, lupaviranomaisen on annettava pyynnöstä hakijalle sähköisessä muodossa tietoa:

- 1) lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja hakemukseen liitettävistä selvityksistä;
- 2) asian selvittämiseksi hankittavista lausunnoista ja niiden antamiselle varattavasta määräajasta;
- 3) päätöksen arvioidusta antamisajankohdasta.

Lupaviranomainen voi lisäksi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tapaamiseen voidaan kutsua myös muiden lupamenettelyyn osallistuvien viranomaisten edustajia ja muita asianosaisia. Valtion ympäristölupaviranomaisen on aina kutsuttava mukaan valtion valvontaviranomaisen edustaja.

Neuvonta on maksutonta.

Säännöksen mukaan viranomaisen on pyynnöstä annettava sähköisessä muodossa tietoa siitä, millaisia tietoja ja selvityksiä lupahakemukselta voidaan edellyttää, mitä lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä lupaviranomainen asian selvittämiseksi hankkii, missä määräajassa ne on tarkoitus antaa sekä mikä on lupapäätöksen arvioitu antamisajankohta. Lisäksi säännöksen tarkoituksena on selventää, että viranomainen voi järjestää hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan tapaamisen hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi.

Hallituksen esityksen mukaan säännöksen toisessa momentissa tarkoitettujen tapaamisen järjestäminen voi olla perusteltua, jos hanke edellyttää niin mittavia selvityksiä tai useita lupia, että neuvonnan toteuttaminen sähköisten tietojärjestelmien kautta ei ole tarkoituksenmukaista. Säännöksessä käytetään käsitettä tapaaminen käsitteen neu-

vottelu sijasta, koska tapaamisen tarkoitus ei ole saavuttaa viranomaista tai asian vi-  
reillepanijaa sitovaa lopputulosta, vaan tapaamisessa annettu neuvonta jättää asian-  
omaisille mahdollisuuden menetellä valitsemallaan tavalla. Tapaamisen järjestämisen  
tarpeellisuus jää lopulta viranomaisen harkittavaksi sen perusteella, millaiset menette-  
lyt edistävät lupakäsittelyn tuloksellista ja palveluperiaatteen mukaista järjestämistä.  
Tapaamisesta laaditaan hallituksen esityksen perusteluiden mukaan muistio, joka lii-  
tetään osaksi asian käsittelyssä syntynyttä aineistoa. Luvanhakijan ja viranomaisen  
välisten tapaamisten järjestämistä tulee harkita tapauskohtaisesti ajan ja viranomais-  
voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön kannalta.

On huomattava, että viranomaisella säilyy edelleen myös hallintolain 8 §:n ja 23 §:n 2  
momentin mukainen neuvontavelvollisuus muita asianosaisia kuin luvanhakijaa koh-  
taan.

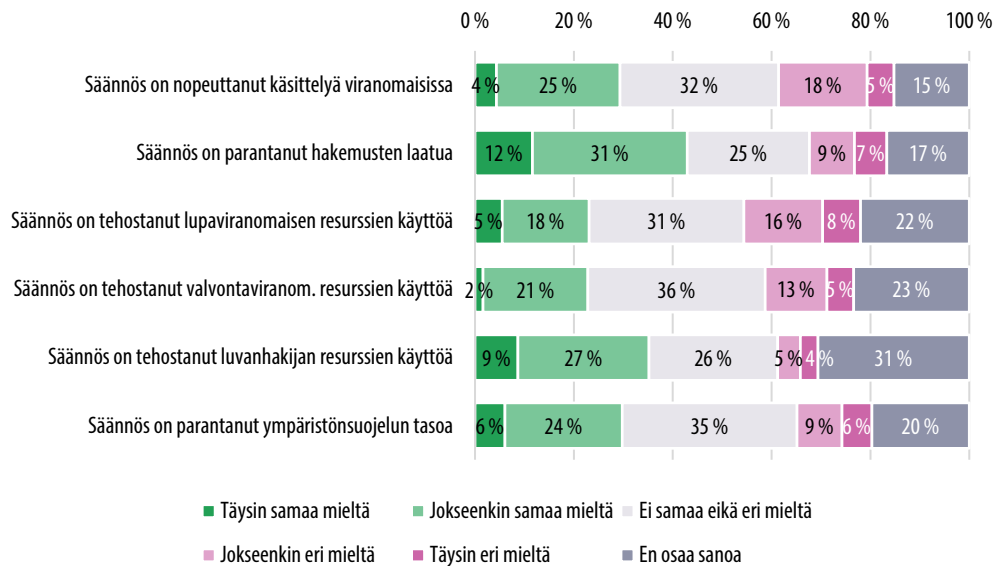
Attila ym. (2020) katsoivat, että ennakkoneuvonnan vahvistaminen on yksi keino edis-  
tää viivytyksetöntä lupakäsittelyä.

## 2.2.2 Webropol-kyselyn tulokset

### 2.2.2.1 Yleiset havainnot

Kun tarkastellaan kokonaisuutena kaikkien tahojen webropol-kyselyn vastauksia, voi-  
daan viranomaisneuvonnan täsmennysten aikaansaaneen eniten positiivisia vaikutuk-  
sia hakemusten laadun parantumisena sekä jossain määrin luvanhakijan resurssien  
käytön tehostumisena (kuvio 1). Sen sijaan lupa- ja valvontaviranomaisten resurssien  
käytön tehostumisen osalta vastaukset olivat epäyhtenäisempiä. Ympäristönsuojelun  
tason parantumisen osalta nähtiin enemmän positiivisia (30 %) kuin kriittisiä (15 %)  
vastauksia. Lupakäsittelyn nopeutumisen suhteen positiivisten (29 %) ja kriittisten  
(23 %) vastausten osuudet olivat lähes samalla tasolla.

**Kuvio 1.** Kaikkien vastaajien (n = 182–198) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen täsmennyksiin, joita tehtiin viranomaisen neuvontavelvollisuuteen?”.



Selkeimmin **aluehallintovirastojen** (n = 38) vastauksista ilmeni, että neuvonnan täsmennykset ovat parantaneet hakemusten laatua, joskin lähes kolmannes vastaajista oli asiasta eri mieltä. Lupaviranomaisen resurssien käyttöön tai luvan viranomaiskäsittelyn nopeutumiseen ei todettu selkeitä vaikutuksia. Eniten resurssien käytön arvioitiin parantuneen luvanhakijalla, joskin 38 % vastaajista ei osannut sitä arvioida. Lähes yhtä suuri osa vastaajista arvioi ympäristönsuojelun tason parantuneen kuin pysyneen ennallaan tai heikentyneen.

Aluehallintovirastojen vastaajista lähes yhtä moni katsoi säännöksen nopeuttaneen (38 %) käsittelyä viranomaisissa kuin vaikuttaneen päinvastaisesti (41 %). Viidesosa vastaajista arvioi, ettei ollut havainnut mainittavaa muutosta.

**ELY-keskuksissa** (n = 51) neuvontasäännöksen nähtiin kokonaisuutena jossain määrin nopeuttaneen käsittelyä viranomaisissa, parantaneen hakemusten laatua, tehostaneen valvontaviranomaisen ja luvanhakijan resurssien käyttöä sekä parantaneen ympäristönsuojelun tasoa. Niiden vastaajien osuus, jotka eivät osanneet tehdä näistä näkökohdista arviota, oli kuitenkin huomattava (31–53 %).

ELY-keskusten vastauksista 29 %:ssa arvioitiin säännöksen nopeuttaneen käsittelyä viranomaisissa, 8 %:ssa vaikuttaneen päinvastoin ja 28 % vastaajista ei tunnistanut muutosta tapahtuneen. Noin kolmannes ei osannut sanoa, minkälainen vaikutus on ollut.

**Kunnissa** (n = 97) arvioitiin neuvontasäännöksen kokonaisuutena jossain määrin parantaneen hakemusten laatua ja tehostaneen luvanhakijan resurssien käyttöä. Selkeitä vaikutuksia ei sen sijaan nähty viranomaiskäsittelyn kestoon, lupa- ja valvontaviranomaisten resurssien käyttöön tai ympäristönsuojelun tasoon.

Kuntien osalta 26 % vastaajista katsoi säännöksen nopeuttaneen käsittelyä viranomaisissa, 39 % ei ollut havainnut mainittavaa muutosta ja 25 % arvioi säännöksen hidastaneen käsittelyä. Kymmenesosa ei osannut arvioida vaikutusta.

**Teollisuuden** (n = 8) vastauksissa katsottiin säännöksen parantaneen luvanhakijan resurssien käyttöä ja hakemusten laatua sekä jossain määrin ympäristönsuojelun tasoa.

### 2.2.2.2 Yhteenveto sanallista vastauksista

Webropol-kyselyyn vastanneista osa käytti mahdollisuutta esittää täydentäviä sanallisia vastauksia.

Useissa **aluehallintovirastojen** vastauksissa tuli esiin, että lupaviranomainen on antanut neuvontaa ja järjestänyt tapaamisia ennen säännöksen lisäämistä, eikä säännös sinänsä ole tuonut mitään merkittävää uutta verrattuna aiempaan hallintolain mukaiseen neuvontaan.

**ELY-keskusten** sanallisissa vastauksissa katsottiin säännöksen voimaantulon jälkeen aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyön lisääntyneen ja parantuneen. Eräissä kommentteissa todettiin hakemusten laadun parantuneen, lupaharkinnan nopeutuneen ja lupaprosessin siten tehostuneen.

Useissa **kuntien** kommentteissa todettiin, että säännösmuutos ei mainittavasti ole muuttanut aiempia käytäntöjä neuvonnan osalta. Toisaalta joissakin kommentteissa todettiin hakemusten laatutason parantuneen ja lupakäsittelyn nopeutuneen lupahakemusten täydentämistarpeiden vähennyttyä. Ongelmana kunnissa nähtiin yleisesti viranomaisresurssien niukkuus.

Säännöksen katsottiin tuoneen selkeyttä neuvontaan kunnissa. Uudistuksen seurauksena neuvontavelvollisuus on yksilöity ja pakollinen neuvonta määritetty. Tämä on auttanut rajaamisessa esimerkiksi kiiretilanteissa. Neuvontatapaamiset tapauksissa, joissa kunta on lausunnonantajana, nähtiin kunnan kannalta myös hyödyllisinä.



**Toiminnanharjoittajan** näkökulmasta pidettiin hyvänä, että aluehallintovirasto on säännöksellä veloitettu antamaan neuvontaa. Viranomaisten neuvontapalveluissa katsottiin vielä olevan tarvetta yhtenäistämiseen.

## 2.2.3 Haastattelujen tulokset

**Aluehallintovirastoissa** ennakkoneuvonnan käytännöt eivät juurikaan muuttuneet säännösmuutoksen voimaantulon jälkeen. Säännös on kuitenkin antanut selkänoojaa neuvonnan järjestämiselle.

Ennakkotapaamiset (ennakkoneuvottelut) on havaittu lupakäsittelyn eri osapuolten kannalta hyödyllisiksi. Neuvontaa on tapahtunut ennakkotapaamisissa sekä niiden pohjalta. Tarkoituksena on, ettei kukaan tule tapaamiseen valmistautumattomana ja aluehallintovirasto on saanut jo ennakolta aihioita hakemuksen kohteena olevasta asiasta. Hakijalla tulee olla ennakkotapaamisessa suunnitelmat jo riittävän pitkällä. On ollut myös hyvä käytäntö, että tapaamisessa ovat mukana lupaviranomaisen lisäksi valvontaviranomainen ja kunnan viranomainen. Sähköistä neuvontaa hakijat pyytävät harvoin.

Ennakkotapaamisia koskien pykälämuotoilu on hyvä, koska hakijalla ei ole subjektiivista oikeutta aina saada ennakkoneuvontatapaamista. Hakija voi pyytää ennakkotapaamista ja viranomainen voi järjestää tapaamisen. Osa tapaamispyynnöistä on tarpeettomia, koska asiat voidaan käsitellä kustannustehokkaammin muilla keinoin.

Lupaviranomainen voi olla ennakkotapaamisissa hyvin pidättyväinen kannanotoissaan. Jos hakemuksen käsittelijöiden kokoonpano ei vielä ennakkotapaamisvaiheessa ole selvillä, voi myös syntyä lieviä hankaluuksia toiminnanharjoittajalle siitä, että luvan käsittelijöiden pyynnöt hakijalta voivat jonkin verran erota toisistaan.

**ELY-keskusten** mielestä ennakkoneuvonnassa tulisi huomioida, että viranomaisen tehtävä ei ole olla hakijan konsultti. Riskinä on, että viranomaisen puolueettomuus heikentyy.

Lupavelvollisuusharkinta kuuluu ELY-keskuksille, mutta aluehallintovirasto on saattanut joissakin tapauksissa ottaa kantaa lupavelvollisuuteen ELY-keskuksen tietämättä ja toiminnanharjoittajalle on voinut syntyä ristiriitainen kuva luvan hakemisen tarpeesta.

Toiminnanharjoittajat yrittävät monissa tapauksissa tukeutua ELY-keskuksiin aluehallintovirastojen sijaan, koska aluehallintovirastot koetaan pidättyväisiksi neuvonnassaan.

Ennakkoneuvonta on ollut **kunnissa** yleinen käytäntö ennen pykälämuutostakin. Joissakin tapauksissa kunnan viranomaista on pyritty käyttämään hakijan konsulttina.

## 2.2.4 Yhteenveto

Viranomaisneuvonnan täsmentämistä koskevan säännöksen (YSL 39 a §) yleisen tavoitteen tukea luvanhakijaa tekemään sisällöltään riittävän laadukas hakemus lupaprosessin määräaikojen puitteissa voidaan tutkimuksen valossa katsoa toteutuneen varsin hyvin. Säännös on tulosten mukaan myös tehostanut luvanhakijan resurssien käyttöä.

Lain säätämisvaiheessa hallituksen esityksessä tehty lain vaikutusten arviointi vastaa tutkimusaineiston perusteella arvioiden toteutunutta kehitystä. Välittömiä yritystaloudellisia vaikutuksia ei ole aiheutunut eivätkä lupakäsittelyajat ole kokonaisuudessaan muuttuneet. Yksittäisten hakijoiden hakemukset ovat kuitenkin parantuneet, viranomaiskustannuksissa ei ole tapahtunut kokonaisuudessa muutoksia, eikä konsulttien tehtävien hoitaminen ole siirtynyt viranomaiselle. Neuvonnan tuottaminen ei myöskään ole aiheuttanut kohtuuttomia kustannuksia viranomaiselle. Virheellisistä neuvoista tai lupahakijoiden epäyhdenvertaisesta kohtelusta ei ole ilmennyt havaintoja.

Neuvonnan täsmennyssäännöksellä ei havaittu tämän tutkimuksen mukaan selkeitä vaikutuksia lupakäsittelyn nopeuteen, mikä vastaa myös hallituksen esityksessä ennakkoituja vaikutuksia. Aluehallintovirastoissa jokseenkin yhtä moni (noin 40 %) arvioi säännöksen nopeuttaneen kuin hidastaneenkin käsittelyä. Samoin kunnissa noin neljäsosa vastaajista arvioi käsittelyn joko nopeutuneen tai hidastuneen ja 39 % ei havainnut mainittavaa muutosta. Sen sijaan ELY-keskuksissa hieman useampi (29 %) katsoi käsittelyn nopeutuneen kuin hidastuneen (8 %). Lähes kaksi kolmasosaa ELY-keskusten vastaajista ei kuitenkaan havainnut muutosta tai ei osannut arvioida sitä.

Sanallisissa vastauksissa ja haastatteluissa nousi esiin kehittämistarpeita. Kaikkien osapuolten tapaamiseen valmistautumista ja prosessin kuvausta tulisi terävöittää hanketyyppikohtaisilla ohjeistuksilla. Selvitysveloitteet ja täydennystarpeet tulisi saada mahdollisimman yhdenmukaisiksi ja koordinoituiksi eri viranomaisten osalta ml. terveydensuojelu- ja rakennusviranomaiset. Hakijan yhteydenotto neuvonnan järjestämiseksi lupahakemusta varten tulisi tapahtua mahdollisimman ajoissa, jos vain aineistoa on jo riittävästi olemassa. Neuvontasäännös ehdotettiin lisättäväksi myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin (YVA-laki, 252/2017).

## 2.3 BAT-menettelyt

Tutkimuskysymykset: *Millaista on ollut YSL 80 ja 81 §:ien mukaisen uusiin BAT-päätelmiin perustuvan ympäristöluvan tarkistamismenettelyn toimivuus ja voidaanko menettelyihin liittyvää YSL 78 §:n mukaista lievempien päästöarvojen asettamista pitää saavutettavien ympäristöhyötyjen ja toisaalta säästyneiden kustannusten osalta tasapainoisena?*

### 2.3.1 Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Ympäristönsuojelulain uudistuksessa (527/2014) saatettiin hallituksen esityksen (214/2013) mukaisesti teollisuuspäästädirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Teollisuuspäästädirektiivin tavoitteena on vähentää teollisuuden aiheuttamia ympäristö- ja terveyshaittoja tehostamalla ja yhdenmukaistamalla teollisuuden ympäristönsuojeluvaatimuksia. Direktiivin mukaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltaminen perustuu komission julkaisemiin oikeudellisesti velvoittaviin päätelmiin (BAT-päätelmät) ja direktiivin aiheuttama keskeisin muutos ympäristönsuojelulakiin oli parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevan sääntelyn täsmentäminen. Aikaisempia vaatimuksia huomattavasti yksityiskohtaisemmat säännökset parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta ja määrittelystä muuttivat pääasiassa lupaharkintaa.

Teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan kuuluvia laitoksia koskeva parasta käyttökelpoista tekniikkaa käsittelevä sääntely koottiin esityksen mukaisesti omaksi säännöskokonaisuudekseen lain seitsemänteen lukuun ”Direktiivilaitoksen lupaharkinta”.

## 78 § PÄÄSTÖTASOJA LIEVEMMÄT RAJA-ARVOT

Jos 75 §:n 1 momentin nojalla määrättävät päästöraja-arvot johtaisivat kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin laitoksen maantieteellisen sijainnin tai teknisten ominaisuuksien taikka paikallisten ympäristöolojen vuoksi, ympäristöluvassa voidaan määrätä mainitussa momentissa säädettyä lievemmät päästöraja-arvot. Lievemmät päästöraja-arvot eivät kuitenkaan saa ylittää 9 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyjä päästöraja-arvoja eivätkä aiheuttaa 49 §:ssä tarkoitettua seurausta tai vaarantaa ympäristönlaatuvaatimuksen noudattamista.

Lievempien päästöraja-arvojen edellytykset on arvioitava uudelleen, kun lupa tarkistetaan 80 ja 81 §:n perusteella tai kun lupaa muutetaan 89 §:n 2 momentin 1, 3 tai 5 kohdan perusteella.

## 80 § LUVAN TARKISTAMINEN UUSIEN PÄÄTELMIEN VUOKSI

Kun komissio on julkaissut päätöksen direktiivilaitoksen pääasiallista toimintaa koskevista päätelmistä, laitoksen ympäristölupa on tarkistettava, jos se ei vastaa voimassa olevia päätelmiä ja tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka jos luvassa on määräys 78 §:n mukaisista lievemmistä päästöraja-arvoista. Tarkistamisessa on otettava huomioon kaikki uudet ja ajan tasalle saatetut päätelmät, joita sovelletaan laitokseen ja jotka komissio on hyväksynyt sen jälkeen, kun lupa myönnettiin tai sitä viimeksi tarkistettiin tai sen tarkistamisen tarve arvioitiin.

Toiminnanharjoittajan on toimitettava valvontaviranomaiselle selvitys luvan tarkistamisen tarpeesta perusteluineen. Selvitys on toimitettava kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on julkaissut päätöksen päätelmistä. Valvontaviranomainen voi antaa selvityksen tekemiselle pyynnöstä lisäaikaa.

Valvontaviranomainen arvioi, onko lupaa tarkistettava 1 momentin perusteella. Jos lupaa ei ole tarpeen tarkistaa, viranomainen antaa tätä koskevan arvionsa toiminnanharjoittajalle ja tarkistamisasian käsittely päättyy. Jos lupaa on tarpeen tarkistaa, valvontaviranomaisen on määrättävä toiminnanharjoittaja jättämään tarkistamista koskeva hakemus lupaviranomaiselle. Hakemus on jätettävä viimeistään valvontaviranomaisen määräämänä päivänä, joka voi olla aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua määräyksen antamisesta. Eri toiminnanharjoittajat voidaan määrätä jättämään hakemuksensa samaan tai eri aikaan viranomaisen työn järjestelyn tai vireillä olevien asioiden määrän tai toiminnanharjoittajien erilaisen tilanteen vuoksi. Määräystä ei ole tarpeen antaa, jos vireillä on jo toiminnan lupa-asia, jossa 1 momentin mukaiset vaatimukset otetaan huomioon. Valvontaviranomainen voi antaa määräyksen, vaikka toiminnanharjoittaja olisi lyönyt laimin 2 momentissa tarkoitettua selvityksen tekemisen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valvontaviranomaiselle toimitettavan selvityksen sisällöstä.

## 81 § TARKISTAMISMENETTELY

Lupaviranomainen tarkistaa toiminnanharjoittajan hakemuksesta luvan 80 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaisesti ja määrää tarvittaessa 78 §:n mukaisten lievempien päästöraja-arvojen noudattamisesta. Jos parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöönotto edellyttää pidempää aikaa kuin teollisuuspäästödirektiivin 21 artiklan mukainen neljä vuotta, lupamääräyksissä voidaan antaa lisäaikaa tekniikan käyttöönotolle 78 §:n mukaisilla perusteilla.

Luvassa voidaan toiminnanharjoittaja velvoittaa noudattamaan laitoksen pääasiallista toimintaa koskevia päätelmiä aikaisintaan neljän vuoden kuluttua siitä, kun komissio on julkaissut päätöksen päätelmistä, jollei hakija ole hakemuksessaan ilmoittanut noudattavansa tätä aikaisempaa ajankohtaa.

Hakemukseen sovelletaan, mitä 39 §:ssä säädetään lupahakemuksesta. Luvan tarkistamista koskeva asia on ratkaistava kiireellisenä. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä luvan tarkistamista koskevista enimmäiskäsittelyajoista ja muista tarkistamismenettelyä koskevista vaatimuksista.

Hallituksen esityksen tavoitteena oli kohtuullistaa luparajojen antamista siten, että päätelmien päästöraja-arvojen ylärajasta voidaan poiketa vain silloin, kun arviointi osoittaa, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisen kustannukset olisivat suuremmat kuin saavutettavat ympäristöhyödyt.

Hallituksen esityksessä todettiin Suomen osallistumisen BAT-vertailuasiakirjojen ja BAT-päätelmien valmisteluun olevan merkittävä vaikuttamiskeino etenkin Suomelle keskeisten toimialojen vaatimusten osalta ja kansallisesta näkökulmasta tärkeiden asioiden sisällyttämiseksi BAT-päätelmiin. Esityksen mukaan BAT-päätelmien valmistelua voi ja on tarkoitus käyttää myös uusien teknisten ratkaisujen edistämiseen. Tehokkaan vaikuttamisen näiden asiakirjojen sisältöön katsottiin vaativan asiantunte-  
musta ja riittäviä voimavaroja.

BAT-päätelmiin liittyvien poikkeusten soveltamisen ja linjaamisen katsottiin vaativan viranomaisten ohjeistamista ja kouluttamista. Tämä työ esitettiin tehtäväksi ympäristöministeriön johdolla, mutta tiiviissä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Lupapäätösten kirjoittamisen siten, että niissä on otettu huomioon BAT-päätelmien vaatimukset ja kuvattu poikkeusten perustelut, katsottiin edellyttävän alkuvaiheessa lupaviranomaisten kouluttautumista.

Teollisuuspäästädirektiivin täytäntöönpanon katsottiin myös lisäävän työmäärää entistä työlämmästä lupakäsittelystä ja aiempaa tiiviimmistä BAT-vertailuasiakirjojen valmisteluun osallistumisesta johtuen. Lisääntyneeseen työvoiman tarpeeseen esitettiin aluehallintovirastoissa varauduttavan hallinnon sisäisillä voimavarsiiirroilla. Hallituksen esityksessä todettiin myös, että direktiivin soveltamisalaan kuulumattomien toimintojen valvonta saattaa jatkossa heikentyä, jos valvonnan voimavaroja ei lisätä, sillä entistä suurempi osuus valvonnan voimavaroista on jatkossa kohdennettava teollisuuspäästädirektiivin mukaisten laitosten määräaikaistarkastuksiin.

BAT-päätelmien toimeenpanon katsottiin vaikuttavan myönteisesti ympäristöön, ihmisten terveyteen ja viihtyisyyteen ilmaan ja vesiin kohdistuvien päästöjen vähentyessä sekä energia- ja materiaalitehokkuuden kasvaessa. Esityksessä todettiin kuitenkin, että ympäristövaikutukset riippuvat merkittävästi BAT-päätelmissä hyväksytyistä päästö- ja kulutustasoista sekä kansallisesti käyttöön otetuista poikkeuksista.

Hallituksen esityksessä arvioitiin BAT-päätelmien sitovuuden lisäämisen kaventavan lupaviranomaisen harkintavaltaa lupapäätöksissä sääntelyn muuttuessa vaativampaan ja ennakoitavampaan suuntaan. Tämä merkitsisi kannustetta kehittää innovaatioita, joilla jonkin säänneltävän osa-alueen päästöjä pystytään vähentämään. Nähtiin kuitenkin, että ennakoitavuutta heikentää epäselvyys siitä, minkä verran ympäristölu-piin jatkossa myönnetään poikkeuksia.

Eduskunnan ympäristövaliokunta katsoi mietinnössään (YmVM 2014), että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on hyvin selvitetty tilanteita, joissa poikkeaminen todennäköisimmin voi tulla sovellettavaksi. Lähtökohtana on, että poikkeusten myöntämisedellytysten täytyessä poikkeusten myöntämiseen ei tule suhtautua pidättyvästi, vaan poikkeamismahdollisuus on nähtävä tarpeellisena osana muutoin sitovaa ja jäykähköä BAT-päätelmäjärjestelmää. Näistä syistä valiokunta korosti, että ministeriön tulee laatia BAT-poikkeusten soveltamisesta riittävä ohjeistus yhdessä keskeisten sidosryhmien kanssa.

## BAT-lievennysten käyttö Suomessa

Hallituksen esityksessä korostettiin mahdollisuutta BAT-poikkeusten käyttöön ja se nähtiin tarpeellisena joustoelementtinä myös ympäristövaliokunnan mietinnössä. Tosi-asiassa Suomessa on BAT-päästötasoja lievempien päästöraja-arvojen antamista mahdollistavaa 78 §:ää sovellettu suhteellisen vähän ilmeisimmin juuri siitä syystä, että sille ei ole ollut laajaa tarvetta.

Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä (Silvo ym. 2020) esitetään hyviä käytäntöjä parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) päästötasoja lievempien päästöraja-arvojen hakemiseen ja arvioimiseen direktiivilaitosten ympäristölupaprosesseissa. Raportti täydentää ympäristöministeriön aiempaa ohjeistusta BAT-poikkeamien soveltamisesta (Ympäristöministeriö 2014b). Raportin keskeisiä suosituksia hyväksi käytännöiksi ja ohjeita haittakustannusten arvioimiseksi on voitu hyödyntää 78 §:n soveltamisen yhteydessä.

Helmikuun 2022 tietojen perusteella BAT-lievennyksiä on ympäristönsuojelun valvonnan sähköisen asiointijärjestelmä YLVA:n tietojen perusteella myönnetty tällä hetkellä toimiville tai toimintansa keskeyttäneille laitoksille yhteensä 48 kappaletta kattaen 20 laitosta. Lievennyksistä 32 oli myönnetty määräaikaikaisina ja 16 toistaiseksi voimassa olevina (taulukko 1). Taulukossa eivät näy lopetetuille laitoksille myönnetyt lievennykset eivätkä lievennykset, joiden voimassaolo on päättynyt ennen niiden kirjaamismahdollisuutta YLVA-järjestelmään.

**Taulukko 1.** Ympäristönsuojelulain 78 §:n nojalla myönnetty lievennykset BAT-päästötaasoista toimivissa ja toimintansa keskeyttäneissä laitoksissa (YLVA 24.2.2022).

BAT-päätelmät, joista poikettu	Laitoksia, joille lievennys myönnetty	Lievennyksen kokonaismäärä	Lievennyksen voimassaolo (määräaikainen/toistaiseksi)
Suuret polttolaitokset (LCP)	12	36	27/9
Sementti-, kalkki- ja magnesium-oksiditeollisuus (CLM)	2	2	2/0
Jätteidenkäsittely (WT)	1	4	0/4
Värimetalliteollisuus (NFM)	1	2	0/2
Lasiteollisuus (GLS)	1	1	0/1
Rauta- ja terästeollisuus (IS)	1	1	1/0
Massa- ja paperiteollisuus (PP)	1	1	1/0
Öljynjalostamot (REF)	1	1	1/0
Yhteensä	20	48	32/16

## 2.3.2 BAT-tarkistamismenettely

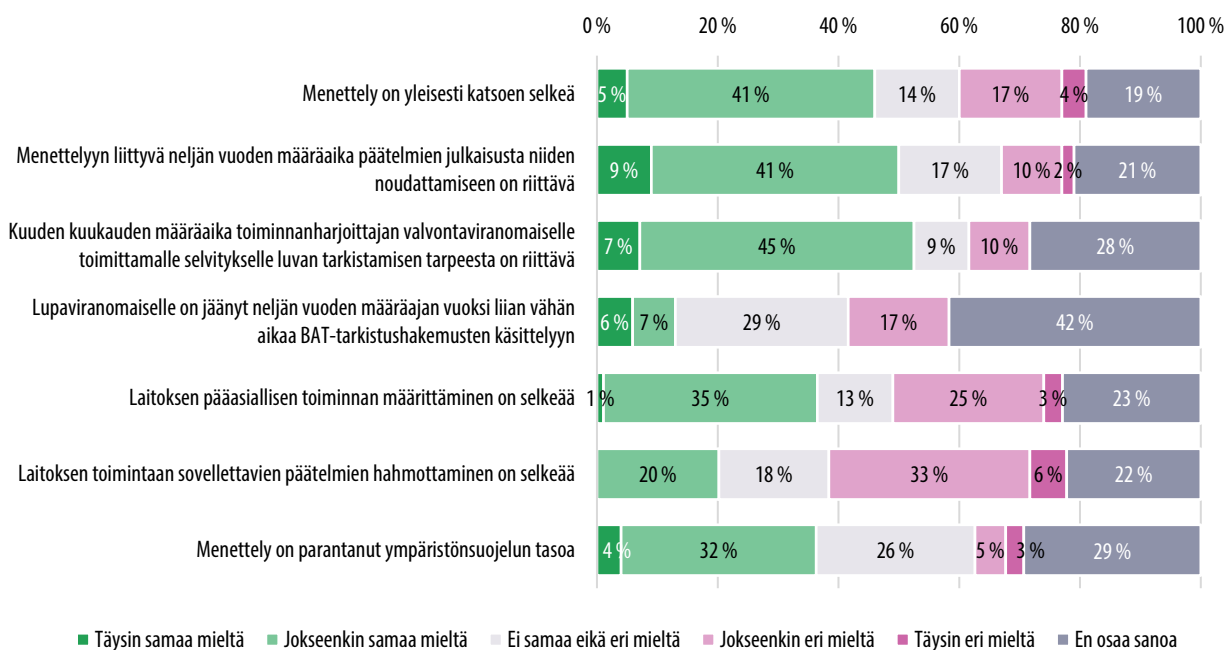
### 2.3.2.1 Webropol-kyselyn tulokset

#### Yleiset havainnot

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että BAT-tarkistamismenettelyä pidetään kohtalaisen selkeänä. Vastauksista 46 % oli positiivisia ja 21 % kriittisiä (kuvio 2). Menettelyyn liittyvää neljän vuoden määräaika päätelemien julkaisusta niiden noudattamiseen sekä kuuden kuukauden määräaika toiminnanharjoittajan valvontaviranomaiselle toimittamalle selvitykselle luvan tarkistamisen tarpeesta pidetään keskimäärin riittävinä. Ainoastaan 10–12 % koko vastaajajoukosta piti näitä määräaikoja riittämättöminä. Laitoksen pääasiallisen toiminnan määrittämistä ja laitoksen toimintaan sovellettavien päätelmien hahmottamista pidettiin haastavampana kautta linjan. Näissä kriittisten vastausten osuus oli selkeästi korkeampi kuin muiden väittämien kohdalla. Kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että menettely on parantanut yleisesti ympäristönsuojelun tasoa ja vain kahdeksan prosenttia vastasi kriittisesti. Huomattavaa on, että suurin osa vastaajista suhtautui väittämään ympäristönsuojelun tason paranemisesta neutraalisti tai ei osannut ottaa kantaa.



**Kuvio 2.** Kaikkien vastaajien (n = 84–100) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista 80 ja 81 §:ien mukaiseen BAT-tarkistamismenettelyyn liittyvistä väittämistä?”.



**Aluehallintovirastojen** (n = 35) edustajat pitivät menettelyä selkeänä. Kriittisimmän suhtauduttiin laitoksen toimintaa koskevien päätelmien hahmottamisen selkeyteen (39 % eri mieltä) ja laitoksen pääasiallisen toiminnan määrittämisen selkeyteen (28 % eri mieltä). Kuuden kuukauden määräaikaan ei osattu ottaa kantaa (46 %), mutta väittämä koskeekin enemmän toiminnanharjoittajia ja valvontaviranomaisia.

**ELY-keskusten** (n = 50) vastaukset poikkesivat aluehallintovirastojen vastauksista selkeimmin suhtautumisessa määräaikojen riittävyyteen. Vastaajista 56 % piti neljän vuoden määräaikaan päätelmien julkaisusta niiden noudattamiseen riittävänä ja peräti 62 % piti kuuden kuukauden määräaikaan toiminnanharjoittajan valvontaviranomaiselle toimittamalle selvitykselle luvan tarkistamisen tarpeesta riittävänä. Yhtäläisesti aluehallintovirastojen kanssa kriittisimmät vastaukset koskivat pääasiallisen toiminnan määrittämisen selkeyttä (29 % eri mieltä) ja toimintaan sovellettavien päätelmien hahmottamisen selkeyttä (38 % eri mieltä). Siihen, onko lupaviranomaiselle jäänyt neljän vuoden määräajan vuoksi liian vähän aikaa BAT-tarkistamishakemusten käsittelyyn, ei osattu juurikaan ottaa kantaa.

**Tuottajien** (n = 5) vastauksissa suhtautuminen mihinkään väittämään ei erityisesti korostu kaikkien vastaajien näkemyksiin verrattuna.

**Teollisuuden** (n = 8) vastauksissa otettiin selkeästi keskimääräistä enemmän kantaa esitettyihin väittämiin eli vastaajat olivat joko samaa tai eri mieltä. Kriittisimmin (50 % eri mieltä) suhtauduttiin neljän vuoden määräajan riittävyyteen ja toisaalta valtaosa vastaajista (71 %) piti laitoksen pääasiallisen toiminnan määrittämistä selkeänä. Sen sijaan päätelmien hahmottamiseen suhtauduttiin kriittisemmin (38 % eri mieltä).

Kyselyyn vastannut **konsultti** (n = 1) suhtautui myönteisesti kaikkiin esitettyihin väittämiin.

## Yhteenveto sanallisista kommentteista

**Aluehallintovirastojen** vastauksissa tuli selvästi esille se, että tyypillisesti luvan haltijat sisällyttävät BAT-tarkistuksiin lisäksi muutospyyntöjä, jotka kohdistuvat toimintaan tai lupaan. Toiminnan muutokset (YSL 29 §), ympäristöluvan muuttaminen (YSL 89 §) ja luvan tarkistaminen BAT-päätelmien johdosta muodostavat toisiinsa kytkeytyvän, hankalasti hahmottuvan kokonaisuuden. Tällaisessa kokonaisuudessa tarkistamisen ehdoton aikataulu koetaan tiukaksi muun muassa, kun teetetään täydennyksinä selvityksiä ja pyydetään niistä lausuntoja. Laajojen ja monitahoisten hakemusten hahmottaminen ja käsittely on työlästä ja hidasta niin luvittajien kuin lausunnonantajienkin taholla. Syynä tälle pidetään ainakin osittain lupien määräaikaistarkistusten poistamista, minkä vuoksi hakijat haluavat BAT-tarkistuksen yhteydessä samalla päivittää lupapäätöksiään.

Ilman toiminnan tai luvan muutoksia (YSL 29 §, 89 §) kategoristen BAT-tarkistusten katsotaan olevan nopeita käsitellä. Tarkistukset saatetaan kokea myös byrokraattisiksi eikä niiden välttämättä katsota tuovan lisäarvoa laitoksen ympäristönsuojelun tasoon.

Kymmenen kuukauden käsittelyaikaa BAT-tarkistuksille pidetään yleisesti tiukkana sikäli, kun hakemuksiin on liitetty edellä mainittuja muita päivitystarpeita ja osin myös, jos toiminnanharjoittaja ei ole tehnyt direktiivilaitoksilta vaadittavia selvityksiä.

Aluehallintovirastojen vastauksissa nousi esille myös resurssiongelma. Sekä ehdottoman 10 kuukauden käsittelyaikatavoitteen että BAT-päätelmien tulkinta- ja käänös- vaikeuksien katsotaan vievän voimavaroja muilta lupa-asioilta, jotka koetaan usein tärkeämmiksi.

Eräässä vastauksessa valvontaviranomaisen roolin BAT-tarkistamisessa todettiin olevan turha ja tarpeeton. Sen sijaan toiminnanharjoittajan pitäisi toimittaa tarkistamista koskeva hakemus suoraan lupaviranomaiselle.

Useat vastaajat ilmoittivat, etteivät ole työssään juurikaan käsitelleet BAT-asioita, koska eivät luvita direktiivilaitoksia.

**ELY-keskusten** vastauksissa korostuivat hyvän ja riittävän ajoissa tulevan toimialakohtaisen ohjeistuksen ja valtakunnallisten linjausten merkitys. Ongelmia tuntuu esiintyvän niin direktiivilaitostulkinnossa ja pääasiallisen toiminnon määrittämisessä kuin BAT-päätelmien soveltamisessa. Näiden katsottiin olevan monitahoisia ja haastavia ja ne vaativat paljon perehtymistä. Esimerkkeinä haastavista päätoimialamäärittelyistä mainittiin teurastamo + elintarviketehdas -kokonaisuus, kemiantehdas vs. elintarviketuotanto (etanolin valmistus) sekä uusina toimintoina integroitujen metsäteollisuuslaitosten yhteydessä toimivat biojalostamot.

Neljän vuoden määräaikaa päätelmien noudattamiselle pidettiin periaatteessa riittävänä, mutta joissain tapauksissa lupaprosessit ovat kestäneet yli määräajan varsinkin silloin, kun on käyty läpi kaikki valitusasteet.

Yksittäisenä kommenttina tuli myös esille, ettei tarkistamismenettelyllä ole saavutettu mitään hyötyä.

**Tuottajapuolella** pidettiin alkuperäisiä BAT-dokumentteja usein vaikeasti hahmotettavina kokonaisuuksina, minkä vuoksi katsottiin, että viranomaisten tuottamat yleistajuiset tiivistelmät voisivat tehostaa menettelyä. Katsottiin myös, että tarkistamismenettely on saattanut johtaa laajempaankin luvan muutokseen, jos toiminta ei ole vastannut lupaa.

Myös **teollisuudessa** katsottiin pääasiallisen toiminnan määrittelyn tuottavan epäselvyyttä ja jopa erimielisyyttä viranomaisten kanssa. Tämä on omiaan sotkemaan koko BAT-menettelyä (ei pelkkä tarkistaminen). Jos pääasiallinen toiminta saadaan selkeästi määriteltyä, ei BAT-menettelyäkään koeta hankalaksi.

Yksittäiset ongelmat pääasiallisen toiminnan määrittelyssä tulivat esille teollisuuden vastauksissa koskien muun muassa suuria polttolaitoksia eri toimialojen yhteydessä. Joissain tapauksissa ELY-keskus on virheellisesti lähettänyt ilmoituksen julkaistuista BAT-päätelmistä laitokselle, joita ne eivät koske. Tämä on yleensä voitu oikaista ELY-keskukselle tehtävän ilmoituksen yhteydessä.

Kuuden kuukauden määräaika (valvontaviranomaiselle annettavan selvityksen määräaika) nähtiin sekä riittäväksi että toisaalta myös riittämättömäksi. Monessa tapauksessa selvityksen sisältönä on ainoastaan toiminnanharjoittajan ilmoitus, että lupa ei ole BAT:n mukainen ja luvantarkistamista tullaan hakemaan lupaviranomaiselta. Joissain tapauksissa selvitys ELY-keskukselle on ollut erittäin hyödyllinen, kun käsittelyssä on todettu, että luvan tarkistamistarvetta ei ole (esimerkiksi, jos polttolaitos ottaa käyttöön käyntiaikarajoituksia). Määräaikaa pidetään tiukkana tapauksissa, jossa toiminnanharjoittajalla on useita tarkistettavia lupia. Tämä on myös johtanut lisääjän myöntämiseen.

Eräissä vastauksessa korostettiin 10 kuukauden tavoitteellisen käsittelyajan aiheuttavan liian suuria ajallisia ylityksiä käsittelyssä ja 10 kuukauden määräaika haluttiin sitovammaksi.

BAT-vaatimusten noudattamisen neljän vuoden määräajan riittävyyteen vaikuttaa myös mahdollinen investointitarve. Uusien järjestelmien hankinta, asentaminen ja käyttöönotto voidaan tehdä vasta lupapäätöksen antamisen yhteydessä.

Kaikki toiminnanharjoittajatahojen vastaajat eivät edustaneet direktiivilaitoksia eivätkä näin ollen ottaneet kantaa menettelyn toimivuuteen.

### 2.3.2.2 Haastattelut

Haastattelukysymyksiä täsmennettiin ja muotoiltiin Webropol-vastausten perusteella. BAT-tarkistamismenettelyyn liittyen kysyttiin muun muassa, onko noussut esiin menettelyyn liittyviä yleisiä ongelmia tai ristiriitaisuuksia, aiheuttaako BAT-tarkistamismenettelyn neljän vuoden määräaika päätelmien julkaisusta ongelmia päätelmien noudattamiseen sekä sitä, miten tarkistamismenettelystä voitaisiin saada sisällöllisesti selkeämpi. Tässä yhteydessä viitattiin muun muassa ELY-keskusten rooliin sekä siihen, että pitäisikö menettelyyn sisällyttää muutakin kuin BAT:n mukaisuuden tarkistaminen.

Lisäksi kysyttiin pääasiallisen toiminnan/sivutoiminnan määrittämisestä ja niihin liittyvien BAT-päätelmien soveltamisesta, onko saatavilla oleva ohjeistus riittävää ja hyödyllistä ja tarvitaanko uutta ohjeistusta tai BAT-koulutusta nykyistä enemmän. Seuraavassa on esitetty kooste vastauksista vastaajatahoittain.

## BAT-tarkistamismenettelyn ongelmat

**Aluehallintovirastojen** mielestä itse menettelyssä ei ole mitään erityisempää epäselvyyttä, vaan mahdolliset ongelmat liittyvät enemmänkin yksittäisiin päätelmiin. Jonkinlaista eriarvoistumista saattaa liittyä siihen, jos pääasiallinen toiminta määritellään eri toimialoille eri periaatteilla tai siihen, miten lisäaikoja myönnetään. Sovellettavien BAT-päätelmien kokonaisuus koetaan myös jossain määrin epäselväksi ja tähän kaivataan keskustelua viranomaisten välillä. Toiminnan muutosten yhdistäminen BAT-tarkistamisiin aiheuttaa aikatauluhankaluuksia ja tätä pitäisi miettiä ennakkoneuvotteluissa. Vastauksissa pohdittiin myös, onko ELY-keskuksen arviointivaihe välttämätön vai vapautuisiko ELY-keskuksille voimavaroja muihin, tärkeämpiin tehtäviin, jos tämä vaihe jäisi pois. Samalla neljän vuoden määräajasta jäisi enemmän aikaa itse lupakäsittelylle. BAT-päätelmien uskotaan myös kehittyvän ajan myötä, mikä saattaa helpottaa menettelyjä jatkossa.

**ELY-keskukset** eivät näe tarkistamismenettelyssä isoja ongelmia, mutta aluehallintovirastojen vaatimus hakemusten pilkkomisesta BAT-tarkistusten yhteydessä nostettiin vahvasti esille. Sen katsotaan palvelevan vain käsittelyaikavaatimusta ja se koetaan haitaksi ELY-keskuksille ja toiminnanharjoittajille, jos on esimerkiksi tultu tulokseen, että lupaa pitää muuttaa paitsi päätelmien vuoksi, myös muista syistä. Esimerkkien avulla tuotiin esille, että ei ole kovin yksiselitteistä, miten vähäinen asia (esim. tarkkailumuutos) laukaisee tarkistamistarpeen. Tarkistamismenettely koetaan myös työläänä, mikä vaatii entistä aktiivisempaa osallistumista muun muassa työryhmiin ja ohjeiden valmisteluun.

**Tuomioistuimien** vastauksissa pohdittiin, mitä kaikkea voidaan samassa yhteydessä tarkistaa. Menettely koetaan hieman hankalaksi ja rajapinnat epäselviksi. Lain sanamuoto ei ole aivan selvä ja soveltamisala on laajentunut, vaikka se ei alun perin ollut tarkoitus. Nähdään myös, että BAT-tarkistamismenettelyllä yritetään nyt paikata lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopumista. BAT-tarkistamismenettely on kuitenkin rajattu suppeammaksi kuin täysimääräinen luvan tarkistaminen, mikä pirstaloi lupapääätöksen eikä välttämättä ole ympäristönsuojelumielessä perusteltua. Tuomioistuimien näkemyksissä ei tullut esille, että BAT-tarkistamismenettelyllä olisi juurikaan saavutettu ympäristönsuojelullista hyötyä. Nykyinen käytäntö ei johda juuri ollenkaan ulkopuolisten (haitankärsijöiden) valituksiin.

**Toiminnanharjoittajista** tuottajapuolella koetaan, että BAT-tarkistamismenettely on turhan virallinen ja kallis prosessi, jos asiat ovat luvan mukaan kunnossa. Ainoastaan pieni osa toimijoista on tarkistamisen perusteella joutunut oikeasti tekemään joitakin muutoksia. Teollisuuden puolella kaksivaiheisesta menettelystä on pidetty, eikä siinä nähdä suurempia ongelmia. Näkemyseroja tuntuu jonkin verran olevan esimerkiksi päästöraja-arvojen laskennasta, mutta niistä on selvitty lupaviranomaisen kanssa

neuvottelemalla. BAT-selvitystä samalla aikataululla useista eri laitoksista pidetään turhan työläänä.

## Neljän vuoden määräaikaan liittyvät ongelmat

**Aluehallintovirastoissa** neljän vuoden määräaika ei pidetä ongelmallisena, mutta joillekin toimialoille se voi olla hyvinkin tiukka. Kokonaiskäsittelyaika voi joissain tapauksissa muodostua pitkäksi, jolloin muun muassa suunnittelulle jää hyvin vähän aikaa. Kymmenen kuukauden käsittelyaika tuntuu ylittävän helposti. Raskaalle teollisuudelle, jossa seisokkiväli on vaikkapa viisi vuotta, voi neljän vuoden määräaika olla haastava investointien suunnittelulle.

**ELY-keskuksille** neljän vuoden siirtymäaika ei tunnu aiheuttavan isompia ongelmia. Mainittiin myös, että aluehallintoviraston kanssa käydään neuvottelu aina päätelmien julkaisun jälkeen. ELY-keskusten mielestä isoille toiminnanharjoittajille ei pitäisi tulla ongelmaa, koska ne ovat periaatteessa tietoisia BAT-päätelmien valmistelusta ja sisällöstä etujärjestöjen kautta. Sitä vastoin pienillä ja keskisuurilla toimijoilla voi olla vaikeuksia.

**Teollisuudessa** koetaan neljän vuoden määräaika yleisesti aika kireäksi varsinkin, jos edessä on isoja investointeja ja pitkä investointisykli. Määräaika pidetään jopa jonkinlaisena valuvirheenä EU:n puolelta ja jäsenmaiden valitusprosessit voivat vaikeuttaa asioita myös muiden maiden teollisuudessa. Jos lupakäsittely syö kohtuuttomasti aikaa, pitäisi turvata myös investointiaika. Loogisempaa pidettäisiin jonkinlaista aikarajaa luvan saamisen jälkeen. Myös mahdollinen BAT-poikkeus vaikuttaa. Jos poikkeus menee läpi, ei investointia tarvitakaan. Teollisuudessa kaivataan myös palvelunäkökulmaa toisiinsa linkittyvien asioiden suhteen, tällöin pelkkää BAT-tarkistamista käsittelyaikatavoitteiden saavuttamiseksi pidetään aika jäykkänä.

## BAT-tarkistamismenettelyn selkeyttäminen

**Aluehallintovirastojen** mukaan menettelyssä ei sinänsä ole mitään erikoista. Suurimmassa osassa hakemuksia on muutakin sisältöä kuin BAT-tarkistaminen ja 10 kuukauden käsittelyaikatavoite tekee tiukkaa. Asiat voivat olla aika laajojakin eikä jakaminen ole välttämättä aina järkevää. Käsittelyajalle kaikkien määräysten samanaikainen tarkistaminen voi kuitenkin olla haasteellista. ELY-keskusten kanssa löytyy yhteinen linja yleensä keskustelemalla. Toimialakohtaisia neuvottelupäiviä ja BAT-koulutusta pidetään hyvinä, sillä ne lisäävät keskustelua ja yhteistä näkemystä.

**ELY-keskukset** pitävät rooliaan selkeänä ja kokevat kerralla tehtävän laajemmankin luvan tarkistamismahdollisuuden hyvänä palveluna asiakkaalle. Usein mukana on

myös pieniä muutostarpeita, jotka on sovittu hoidettaviksi tarkistuksen yhteydessä. Haasteita nähdään niissä BAT:eissa, joita on vähemmän ja joihin ei ole mitään kansallista ohjeistusta. Esille nousi myös, pitäisikö voimaansaattamismenettelyyn olla suoriinvoimaisempi aluehallintovirastoissa. Neuvontaa ja tiedottamista on pidetty asiallisena. Tällä ja koulutuksella on tärkeä rooli uusien ihmisten perehdyttämisessä.

**Toiminnanharjoittajien** mielestä tarkistamismenettelyssä ei ole sisällöllistä selkeyttämistarvetta. Yhteistyössä laadituista ohjeista on ollut molemminpuolinen hyöty. Osa toiminnanharjoittajista katsoo, ettei tarkistamismenettelyyn pidä sisällyttää muuta kuin BAT-mukaisuuden arviointi, jotta asia ei paisu liian suureksi ja aikaa vieväksi kokonaisuudeksi. Osa taas katsoi, että menettelyyn pitää voida sisällyttää muutakin kuin BAT-mukaisuuden arviointi.

## Pää- ja sivutoiminta, ohjeistus

**Aluehallintovirastojen** mielestä pää- ja sivutoimintojen määrittäminen toimii joitain harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta. Tässä auttaa myös se, että yhä useampi luvittaja osallistuu EU:n BAT-valmisteluun. Ohjeistuksen katsotaan linjaavan hyvin aluehallintovirastojen päätöksiä ja toiminnanharjoittaja saa tasapuolista kohtelua. Kaikki eivät myöskään koe erityistä tarvetta ohjeistukselle.

**ELY-keskusten** mukaan ohjeistus on ollut riittävää, joskin sen tarve on toimialakohtaista. Koulutustoiveita on esimerkiksi pintakäsittelystä sitten, kun päätelmät julkaistaan sekä eläinsuojien ammoniakkimääräysten valvonnasta. Joillain toimialoilla on ollut rajanvetoa pää-/sivutoiminnan suhteen eikä asiaa aina nähdä kovin yksiselitteisenä. Yksi ongelmakohta ovat metsäteollisuuden voimalaitokset, jotka erään vastajan mukaan eivät ilmeisesti koskaan joudu noudattamaan BAT:ia ilman selkeitä muutoksia määrittelyyn.

**Teollisuus** ei näe pää-/sivutoimintojen määrittelyssä ylitsepääsemätöntä ongelmaa, joskin joitakin epäselviä tapauksia on ollut esimerkiksi, jos jätteenpolttolaitos ja LCP-laitos ovat samalla tehdasalueella. Asia on merkityksellinen muun muassa investointiaikataulujen suhteen, joten päätös tai varma tieto ratkaisusta pitäisi saada toiminnanharjoittajalle hyvissä ajoin. Poikkileikkaavat BAT-päätelmät, kuten kemianteollisuuden jätevesien käsittely (CWW) ja kemianteollisuuden jätekaasujen käsittely (WGC), koetaan ongelmallisiksi tulkita ja soveltaa. Näiden osalta soveltamisohjeet tulisivat tarpeeseen. Lisäksi kaivataan perus-BAT-koulutusta muun muassa yleisistä soveltamisperiaatteista ja linjauksista sekä opastusta lupahakemusten laadintaan.

## 2.3.3 Poikkeaminen BAT-päästötaasoista

### 2.3.3.1 Webropol-kyselyn tulokset

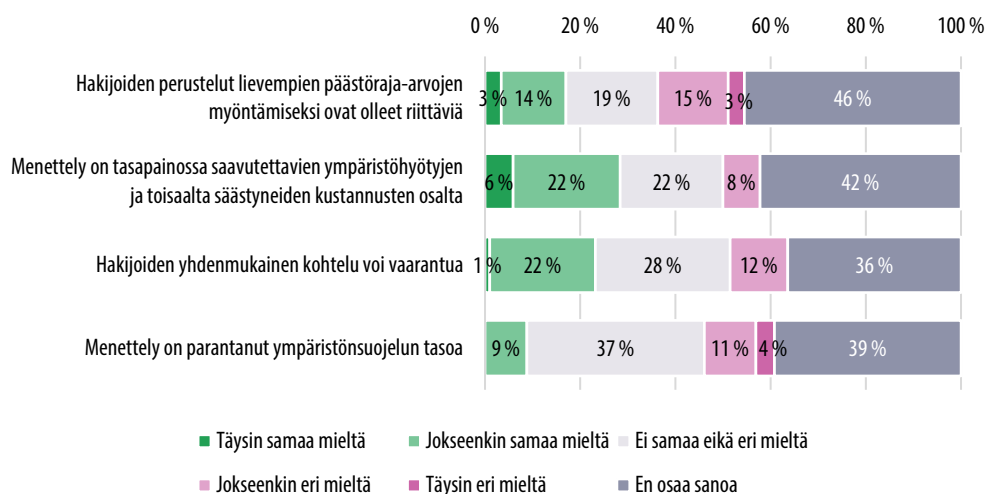
#### Yleiset havainnot

BAT-päästötaasoja lievempien päästöraja-arvojen antamiseen liittyvät väittämät osoittautuivat hankaliksi ilmeisesti sen vuoksi, että kyseisen pykälän soveltamisesta on vain vähän kokemusta ja toisaalta tiedonvaihtoa ja keskustelua aiheesta ei ole ollut riittävästi (kuvio 3). Valtaosa vastaajista suhtautui esitettyihin väittämiin neutraalisti ("ei samaa eikä eri mieltä", 19–37 %) tai ei osannut ottaa kantaa ollenkaan (36–46 %).

Käytännössä yhtä suuri osa vastaajista piti hakijoiden perusteluja lievempien raja-arvojen myöntämiseksi riittävinä (17 %) ja riittämättöminä (18 %). Katsottaessa menettelyn tasapainoisuutta saavutettavien ympäristöhyötyjen ja toisaalta säästyneiden kustannusten osalta nähdään, että väittämistä ollaan selkeästi enemmän samaa mieltä (28 %) kuin eri mieltä (8 %).

Hakijoiden yhdenmukaisen kohtelun vaarantumisen katsotaan muodostuvan mahdolliseksi ongelmaksi ja toisaalta tämän menettelyn (lievennykset) ei ole katsottu juurikaan parantavan ympäristönsuojelun tasoa. Aineiston niukkuus (myönnettyjen BAT-lievennysten määrä) täytyy tässä ottaa huomioon.

**Kuvio 3.** Kaikkien vastaajien (n = 88–102) näkemykset kysymykseen "Mitä mieltä olet seuraavista 78 §:n mukaiseen BAT-päästötaasoja lievempien päästöraja-arvojen antamiseen liittyvistä väittämistä?".





**Aluehallintovirastojen** (n = 35) vastauksissa suhtauduttiin keskimääräistä kriittisemmin (32 % eri mieltä) väittämään siitä, että hakijoiden perustelut lievempien raja-arvojen myöntämiseksi olisivat olleet riittäviä. Sama näkyi tarkasteltaessa menettelyn tasapainoisuutta ympäristöhyötyjen ja säästyneiden kustannusten osalta (samaa mieltä 20 %, eri mieltä 20 %). Muutoin vastaukset noudattelivat kaikkien vastaajien näkemyksiä.

**ELY-keskusten** (n = 50) vastauksissa ei näkynyt vastaavaa kriittisyyttä esitettyihin väittämiin, mutta toisaalta keskimäärin hieman alle puolet vastaajista vastasi kaikkiin väittämiin ”en osaa sanoa”.

**Tuottajat** (n = 5) pitivät menettelyä tasapainoisena ympäristöhyötyjen ja säästyneiden kustannusten osalta ja kokivat myös, että hakijoiden yhdenmukainen kohtelu voi vaarantua.

Kaikkien vastaajien näkemyksestä (kuviot 3) poiketen **teollisuudessa** (n = 8) katsottiin menettelyn olevan selkeämmin tasapainossa saavutettujen ympäristöhyötyjen ja säästyneiden kustannusten osalta (63 % samaa mieltä). Neljännes vastaajista katsoi, että hakijoiden yhdenmukainen kohtelu voi vaarantua, mutta peräti 38 % oli väittämän suhteen eri mieltä.

Kyselyyn vastannut **konsultti** (n = 1) suhtautui positiivisesti kaikkiin esitettyihin väittämiin.

## Yhteenveto sanallisista kommentteista

**Aluehallintovirastoissa** lievempien raja-arvojen käyttö todettiin toimivaksi, joskin tapauksia on ollut esillä hyvin vähän. Monet luvittajat eivät vielä ole käsitelleet poikkeamiin liittyviä hakemuksia. Suomen ympäristökeskuksen selvitys (Silvo ym. 2020) mainittiin toimivana tukena hakemusten käsittelyssä.

**ELY-keskuksissa** korostettiin yhdenmukaisen kohtelun tärkeyttä ja tuotiin esille, että se voi vaarantua, mikäli päätöksenteon kokonaisuutta ei valvota eikä päätöksistä keskustella valtakunnan tasolla. Päätöksistä tiedottamisen niukkuus koettiin ongelmaksi. Kaikkien ELY-keskusten alueilla ei myöskään ole haettu lievempiä raja-arvoja.

**Toiminnanharjoittajista** sekä tuottajien että teollisuuden mielestä pykälä mahdollistaa lupamääräysten kohtuullistamisen tilanteissa, jossa täyden vaatimuksen täyttäminen olisi kustannuksiltaan korkea mutta ei käytännössä vaikuttaisi merkittävästi ympäristönsuojelun tasoon. Vaikka poikkeuksia on käytetty vähän, ne ovat olleet tärkeitä

kohtuuttomien kustannusten välttämiseksi ja samalla on saatu aikaa sekä ympäristöinvestointien toteuttamiselle että esimerkiksi pian suljettaville (kivihiili)laitoksille. Mahdollisuutta poiketa BAT-päästötasoista tietyissä tilanteissa pidetäänkin toiminnanharjoittajien näkökulmasta keskeisenä. Toiminnanharjoittajat korostivat myös BAT-poikkeamaperusteiden olevan aina samalla tavalla tapaus- ja toimialakohtaisia kuin varsinaiset BAT-päätelmätkin.

Toiminnanharjoittajien taholta tuli esille, että vaikka Suomessa on melko tuore kansallinen haittakustannusohje (Silvo ym. 2020), ei aluehallintovirasto ole kaikissa tapauksissa hyväksynyt siinä esitettyjä kustannuksia, vaan on edellyttänyt EU-tasolla määriteltyjen kansallisten kertoimien käyttöä. Tätä on toiminnanharjoittajien keskuudessa pidetty perusteettomana ja epätasa-arvoistavana.

### 2.3.3.2 Haastattelut

Haastattelukysymyksiä muotoiltiin ja täsmennettiin Webropol-vastausten perusteella. Kysymysten lopulliseen muotoiluun vaikutti myös se, mitä tahoa haastateltavat edustivat. BAT-päästötasoja lievempiä raja-arvoja on lain 78 §:n mukaisesti annettu vielä varsin vähän ja tässä kysyttiin haastateltavien yleisiä kokemuksia sekä mielipiteitä liittyen hakijoiden yhdenmukaiseen kohteluun, sen mahdolliseen vaarantumiseen ja siihen, miten yhdenmukaiseen kohteluun voitaisiin vaikuttaa. Seuraavassa kooste vastauksista vastaajatahoittain.

### Ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaiset lievennykset päästötasoista

**Aluehallintovirastot** kokevat mahdollisuuden BAT-päästötasoja lievempiin päästöraja-arvoihin toimivana, joskin työläänä järjestelmänä. Säännöksen mukainen menettely ei välttämättä ole riittävän tuttu kaikille osapuolille ja voi myös osoittautua hankalaksi. Hakijoilla ei esimerkiksi välttämättä ole täyttä varmuutta siitä, mitä tietoja hakemuksessa tulisi esittää. Samankaltaisista tapauksista saatetaan myös tehdä valtakunnallisesti erilaisia tulkintoja. Vastausten perusteella järjestelmä on kuitenkin toiminut esimerkiksi tapauksissa, joissa jonkun prosessilaitteiston, esimerkiksi voimalaitoksen kattilan käyttöikä on ollut lopussa, eikä ole ollut järkevää kiirehtiä investointia tai jos BAT:n mukaisella päästöraja-arvolla ei olisi saavutettu ympäristön tilan paranemista. Kaikilla haastatelluilla lupaviranomaisilla ei vielä ollut kokemusta BAT-päästötasoja lievempien raja-arvojen myöntämisestä.

Myös **ELY-keskusten** edustajat pitivät lievennysmahdollisuutta hyvänä ja kommentoitiin, että toiminnanharjoittajille saattaa joissain tapauksissa olla aika rankkaa soveltaa kaikkia päätelmiä sellaisenaan. Esimerkkejä annettiin varsinkin voimalaitosten NOx-päästörajoista ja jätteidenkäsittelystä. Myös näissä tuli esiin tarvittavaan

investointiin nähden vähäinen ympäristöhyöty. Kaikilla haastatelluilla valvontaviranomaisilla ei vielä ollut omakohtaista kokemusta lievennysmahdollisuuden käytöstä.

**Tuomioistuimet** eivät vähien tapausten vuoksi ottaneet kantaa yhdenmukaisuuden toteutumiseen lievennysten myöntämisessä. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulevien tapausten vähyyden katsottiin johtuvan osittain myös Vaasan hallinto-oikeuden ruuhkasta. Korkeimman hallinto-oikeuden edustajan mielestä haittakustannusten määrittämisessä ei pitäisi mennä luontokustannusten rahalliseen arvottamiseen. Riittää, että verrataan toiminnanharjoittajalle aiheutuvia kustannuksia saavutettaviin ympäristöhyötyihin. Vaasan hallinto-oikeudessa on kiinnitetty huomiota lievennysten perusteluilta vaadittavaan tasoon. Perusteluiden pitää olla oikeasti hyviä, koska kyseessä on poikkeusmenettely.

**Toiminnanharjoittajat** kokevat lievennysmahdollisuuden ehdottoman tarpeelliseksi, joskin eri toimialoilla on vaihtelevasti kokemuksia sen hakemisesta. Vastauksissa nousi esiin turhien investointien välttäminen (esim. kivihiielen käytön loppuminen). SY-KE:n haittakustannusohjeistus on koettu tarpeelliseksi. Tosin ongelmaksi on koettu, ettei se ole kelvannut kaikille viranomaisille, mikä saattaa aiheuttaa haastetta ennakoitavuudelle. Esille nousi, että lievempien raja-arvojen pitää olla selkeämmin perusteltuja ja määräaikaista, ettei tule kilpailuetua jollekin toiminnanharjoittajalle, kun muut joutuvat vastaavassa tilanteessa investoimaan.

## Lain 78 § ja yhdenmukainen kohtelu

**Aluehallintovirastot** eivät näe toiminnassaan merkittäviä eroja suhteessa muihin lupaviranomaisiin. Tiettyjä eroja voi kuitenkin valtakunnallisesti tulla esiin perustuen esimerkiksi BAT-vaihteluvälien käyttöön lupaharkinnassa. Nähdään, että aluehallintovirastoilla on kohtuullisen korkeat kriteerit lievennysten suhteen varsinkin, jos kyse on merkittävistä lievennyksistä. Esiin nousi myös, että eri jäsenmailla on erilaisia tulkin-toja ja Suomessa tuskin myönnetään pysyviä lievennyksiä vaan niihin palataan aina seuraavassa BAT-tarkistuksessa. Yhtenä ratkaisuna erojen poistamiseksi pidettiin yhdenmukaisuutta edistävän koulutuksen järjestämistä.

**ELY-keskusten** puolella menettelyä pidettiin selkeänä eikä sen katsottu vaarantavan tasapuolista kohtelua. Kokemuksia tosin on kertynyt vielä niukasti. Katsottiin, että ajantasainen koulutus auttaisi ymmärtämään ja yhdenmukaistamaan menettelyä paremmin.

**Toiminnanharjoittajien** edustajat ovat vastauksissaan keskenään aika samoilla linjoilla. Ohjeistuksen katsotaan auttaneen, mutta eriarvoisuutta voi aiheuttaa se, jos vi-

ranomainen ei noudata hallinnon ohjeistusta (eli aluehallintovirastojen päätökset voivat olla eriarvoistavia). Harkinnanvaraisuus edellyttää myös selkeitä valtakunnallisia (tai jopa EU:n taseisia) perusteltuja soveltamisohjeita.

Yhdenmukainen kohtelu heijastuu myös BAT-vaihteluvälin käyttöön lupaharkinnassa. Raja-arvon valintaan ei ole täsmällistä ohjeistusta, joka ottaisi huomioon myös ympäristön sietokyvyn. Lupa voi jäädä saamatta hyvin alhaisillakin päästötasoilla.

## 2.3.4 Yhteenveto

### Tarkistamismenettely

Tutkimusaineiston perusteella 80 ja 81 §:ien mukaisen uusiin BAT-päätelmiin perustuvan ympäristöluvan tarkistamismenettelyä pidetään yleisesti ottaen kohtalaisen selkeänä ja toimivana. Haasteet liittyvät etenkin pääasiallisen toiminnan määrittelyyn ja toimintaan sovellettavien päätelmien hahmottamiseen, mutta myös siihen, että BAT-tarkistuksen yhteyteen halutaan usein sisällyttää muitakin muutoksia. Tämän katsotaan aiheuttavan lupaviranomaiselle aikataulu- ja resurssiongelmiä. Osittaisena syynä tälle pidetään lupien määräaikaistarkistusten poistamista. Aikatauluongelmia voisi käsitellä ennakkoneuvotteluissa ja resurssiongelmiä osalta on nostettu esille esimerkiksi se, onko ELY-keskusten voimavaroja välttämätöntä käyttää BAT-tarkistamistarpeen arviointivaiheeseen.

Lupa- ja valvontaviranomaisten sekä myös toiminnanharjoittajien jossain määrin poikkeavat näkemykset BAT-tarkistamismenettelyn toteuttamisesta korostavat hyvän ja riittävän ajoissa laadittavan toimialakohtaisen ohjeistuksen ja valtakunnallisten linjausten merkitystä. Haasteita olemassa olevan ohjeistuksen (muun muassa Ympäristöministeriö 2014a) päivityksille ja niiden lisäksi laadittaville ohjeille voivat aiheuttaa esimerkiksi uusien horisontaalisten BAT-päätelmien hankala sovellettavuus. Toisaalta niin viranomaisten kuin toiminnanharjoittajienkin laajempi osallistuminen BAT-valmistelutyöhön poistaa näitä ongelmia. Sisällöllistä selkeyttämistarvetta tarkistamismenettelyssä ei juurikaan nähty.

Käytössä olevan aineiston perusteella ei voida päätellä, että BAT-tarkistamismenettelyllä olisi merkittävää vaikutusta ympäristönsuojelun tasoon.

## Poikkeaminen BAT-päästötasoista

Mahdollisuutta BAT-lievennysten käyttöön korostettiin hallituksen esityksessä ja se nähtiin tarpeellisena joustoelementtinä myös ympäristövaliokunnan mietinnössä. Ehdotuksessa tarkasteltiin myös mahdollisia vaikutuksia niin viranomaisten työmääriin, koulutustarpeisiin ja ympäristöön kuin sääntelyn ennakoitavuuteenkin.

BAT-päästötasoja lievempien päästöraja-arvoihin liittyvän säännöksen (YSL 78 §) soveltamisesta on toistaiseksi vain vähän kokemuksia eikä siihen liittyvä tiedonvaihto ole vielä riittävällä tasolla. Erilaisten vaikutusten arviointi on siten vielä hankalaa. Tutkimusaineiston perusteella itse menettelyä pidetään kuitenkin tarpeellisena ja menettelyn toimivuutta kohtalaisen hyvänä. Suomen ympäristökeskuksen selvitys (Silvo ym. 2020) mainittiin toimivana tukena lievennyshakemusten käsittelyssä. Aluehallintovirasto ei tosin ole kaikissa tapauksissa hyväksynyt siinä esitettyjä kustannuksia, vaan on edellyttänyt EU-tasolla määriteltyjen kansallisten kertoimien käyttöä. Tämä seikka korostaa yhtenäisen ja yhteisesti hyväksytyyn ohjeistuksen tarpeellisuutta ja noudattamista, jotta vältetään eriarvoiselta kohtelulta.

Hakijoiden yhdenmukainen kohtelu voi vaarantua, mikäli päätöksenteon kokonaisuutta ei valvota eikä päätöksistä keskustella valtakunnallisesti. Lupaviranomaiset eivät kuitenkaan näe toiminnassaan merkittäviä eroja keskenään ja katsovat, että etenkin merkittävässä lievennyksissä kriteerit niiden myöntämiselle ovat korkealla. Olemassa olevien erojen poistamiseksi yhtenä ratkaisuna pidetään yhdenmukaisuutta lisäävän koulutuksen järjestämistä, mikä on linjassa hallituksen esityksen kanssa.

Selkeämmät perustelut etenkin toistaiseksi voimassa olevina myönnettäville lievennyksille nähdään tarpeellisiksi epäsuotuisan kilpailuasetelman välttämiseksi. Kyseessä on kuitenkin poikkeusmenettely, jonka tulee olla selkeä kaikille osapuolille. Perusteluilta vaadittavaan tasoon pitäisi ehkä kiinnittää enemmän huomiota. Vaikka BAT-poikkeamaperusteet ovat aina samalla tavalla tapaus- ja toimialakohtaisia kuin varsinaiset BAT-päätelmätkin, tulisi samankaltaisista tapauksista tehtävien tulkintojen olla valtakunnallisesti riittävän yhdenmukaisia. Avainasemassa ovat tiedon- ja kokemusten vaihto toteutuneista tapauksista ja niiden perusteluista.

Hallituksen esityksessä ennakoitiin poikkeusten käyttöönotolla olevan myös ympäristövaikutuksia. Käytettävissä olevan aineiston perusteella tällaista johtopäätöstä ei kuitenkaan voida tehdä.

## 2.4 Luonnonarvojen huomioiminen turvetuotannon ympäristölupaharkinnassa

Tutkimuskysymys: *Huomioitiinko uudistuksessa riittävässä määrin merkittävät luonnonarvot turvetuotantoa koskevassa ympäristölupaharkinnassa?*

### 2.4.1 Tausta

Vuonna 2014 voimaan tulleeseen ympäristönsuojelulakiin sisällytettiin turvetuotannon sijoittamista koskeva säännös (13 §). Ympäristönsuojelulain 13 § ohjaa turvetuotannon sijoittumista ja se mahdollistaa toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta luonnonarvoille aiheutuvien vaikutusten huomioon ottamisen. Säännöksen mukaan turvetuotantotoiminta on sijoitettava siten, ettei siitä aiheudu toiminnan sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Turvetuotantoa voidaan kuitenkin ympäristönsuojelulain 13 §:n 4 momentin mukaan sijoittaa suolle, jonka luonnontila on ojituksen vuoksi merkittävästi muuttunut. Merkittävästä luonnontilan muutoksesta säädetään tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksen (VNa 713/2014) 44 §:ssä.

#### YSL 13 § TURVETUOTANNON SJOITTAMINEN

Turvetuotannon sijoittamisesta ei saa aiheutua valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Arvioitaessa luonnonarvon merkittävyyttä otetaan huomioon sijoituspaikalla esiintyvien suolajien ja -luontotyyppien uhanalaisuus sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus sekä suon luonnontilaisuus. Luonnonarvon merkittävyyttä arvioitaessa voidaan vastaavasti ottaa huomioon sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella sijaitseville luonnonarvoille.

Toiminta voidaan 1 momentin estämättä sijoittaa, jos sijoittaminen ei vaaranna 1 momentissa tarkoitettujen luonnonarvojen säilymistä kysymyksessä olevassa maan osassa tai 1 momentin soveltaminen estää yleisen edun kannalta tärkeän toiminnan toteutumisen eikä luvan myöntämiseen ole muutoin estettä.

Tätä pykälää ei sovelleta, jos 1 momentissa tarkoitettujen luonnonarvojen on otettu huomioon lainvoimaisessa maakuntakaavassa tai lainvoimaisessa, oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa kaavassa sille varatulle alueelle.

Turvetuotanto voidaan 1 momentin estämättä sijoittaa suolle, jonka luonnontila on ojituksen vuoksi merkittävästi muuttunut. Arvioitaessa suon luonnontilan muutosta otetaan huomioon ojituksesta aiheutuneet muutokset suon vesitaloudessa ja kasvillisuudessa. Merkittävästä luonnontilan muutoksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta (713/2014)

#### 44 § SUON LUONNONTILAN MUUTOKSEN MERKITTÄVYYS

Turvetuotanto voidaan ympäristönsuojelulain 13 §:n 4 momentin mukaan mainitun pykälän 1 momentin estämättä sijoittaa suolle, jonka luonnontila on ojituksen vuoksi merkittävästi muuttunut. Suon luonnontilan muutos on merkittävä, jos:

- 1) suon vesitalous on muuttunut peruuttamattomasti, suon vedenpinnan taso on alentunut kauttaaltaan ja suon kasvillisuus on muuttunut kauttaaltaan;
- 2) suon vesitalous on muuttunut kauttaaltaan, vedenpinnan taso suolla on alentunut kauttaaltaan ja muutokset suon kasvillisuudessa ovat selviä; tai
- 3) suolla on ojitettuja ja ojittamattomia osia, ojitus estää hydrologisen yhteyden suon ja sen ympäristön välillä ja osalla suon ojittamatonta alaa esiintyy kuivahtamista ja muutoksia suon kasvillisuudessa.

Hallituksen esityksen (HE 214/2013) mukaan säännös toteuttaa osaltaan soita ja turvemaita koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (Valtioneuvosto 2012) tavoitteita suuntaamalla käytännössä turvetuotantoa jo ojitetuille tai muutoin luonnontilansa menettäneille soille.

Periaatepäätöksessä esitetään soiden ja turvemaiden luonnontilaisuusasteikko suoyhdistymien tai suokokonaisuuksien luokitteluun (peruuttamattomasti muuttuneesta 0 – luonnontilaisiin 5) ja periaatteet luokkien määrittämiseksi. Arvioitaessa suon luonnontilan muutosta otetaan huomioon ojituksesta aiheutuneet muutokset suon vesitaloudessa ja kasvillisuudessa. Periaatepäätöksessä esitetään myös yleissuositukset soiden luonnontilaa muuttavan käytön ja erikseen turvetuotannon kohdentamisesta. Luokitus ja yleissuositukset on alun perin esitetty soiden ja turvemaiden kestäväen ja vastuullisen käytön ja suojelun strategiassa (Maa- ja metsätalousministeriö 2011).

Yleissuosituksen mukaan turvetuotanto kohdennetaan ensisijaisesti luokkien 1 ja 0 soille. Luokan 2 soilla luonnontilaa muuttava käyttö on yleissuosituksen mukaan mahdollista, jos suon yleinen luonnonarvo on seudun ojitusasteen perusteella keskimääräistä alhaisempi, eivätkä erityiset luonnonarvot ole merkittäviä. Luokan 2 soiden muuttuneille osille voidaan turvetuotantoa suunnata periaatepäätöksen suositusten mukaan silloin, kun näiden osien erityiset luonnonarvot ovat vähäiset ja ojittamattomien osien vesitalous ja erityiset luonnonarvot voidaan turvata. Luonnontilaa muuttava käyttö ei periaatepäätöksen mukaan ole suositeltavaa luokan 3 soilla, mutta on poikkeustapauksissa (kuten alueellisesti merkittävässä hankkeissa) mahdollista, mikäli suon yleinen luonnonarvo on seutukunnan ojitusasteen perusteella alhainen, sen erityiset luonnonarvot eivät ole mainittavia ja seutukunnan suoluonto on määrällisesti

runtas. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan luonnontilaisuusluokan 4 ja 5 soille ei tule suunnata turvetuotantoa.

Ympäristönsuojelulain 13 §:n perustelujen mukaan (HE 214/2013) säännös ei tulisi sovellettavaksi valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvän luonnontilaisuusluokittelun 0—2 luokan soiden osalta. Säännös tulisi sovellettavaksi, kun kyse on valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvän luonnontilaisuusluokittelun mukaisesta 3—5 luokan suosta. Säännös luonnonarvojen huomioon ottamisesta mahdollistaisi kuitenkin poikkeamisen ja turvetuotannon sijoittamisen myös luokan 3 suolle, jos luonnonarvojen säilyminen kyseisessä maan osassa ei vaarantuisi tai jos säännöksen soveltaminen estäisi yleisen edun kannalta tärkeän toiminnan toteutumisen. Tällainen yleinen etu voisi liittyä huoltovarmuuteen tai alueelliseen energiahuoltoon.

Arvioitaessa luonnonarvon merkittävyyttä otetaan huomioon sijoituspaikalla esiintyvien suolajien ja -luontotyyppien uhanalaisuus sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus sekä suon luonnontilaisuus (HE 214/2013). Sellaisten luonnonarvojen, jotka on suojeltu luonnonsuojelulain (1096/1996) tai vesilain (587/2011) eräitä vesiluontotyyppejä koskevien säännösten nojalla, suojelussa noudatettaisiin pykälän sijaan luonnonsuojelulain tai vesilain asianomaisia säännöksiä.

Ympäristöministeriö julkaisi vuonna 2016 ohjeiston toiminnanharjoittajille ympäristölupahakemuksen luontoselvityksen tekemisestä ottaen huomioon myös ympäristönsuojelulain 13 §:n tulkintaan liittyvät tiedot koskien tuotantoalueen luonnontilaisuuden ja luonnonarvojen selvittämistä (Ympäristöministeriö 2016).

Ympäristönsuojelulain 13 §:n perustelujen mukaan (HE 214/2013) luonnonarvon merkittävyyttä arvioitaessa huomioon voitaisiin ottaa myös sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella olevalle luonnolle ja sen toiminnalle, kun kyse on valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvän luonnontilaisuusluokittelun mukaisesta 3—5 luokan suosta. Tämän perusteella voitaisiin kiinnittää huomiota turvetuotantohankkeen sijoittamisen sellaiseen merkitykseen ulkopuoliselle luonnolle ja sen toiminnalle, joka ei tule ennakovalvonnassa huomioon otetuksi ympäristönsuojelulain pilaantumista ehkäisevien säännösten tai vesilain perusteella.

Ympäristönsuojelulain 13 §:n 3 momentin mukaan 13 §:ää ei kuitenkaan sovellettaisi, jos sen 1 momentissa tarkoitetut luonnonarvot on otettu huomioon maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa voimassa olevassa kaavassa sille osoitetulle alueelle. Säännöksen tavoitteena oli välttää saman alueen luonnonarvojen selvittämistä ja arviointia kahdessa eri menettelyssä (HE 214/2013). Säännöksen soveltaminen edellyttää perustelujen mukaan, että alueen käyttötarkoitus ja rajaus on kaavassa osoitettu riittävän yksiselitteisesti.



## 2.4.2 Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Hallituksen esityksen mukaan (HE 214/2013) turvetuotannon sijoituspaikan luonnonarvojen huomioon ottamista koskevan säännöksen tavoitteena on edistää suoluonnon monimuotoisuuden säilymistä ja hidastaa soiden lajiston uhanalaistumista sekä estää turvetuotannon sijoittaminen paikalle, joka luonnonarvojensa kannalta on kokonaisuutena arvioiden valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävä.

Tavoitteena on niin ikään mahdollistaa luonnonarvojen entistä parempi ja kattavampi huomioon ottaminen turvetuotantoa koskevassa ympäristölupamenettelyssä, menettelyn sujuvoittaminen ja päätösten parempi ennakoitavuus. Lain perustelujen mukaan edellä mainitut tavoitteet toteutuvat, jos lupamenettelyssä voitaisiin suorittaa arviointi siten, että siinä otettaisiin huomioon kaikki turvetuotannon sijoituspaikan luonnon monimuotoisuuden kannalta valtakunnallisesti ja alueellisesti merkittävät luonnonarvot. Ennen uudistuksen voimaan tuloa ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa ei ollut mahdollista huomioida toiminnan sijaintipaikan fyysisestä muuttamisesta aiheutuvaa luonnonarvojen heikentymistä muutoin kuin siltä osin, kun luonnonarvojen suojelusta on säädetty luonnonsuojelulaissa tai vesilaissa.

Ympäristönsuojelulain perustelujen mukaan säännös vaikuttaisi myönteisesti suoluonnon monimuotoisuuteen erityisesti luonnonlaatuun arvokkaisiin alueisiin ja kohteisiin sekä eläin- ja kasvilajeihin ja niiden elinympäristöihin. Säännöksellä olisi myönteisiä vaikutuksia erityisesti valtakunnallisesti ja alueellisesti uhanalaisille lajeille ja luontotyypeille.

## 2.4.3 Aiemmat selvitykset

Ympäristönsuojelulain uudistuksen valmisteluvaiheessa selvitettiin luonnonarvojen turvaamisen tehostamisen tarvetta sekä eri sääntelyvaihtoehtoja niiden turvaamiseksi. Vaihtoehtoina selvitettiin kokonaisvaltaisesti luonnonarvoja huomioon ottavaa ympäristönsuojelulakivaihtoehtoa sekä pelkästään turvetuotannon sijoituspaikan sääntelyä koskevia sääntelyvaihtoehtoja (ympäristönsuojelulaki, vesilaki, maa-aineslaki (555/1981); taustaselvityksiä esimerkiksi Ekroos ja Warsta 2012, Koivulehto ym. 2012, Pärnänen 2012). Selvitysten lopputuloksena todettiin tarve sääntelyn tehostamiselle. Sääntelyvaihtoehdoista päädyttiin pelkästään turvetuotannon sijoittumista sääntelevään ympäristönsuojelulakivaihtoehtoon. Päätöstä perusteltiin muun muassa sillä, että muut sääntelyvaihtoehdot lisäisivät toiminnanharjoittajan hallinnollista taakkaa, kun taas ympäristönsuojelulakivaihtoehdossa lupamenettely ei muuttuisi aikaisemmasta menettelystä. Säännös rajattiin koskemaan yksinomaan turvetuotantoa, koska ympäristönsuojelulain mukaisista toiminnoista turvetuotannon sijoituspaikan

luonnonarvojen huomioon ottamiseen liittyvä sääntelyvaje oli tullut erityisesti ilmi oikeuskäytännön kautta (HE 214/2013).

Herranen (2018) arvioi tutkimuksessaan, edistääkö ympäristönsuojelulain 13 § soiden luonnonarvojen tilaa. Aineistona hän käytti kirjallisuutta ja luonnontieteellisiä selvityksiä, aluehallintovirastojen päätöksiä sekä haastatteluja. Selvityksensä perusteella hän tulkitsi, että lain 13 § edistää soiden luonnonarvojen tilaa, mutta ei riittävästi saavutukseen sille asetetut luonnonsuojelulliset tavoitteet.

Vaikuttavuuden parantamiseksi Herranen (2018) ehdottaa muun muassa säännöksen 1 momentissa tarkoitetun suolajin käsitteen laajentamista ensisijaisista suolajeista myös toissijaisiin. Lisäksi luonnonarvon ei tulisi vaatia täyttävän yhtä aikaa kaikkia säännöksessä ja hallituksen esityksessä mainittuja kriteereitä ja merkittävinä luonnonarvoina tulisi pitää kaikkia uhanalaisia suolajeja ja -luontotyyppisiä. Edelleen hänen mukaansa 13 §:n 2 momentin sisältämän poikkeuksen (turvetuotanto voidaan sijoittaa 1 momentin estämättä, jos 1 momentin soveltaminen estää yleisen edun kannalta tärkeän toiminnan toteutumisen eikä luvan myöntämiselle ole muutoin esteitä) tulisi koskea vain luokan 3 soita, jolloin poikkeus ei vaarantaisi arvokkaimpien luokkien 4 ja 5 soita.

Ympäristönsuojelulain 13 §:n tavoitteet kärsivät Herranen (2018) mukaan myös luonnontilaisuusasteikon soveltamisen takia. Hänen mukaansa asteikko on mittarina ongelmallinen, sillä se ei ole riittävän tarkka osoittamaan, minkälaisilla soilla 13 §:n tarkoittamia luonnonarvoja ei enää ole jäljellä. Merkittäviä luonnonarvoja voi esiintyä sellaisillakin soilla, jotka kokonaisuutena arvioiden sijoitettaisiin luokkaan 2. Niinpä 13 §:n soveltamisala tulisikin ulottaa myös luokan 2 soihin muuttamalla ympäristönsuojeluasetuksen 44 §:n kuvaus koskemaan vain luokkia 0–1. Herranen kiinnittää huomiota myös siihen, että luonnontilaisuusasteikon luotettavuus soiden tilan kuvaajana riippuu paljolti suon rajauksesta. Hänen mukaansa suon rajaamisen lähtökohtana tulee pitää suon vesitaloutta. Esimerkiksi Geologian tutkimuskeskuksen (GTK) luokitus (GTK 2014) voi antaa viitteitä luonnontilaisuudesta, mutta suo tulee aina määrittellä ja rajata ympäristölupaprosessissa suurpiirteistä, laaja-alaista luokittelua tarkemmin.

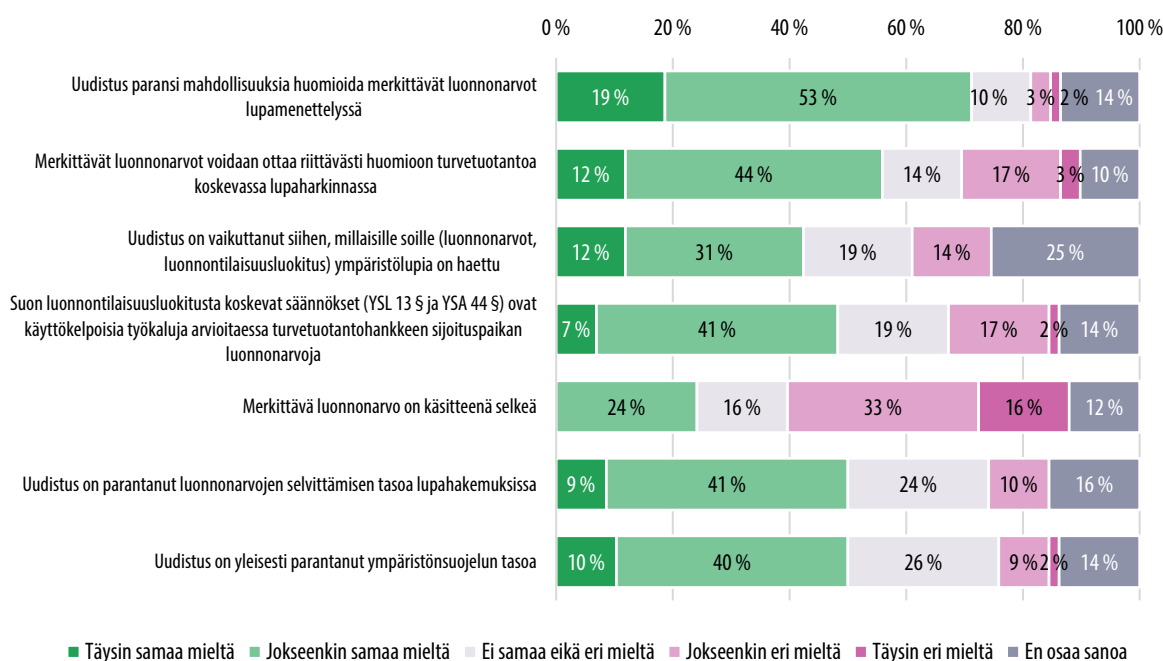
Herranen (2018) ottaa kantaa myös kaavoitukseen ympäristönsuojelulain 13 §:n 1 momentin soveltamisen poikkeamisen perusteena. Hänen mukaansa riskinä on, että 13 §:n kaavoitusta koskeva poikkeus voi estää säännöksen tarkoittamia luonnonarvoja saamasta riittävää suojaa, koska aiemmin laaditut kaavat eivät ole tarkkuudeltaan riittäviä määrittämään turvetuotannon sijoittumista, eikä kaavoittajalle ole 13 §:n uudistamisen myötä osoitettu lisäresursseja tarkempien luontoselvitysten tekemiseen. Niinpä vastaisuudessaakin 13 §:n tarkoittamat luonnonarvot tulee hänen mielestään arvioida ympäristölupamenettelyssä.

Kaavoitukseen liittyvään poikkeamismahdollisuuteen kiinnitti huomiota myös Airaksinen (2015). Hän korostaa, että kaavoitukseen liittyvän selvityksen tulisi olla lupaharkinnan kannalta riittävä ollakseen riittävä peruste poikkeamiseen. Kaavoituksen tarpeisiin tehdyt luontoarvojen kartoitukset ovat kuitenkin ympäristölupahakemuksia suurpiirteisempiä ja vanhenevat nopeasti. Oikeustieteellisessä analyysissään Airaksinen (2015) tarkastelee yksityiskohtaisesti muun muassa 13 §:n käsitteiden – kuten luonnonarvot ja niiden merkittävyys, suon luonnontilaisuus ja muuttuneisuus – tulkin-  
taa sekä pykälään liittyviä luvanmyöntämisestä ja poikkeamisperusteita.

## 2.4.4 Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset

Webropol-kyselyssä vastaajia pyydettiin ilmoittamaan näkemyksensä seitsemään väittämään turvetuotannon sijoituspaikan sääntelyyn liittyen (kuvio 4). Kysymykset osoitettiin vain niille vastaajille, jotka olivat olleet uuden lain aikana valmistelemassa turvetuotannon lupahakemuksia, lupapäätöksiä, valituspäätöksiä tai niistä annettavia lausuntoja, muistutuksia tai mielipiteitä tai joiden tehtäviin liittyi turvetuotannon valvonta.

**Kuvio 4.** Kaikkien vastaajien (n = 58–59) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen ympäristönsuojelulain 13 §:ään?”.



Valtaosassa kysymyksiä suurin osa vastaajista oli väittämän kanssa enemmän samaa mieltä kuin eri mieltä.

Enemmistö, yli 70 % kaikista webropol-kyselyyn vastanneista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että uudistus paransi mahdollisuuksia huomioida merkittävät luonnonarvot turvetuotannon lupamenettelyssä. Jokseenkin tai täysin eri mieltä väittämästä oli vain viisi prosenttia vastanneista. Rungas puolet vastanneista katsoi luonnonarvoja voitavan huomioida lupaharkinnassa riittävästi. Myös väittämästä, jonka mukaan uudistus on vaikuttanut siihen, millaisille soille ympäristölupia on haettu, sai enemmän kannatusta kuin vastustusta (43 % / 14 %). Neljännes vastaajista ei osannut sanoa kantaansa kysymykseen.

Vajaa puolet vastaajista oli täysin tai jokseenkin sama mieltä siitä, että luonnontilaisuusluokitusta koskevat säännökset ovat käyttökelpoisia työkaluja sijoituspaikan luonnonarvojen arvioinnissa. Eri mieltä oli viidennes vastaajista ja noin viidennes ei osannut ottaa kantaa puoleen tai toiseen. Uudistuksen tulkittiin myös parantaneen luontoselvitysten tasoa lupahakemuksissa (50 % samaa mieltä, 10 % eri mieltä). Lisäksi uudistuksen katsottiin yleisesti parantaneen ympäristönsuojelun tasoa.

Noin puolet vastaajista (49 %) katsoi merkittävän luonnonarvon olevan käsitteenä epäselvä, kun selväksi käsitteen tulkitsi 24 % vastanneista.

**Aluehallintovirastojen** vastaajat (n = 14–15) suhtautuivat positiivisimmin uudistuksen mahdollisuuksiin huomioida merkittävät luonnonarvot lupamenettelyssä (samaa mieltä 80 %, eri mieltä 7 %). Kuudenkymmenen prosentin mielestä huomioon ottamisen mahdollisuudet ovat riittävät. Noin 40 % vastanneista katsoi uudistuksen vaikuttaneen siihen, millaisille soille ympäristölupia on haettu. Päinvastaista mieltä oli viidennes vastaajista. Aluehallintovirastojen vastaajien mielestä myös sijoituspaikan luonnonarvojen selvittämisen taso on parantunut lupahakemuksissa (64 % / 21 %).

Vastauksia täydentävissä sanallisissa kommentteissa sekä aluehallintovirastojen edustajien haastatteluissa tuotiin esille uudistuksen ohjanneen turvetuotantoa jo ennakolta tietynlaisille suoalueille. Uudet hakemukset ovatkin kohdistuneet pääosin jo ojitetuille alueille, joilla luonnonarvot ovat heikentyneet. Toki kiinnitettiin huomiota myös siihen, että ylipäänsä turvetuotantohakemusten määrä on vähentynyt merkittävästi viimeisten parin vuoden aikana muidenkin syiden kuin lakimuutoksen vuoksi. Kysymykseen, voidaanko merkittävät luonnonarvot ottaa riittävästi huomioon turvetuotantoa koskevassa lupaharkinnassa, esitettiin aluehallintovirastojen haastatteluissa mielipiteitä puolesta ja vastaan. Haastateltava, joka katsoi, että mahdollisuudet merkittävien luonnonarvojen huomioon ottamiseen eivät ole riittävät, perusteli kantaansa luonnontilaisuusluokituksen tulkintaan liittyvillä haasteilla.

Yli puolet aluehallintovirastojen vastaajista katsoi luonnontilaisuusluokitusta koskevien säännösten olevan käyttökelpoisia työkaluja sijoituspaikan luonnonarvojen arvioimiseen (57 % / 29 %). Luonnonarvon käsitettä ei kuitenkaan yleensä pidetty selkeänä, vaan peräti 64 % vastanneista oli eri mieltä väittämän kanssa (samaa mieltä 29 %).

Vaikka webropol-kyselyn vastausten perusteella luonnontilaisuusluokitukseen on työkaluna sinällään suhtauduttu varsin positiivisesti, sen soveltamiseen liittyviin vaikeuksiin on viitattu useissa tarkentavissa sanallisissa kommentteissa, samoin aluehallintoviraston haastatteluissa. Vaikka suon luonnontilaisuutta on katsottu voitavan ottaa paremmin huomioon kuin ennen, on pykälän soveltaminen ja luonnontilaisuusluokan tulkinta koettu etenkin rajatapauksissa hankalaksi, samoin sen tulkinta, mikä on ”tarpeeksi” merkittävä luonnonarvo. Huomiota on kiinnitetty muun muassa siihen, että luonnontilaisuusluokan tulkintaan vaikuttaa suuresti käytettävä suon rajausta ja sopivasta rajauksesta kussakin tilanteessa voi olla eri näkemyksiä. Samankin suokokonaisuuden osalta voidaan päätyä eri tulkintaan. On jouduttu pohtimaan, määritetäänkö yksi luonnontilaisuusarvo koko laajalle suokokonaisuudelle vai tuleeko rajata ja luokitella pienempiä osa-alueita. Hakija on myös voinut tukeutua luonnontilaisuusluokan arvioinnissa suoraan GTK:n tekemään suoaltaiden luonnontilaisuusluokitukseen, jonka mukaan suoalue on tulkittu ojitusten vuoksi merkittävästi muuttuneeksi, vaikka tuotantoalueeksi suunniteltu osa-alue olisi luonnonarvoiltaan merkittävä. Soveltamiseen on sittemmin saatu linjauksia Vaasan hallinto-oikeudesta.

**ELY-keskusten** webropol-vastaajista (n = 12) valtaosa, 67 %, katsoi uudistuksen parantaneen mahdollisuuksia huomioida merkittävät luonnonarvot lupamenettelyssä. Puolet vastaajista piti huomioonmahdollisuuksia riittävinä. Puolet ELY-keskusten vastaajista oli myös sitä mieltä, että uudistus on vaikuttanut siihen, millaisille soille ympäristölupia on haettu. Kaikista edellisistä kolmesta väittämästä täysin tai jokseenkin eri mieltä oli vain alle kymmenesosa vastaajista. Myös ELY-keskusten haastattelussa nousi esiin lakiuudistuksen ”ennaltaehkäisevä” vaikutus. Tulkittiin muun muassa, että etenkin suuret turvetuottajat, joilla on kohteissa valinnanvaraa, ovat voineet ottaa muuttuneen sääntelyn huomioon tuotannon sijoituspaikkaharkinnassaan. Erään haastateltavan mielestä merkittävien luonnonarvojen huomioon ottamisen mahdollisuudet olivat aluksi vähäiset, mutta ovat parantuneet viime aikoina tehtyjen ratkaisujen ja linjausten myötä.

Myös väittämä siitä, että uudistus paransi sijoituspaikan luonnonarvojen selvittämisen tasoa lupahakemuksissa, sai webropol-kyselyssä enemmän kannatusta (42 %) kuin vastustusta (8 %). Tässä kysymyksessä neljännes vastaajista oli kysymyksen suhteen neutraalilla kannalla, neljännes ei osannut sanoa kantaansa.

Kolmannes vastanneista katsoi luonnontilaisuusluokitusta koskevien säännösten olevan käyttökelpoisia työkaluja sijoituspaikan luonnonarvojen arvioimiseen. Täysin tai

jokseenkin eri mieltä oli 17 % vastanneista ja kolmannes suhtautui väittämään neutraalisti. Luonnonarvon käsitettä pidettiin epäselvänä – vain 17 % vastaajista oli sitä mieltä, että luonnonarvon käsite on selkeä.

Myös ELY-keskusten sanallisissa vastauksissa ja haastatteluissa nousi esiin, ettei luonnontilaisuusluokitus ole yksiselitteinen. Haasteiksi soveltamisessa tunnistettiin suoalueen rajauksen vaikutus luonnontilaisuusluokkaan ja epätietoisuus siitä, tuleeko suoalueelle määrittää yksi vai sen pienemmille osa-alueille useampi luonnontilaisuusluokka. Erityisiä haasteita ovat aiheuttaneet tulkintaerot luonnontilaisuusluokkien 2 ja 3 välillä, mikä raja on keskeinen tehtäessä päätöstä siitä, tuleeko 13 § ylipäänsä sovellettavaksi. Kommentteissa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että luonnontilaisuusluokitus kokonaisille suoaltille voi vääristää luonnontilaisuusluokitusta etenkin luokkien 2 ja 3 välillä. Suoaltaan sisällä saattaa olla alueita, joiden hydrologia on lähes luonnontilainen, mutta suoaltaan muun ojituksen vuoksi koko suoaltaan luonnontilaisuusluokka on määritetty 2:ksi. Tärkeinä pidettiin viimeaikaisia Vaasan hallinto-oikeuden ja aluehallintovirastojen päätöksiä ja linjauksia 13 §:n tulkinnasta. Näissä on muun muassa tarkasteltu hankealueen ojitamattomalla alueella ympäristönsuojeluasetuksen 44 §:n 3 kohdan tarkoittamia muutoksia suon luonnontilassa ja sen mukaisesti haettu rajaa luokkien välille. Katsottiin muun muassa, että edellä mainitut linjaukset ovat vieneet laintulkintaa lakiuudistuksen tavoitteiden mukaiseen suuntaan turvata valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittäviä luonnonarvoja.

Eräs haastateltava kiinnitti huomiota myös siihen, että ojitetuillakin alueilla voi olla luonnonarvoja, joita ei ole nyt mahdollista ottaa huomioon, kun ojitetut alueet on rajattu ulos 13 §:n soveltamisesta.

Haastattelussa nostettiin esiin myös rahkasammaleen keruu kasvualustaksi uutena suoekosysteemejä muuttavana maankäyttömuotona. Koska ympäristönsuojelulain 13 § on rajattu koskemaan turpeenottoa, ei sammaleen keruuta voida sen avulla säännellä. Ja koska rahkasammaleen keruu ei edellytä ennakkollista ilmoitus- tai lupamenettelyä, ei toiminnalta edellytetä luonnonarvojen selvittämistä. Niinpä alueet, jotka eivät tulisi luonnonarvonsa vuoksi saamaan turvetuotannolle ympäristölupaa, on mahdollista ottaa rahkasammaleen keruuseen, vaikka vaikutukset suoluonnolle ovat samansuuntaiset. Haastateltava oli huolissaan siitä, että rahkasammaleen keruuta on viime vuosina kohdistunut luonnontilaisuusluokan 3 soille.

**Kuntien** vastaajien (n = 27) mielestä uudistus on parantanut mahdollisuuksia huomioida merkittävät luonnonarvot lupamenettelyssä (samaa mieltä 63 %, eri mieltä 4 %) ja enemmistön (56 %) mielestä mahdollisuudet tähän ovat riittävät (eri mieltä 19 %). Uudistuksen katsottiin myös parantaneen yleisesti ympäristönsuojelun tasoa.

Väittämä siitä, että uudistus on vaikuttanut siihen, millaisille soille ympäristölupia on haettu, sai enemmän kannatusta (37 %) kuin vastustusta (15 %). Lähes kolmannes vastaajista ei kuitenkaan osannut ottaa kantaa tähän kysymykseen. Lähes puolet vastanneista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että uudistus on parantanut luonnonarvojen selvittämisen tasoa lupahakemuksessa (täysin tai jokseenkin eri mieltä 7 %). Rungas viidennes vastaajista ei osannut ottaa asiaan kantaa.

Enemmistö (52 %) vastanneista piti luonnontilaisuusluokitusta koskevia säännöksiä käyttökelpoisina työkaluina sijoituspaikan luonnonarvojen arvioimiseen. Täysin tai jokseenkin eri mieltä tästä oli vain 7 % vastaajista. Rungas viidennes suhtautui asiaan neutraalisti. Luonnonarvon käsitteen selkeys jakoi mielipiteitä: Kolmanneksen mielestä käsite ei ole selkeä, kun selkeänä sitä piti vain noin viidennes vastaajista. Neutraalisti väittämään suhtautui viidennes ja viidennes ei osannut ottaa kantaa väittämään.

Kuntaliiton haastattelussa ei turvekysymyksiin otettu kantaa. Yhdessä sanallisessa kommentissa tuotiin esille, että suunnitelmia tuotannon aloittamiseksi tai tuotannon laajentamiseksi on peruttu eikä uusia/jatkolupia ole enää haettu. Yksi kommentoija piti luonnontilaisuusluokitusta heikkona ja tulkinnanvaraisena.

Kysymykseen muista mahdollisista uudistuksen aiheuttamista vaikutuksista eräs vastaaja kiinnitti huomiota lupamateriaalin määrän kasvamiseen, mikä syö ympäristönsuojelun resursseja. Lausuntojen valmistelu kärsii käytettävän ajan vähäisyyden vuoksi. Eräs vastaaja toi esiin myös havainnon, että soiden ennallistamista on tehty tuotannon laajennussuunnitelmien peruuntumisen myötä aiempaa aikaisemmin.

**Tuomioistuinten** vastaajat (n = 3) katsoivat uudistuksen parantaneen mahdollisuuksia huomioida merkittävät luonnonarvot lupamenettelyssä. Väittämä siitä, että luonnonarvojen huomioon ottamisen mahdollisuus on riittävä, jakoi sen sijaan mielipiteet. Yksi vastaajista katsoi uudistuksen yleisesti parantaneen ympäristönsuojelun tasoa, yksi suhtautui väittämään neutraalisti ja yksi ei osannut ottaa kantaa.

Tuomioistuinten vastaajista yksi oli jokseenkin samaa mieltä siitä, että uudistus on vaikuttanut siihen, millaisille soille ympäristölupia on haettu ja kaksi vastaajaa ei osannut ottaa kantaa väittämään. Väittämään luontoselvitysten tason parantumisesta kaksi vastaajaa suhtautui neutraalisti ja yksi oli jokseenkin samaa mieltä.

Kaksi kolmesta vastanneesta oli jokseenkin eri mieltä siitä, että luonnontilaisuusluokitusta koskevat säännökset ovat käyttökelpoisia työkaluja sijoituspaikan luonnonarvojen arvioimiseen ja vain yksi vastaaja oli jokseenkin samaa mieltä väittämästä. Kaksi

kolmesta vastaajasta piti luonnonarvon käsitettä epäselvänä ja yksi jokseenkin selvänä.

Webropol-vastauksia täydentäviä sanallisia kommentteja oli vain yksi, jonka mukaan säännös on vaikeasti kirjoitettu eikä sen soveltaminen ole helppoa. Tuomioistuinten edustajien haastattelussa yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että teoriassa merkittävien luonnonarvojen riittävä huomioon ottaminen on mahdollista, mikäli luonnontilaisuusluokitus on kohdallaan ja käytettävissä on riittävät selvitykset luonnonarvoista. Edelleen haastateltava katsoi luonnontilaisuusluokituksen olevan sinällään käyttökelpoinen työkalu, mutta se ottaa huomioon ensisijaisesti vain suon vesitalouden muutokset ja on sikäli rajallinen kuvaamaan luonnonarvoja. Luonnonarvon tulkinta edellyttää selvityksiä, joita toiminnanharjoittaja ei aina pysty toimittamaan ja asia jää usein ympäristöhallinnon selvitysten varaan.

Kuten muissakin, myös tuomioistuinten haastattelussa nousi esiin luonnontilaisuusluokan määrittämisen haasteet – riippuvuus käytettävästä suorajauksesta ja etenkin luokkien 2 ja 3 tulkinta. Esimerkiksi GTK:n rajaamien suoaltaiden luonnontilaisuusluokituksen ei katsottu olevan aina riittävä peruste tulkinnalle.

Eräs haastateltu nosti esiin myös 13 §:n kolmannen momentin ja katsoi, ettei kaavoituksen yhteydessä tehty selvitys ole riittävä peruste sille, ettei 13 §:ää tarvitsisi soveltaa, sillä maakuntatasolla tehtävät selvitykset eivät ole hänen mielestään tähän välttämättä riittäviä.

**Teollisuuden** vastaaja (n = 1) oli jokseenkin samaa mieltä siitä, että uudistus on parantanut mahdollisuuksia huomioida merkittävät luonnonarvot lupamenettelyssä ja täysin samaa mieltä siitä, että mahdollisuudet ottaa luonnonarvot huomioon ovat riittävät. Luonnontilaisuusluokitusta koskevia säännöksiä vastaaja piti käyttökelpoisina työkaluina sijoituspaikan luonnonarvojen arvioimiseen. Vastaajan mielestä uudistus on vaikuttanut siihen, millaisille soille lupia on haettu. Luonnonarvon käsitteen vastaaja katsoi epäselväksi. Muihin kysymyksiin vastaaja suhtautui neutraalisti. Sanallisissa kommentteissa vastaaja katsoi ”ajan ajaneen pykälän ohi”. Hän katsoi myös pykälän tarkoituksena olleen vain turvetuotantoalueiden luvituksen estämisen.

**Järjestövastaaja** (n = 1) oli useimmissa tapauksissa täysin samaa mieltä väittämien kanssa, eli koki uudistuksen vaikutukset hyvin positiivisina. Jokseenkin samaa mieltä vastaaja oli merkittävän luonnonarvon käsitteen selkeydestä. Kriittisesti vastaaja suhtautui ainoastaan väittämään, jonka mukaan luonnontilaisuusluokitusta koskevat säännökset ovat käyttökelpoisia työkaluja arvioitaessa turvetuotantohankkeen sijoituspaikan luonnonarvoja (jokseenkin eri mieltä). Sanallisessa täydentävässä kommentissa



tissa vastaaja toi esiin soiden pilkkomisen moneen osaan ja heikompien osien tuotantoon ottamisen, mikä aiheuttaa haittaa suokokonaisuudelle heikentäessään vesitaloutta ja ennallistamispotentiaalia.

Järjestön haastateltavat katsoivat 13 §:n edistyneen suoluonnon turvaamista. Erityisen merkittävänä pidettiin sitä, että sijoituspaikan luonnonarvojen huomioonottamisen mahdollisuuksia on laajennettu ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa. Korostettiin myös uudistuksen ennaltaehkäisevää vaikutusta: lupia ei ole haettu arvokkaille kohteille samassa määrin kuin aiemmin. Toiminnanharjoittaja on jopa saattanut luopua kokonaan joistakin luonnonarvoista omaavista, aiemmin turvetuotantoon varatuista suoalueista. Luontoselvitysten tason todettiin myös jossain määrin parantuneen, erityisesti suoluontotyypin selvitysten osalta.

Haastateltavien mukaan luonnonarvojen huomioon ottamista voidaan ja on syytä kuitenkin edelleen parantaa tarkistamalla luonnontilaisuusluokittelua sekä soveltamalla suoalueen rajausta pienipiirteisemmin (ei esimerkiksi suoraan GTK:n määrittämä laajemman suoaltaan rajausta ja luonnontilaisuusluokka).

Järjestö toi esiin huolen rahkasammalen keruusta, joka ei tällä hetkellä ole sääntelyn piirissä. Lisäksi esitettiin mielipide, jonka mukaan ympäristönsuojelulaki kaipaisi kokonaisuudistusta ilmastovaikutusten huomioon ottamiseksi.

## 2.4.5 Ympäristönsuojelulain 13 §:n soveltaminen turvetuotannon ympäristölupapäätöksissä

Ympäristönsuojelulain 13 §:n soveltamista ja tulkintaa tarkasteltiin erillisselvityksellä käymällä läpi aluehallintovirastojen turvetuotantoon liittyvät ympäristölupapäätökset aikavälillä 1.1.2015–31.12.2020. Lisäksi tutkittiin Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset turvetuotantoa koskevista lupapäätöksistä tehtyihin valituksiin aikavälillä 1.1.2015–30.9.2021. Selvityksessä huomioitiin päätökset, jotka olivat tulleet vireille uuden ympäristönsuojelulain (527/2014) aikana eli 1.9.2014 jälkeen ja jotka kattoivat käytännössä koko toiminnan. Lupamääräysten muuttamispäätökset, selvityspäätökset sekä hakijan perumat tai viranomaisen käsittelemättä jättämät hakemukset jätettiin tarkastelun ulkopuolelle. Lupapäätösaineisto koottiin Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) lupaseurantatiedoista. Tuomioistuinten päätökset poimittiin SYKELLE toimitetusta päätöksistä.

Selvityksessä koottiin tietoa siitä, onko lupapäätöksessä mainintaa 13 §:n huomioon ottamisesta lupaharkinnassa ja siitä, oliko 13 §:llä ollut vaikutusta lupapäätökseen. Edelleen huomio kiinnitettiin kirjattuihin perusteluihin sille, miksi säännös oli tai ei ollut

vaikuttanut päätökseen. Lupapäätösten ja valituksista annettujen ratkaisujen perusteella tarkasteltiin myös merkittävän luonnonarvon ja suon luonnontilaisuusluokan tulkintaa lupamenettelyssä. Myös muun lainsäädännön (luonnonsuojelulaki, vesilain mukaisten vesiluontotyyppien suojelu) turvaamiin luonnonarvoihin liittyvät perustelut kirjattiin ylös. Sen sijaan huomiota ei kiinnitetty tässä yhteydessä päästöistä johtuviin vesiensuojelullisiin perusteluihin.

#### 2.4.5.1 Yhteenvetoa turvetuotannon lupapäätöksistä

Aluehallintovirastojen tekemiä turvetuotannon ympäristölupapäätöksiä (taulukko 2) käytiin läpi yhteensä 251 kappaletta ja Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä yhteensä 128 kappaletta. Aluehallintovirastolle jätetyistä hakemuksista 70 %:lle (176 kpl) myönnettiin lupa, hylättiin 9 % (23 kpl) ja osittain hylättiin ja osittain hyväksyttiin 21 % (52 kpl).

Päätöksistä 76 %:ssa (190 kpl) on jossain kohdassa päätöksen perusteluja mainittu ympäristönsuojelulain 13 §. Päätöksistä 24 %:ssa (61 kpl) ei siis mainita 13 §:ää missään kohdassa. Aluehallintoviraston päätöksistä, joissa 13 § mainitaan päätöksen perusteluissa, luvituksen kohteena olevan suon luonnontilaisuusluokan tai luonnonarvojen ei katsottu riittävän 96 %:ssa (186 kpl) tapauksista 13 §:n soveltamiseen siten, että turvetuotantolupa tulisi evätä (taulukko 2).

Esimerkki tyypillisestä perustelusta: *”Alueen luonnontila on merkittävästi muuttunut eikä lupaharkinnassa ole ollut tarpeen soveltaa turvetuotannon sijoittamista koskevia ympäristönsuojelulain 13 §:n 1–3 momentin säännöksiä. Tuotantoalueella tai toiminnan vaikutusalueella ei ole ympäristönsuojelulain 13 §:ssä tarkoitettuja valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittäviä luonnonarvoja eikä luonnonsuojelulain perusteella erityistä suojelumerkitystä omaavia lajeja tai luontotyyppejä. Toiminnasta ei aiheudu ympäristönsuojelulain 49 §:ssä tarkoitettua erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista.”*

**Taulukko 2.** Aluehallintovirastoissa käsitellyt turvetuotannon lupahakemukset vuosina 2015–2020.

<b>Päätös</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>yht.</b>	<b>%</b>
Hakemus hyväksytty	16	51	35	31	19	24	176	70
Hakemus hylätty	0	3	3	6	6	5	23	9
Hakemus osittain hyväksytty/osittain hylätty	0	7	12	14	10	9	52	21
<b>Yhteensä</b>	<b>16</b>	<b>61</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>251</b>	<b>100</b>
<b>13 §:n maininta</b>								
Ei mainittu	10	20	9	9	7	6	61	24
Mainittu vain sovelletut säädökset -kohdassa	2	10	10	3	2	0	27	11
Mainittu vain päätöksen perusteluissa	1	4	9	3	3	6	26	10
Mainittu sovelletuissa säädöksissä ja päätöksen perusteluissa	3	27	22	36	23	26	137	55
<b>Yhteensä</b>	<b>16</b>	<b>61</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>251</b>	<b>100</b>
<b>13 §:n vaikutus päätökseen*</b>								
Ei vaikuttanut päätökseen**	6	40	39	39	26	31	181	94
Ei vaikuttanut päätökseen, vaikka It-luokka 3–5 (ei merkittäviä luonnonarvoja)	0	0	0	1	0	1	2	1
Ei vaikuttanut päätökseen, ei perusteltu	0	1	1	1	0	0	3	2
Vaikuttanut päätökseen	0	0	1	2	3	1	7	4
<b>Yhteensä</b>	<b>6</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>43</b>	<b>29</b>	<b>33</b>	<b>193</b>	<b>100</b>

\* Päätöksessä mainittu 13 §. Luvut eivät ole vertailukelpoisia suhteessa kohtaan 13 §:n maininta, sillä osalla päätöksistä on kaksi eri luokitusta johtuen hakemusten osittaisesta hyväksymisestä ja hylkäyksestä.

\*\* Perusteluina mm. luonnontilaisuusluokka 0–2, ojitettu/osittain ojitettu, tuotannossa oleva alue, luonnontila muuttunut/merkittävästi muuttunut.

Aluehallintovirasto hylkäsi 13 §:n perusteella kokonaan tai osittain seitsemän hakemusta (4 %) tuotantoalueen merkittävän luonnonarvon vuoksi: *”...turvetuotanto merkitsee toiminta-alueen fyysistä muuttamista tavalla, joka aiheuttaisi valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista”*.

Muista luontoarvoihin liittyvistä syistä osittain tai kokonaan hylättyjä päätöksiä annettiin yhteensä seitsemän kappaletta, perusteluina luonnonsuojelulain tai vesilain säännökset (sääksen tai maakotkan pesäpuu, vaikutukset Natura 2000 -alueeseen, pienvedet). Päästöistä johtuvaa veden laadun pilaantumista ei ole tässä yhteydessä tarkasteltu.

Vaasan hallinto-oikeus on antanut päätöksen kahdeksassa luontoon, luonnonarvoihin ja luonnontilaisuusluokkaan liittyvässä valituksessa. Neljä päätöstä liittyi 13 §:n luonnonarvoihin ja luonnontilaisuusluokkaan. Näistä yhden tapauksen hallinto-oikeus ratkaisi itse arvioidessaan suon luonnontilaisuusluokaksi 2:n sijaan 3 ja hylätessään hakemuksen. Kolme muuta valitusta Vaasan hallinto-oikeus palautti aluehallintovirastoille. Näistä yhden prosessi loppui hakijan vedettyä hakemuksensa pois, yhden luonnontilaisuusluokan aluehallintovirasto nosti uudessa käsittelyssään luokasta 2 luokkaan 3 ja hylkäsi hakemuksen luonnonarvojen perusteella, kolmannen tapausta ei vielä 30.9.2021 mennessä ollut käsitelty uudelleen. Tarkastelujaksolla korkein hallinto-oikeus ei antanut yhtään 13 §:ään liittyvää päätöstä.

Neljä muuta päätöstä olivat 13 §:ään liittymättömiä luontoa tai luonnonarvoja koskevia päätöksiä. Yksi valitus haki päätösmuutosta maakuntakaavassa olevan luonnon monimuotoisuuden ydinalueen turvaamiseksi ja yksi suon luonnonarvon kunnioittamisen puutteen vuoksi. Nämä valitukset hylättiin. Loput kaksi valitusta koski kalasääskien pesäpuita. Toinen näistä sai aikaan lupamääräyksen muutoksen, toinen valitus hylättiin.

#### 2.4.5.2 Merkittävä luonnonarvo ja luonnontilaisuusluokka lupapäätöksissä

Suurin osa lupahakemuksista koski merkittävästi muuttuneita soita, joiden osalta ympäristönsuojelulain 13 § ei tule sovellettavaksi. Valtaosalla hakemuksista (69 %, 173 kpl) luonnontilaisuusluokkaa ei ollut suoraan ilmoitettu numeerisena luokkarivona, mutta suon muuttuneisuutta (yleensä ojitustilannetta) luonnehdittiin sanallisesti, esimerkiksi *”Alueen luonnontila on ojitusten vuoksi merkittävästi muuttunut eikä lupaharkinnassa ole ollut tarpeen soveltaa turvetuotannon sijoittamista koskevia ympäristönsuojelulain 13 §:n 1–3 momenttien säännöksiä.”*

Luonnontilaisuusluokan tulkintaa tarkasteltiin esimerkinomaisesti sellaisten tapausten osalta (kahdeksan kappaletta), joissa aluehallintovirasto tulkitsi luonnontilaisuusluokan hakijan ilmoittamasta poikkeavaksi. Seitsemässä tapauksessa aluehallintovirasto

arvioi suon luonnontilaisuusluokan ilmoitettua korkeammaksi ja yhdessä tapauksessa kohteen luonnontilaisuusluokka nousi hakemuksen täydennyksen yhteydessä.

Useissa edellä mainituissa aluehallintoviraston päätöksissä tuotiin esille luonnontilaisuusluokan arvioimiseen liittyviä haasteita: vakiintuneet soveltamiskäytännöt puuttuvat, luonnontilaisuusluokan arvioiminen ei ole yksiselitteistä, luokkien väliset rajapinnat tai soiden rajauksen toteuttamiseen ei ole yhteisesti sovittuja ohjeita. Osassa aluehallintovirastojen päätöksiä otettiin myös kantaa hakemuksessa hyödynnettyyn GTK:n luonnontilaisuusluokkaan, joka ei aluehallintovirastojen tulkinnan mukaan aina vastaa lupahakemuksen kohteena olevan alueen luonnontilaisuusluokkaa johtuen tarkastelualueen erilaisesta rajauksesta. Todettakoon tässä yhteydessä, että GTK ohjeistaa (GTK 2014) huomioimaan luonnontilaisuusluokitusta koskevan aineistonsa osalta, ettei tutkitun alueen rajausta (jolta luonnontilaisuusluokitus on tehty), välttämättä vastaa strategian mukaista rajaustapaa, sillä esimerkiksi teiden rakentaminen, pellonraivaus tai turvetuotanto on voinut tutkimuksen jälkeen muuttaa rajattavia kokonaisuuksia. Laajoilla tutkimusalueilla voi siis todellisuudessa olla useita luokiteltavia suota tai turvemaa-altaita. Siksi GTK suosittelee soiden käytön suunnittelun yhteydessä tarkastamaan kohteen luonnontilaisuusluokituksen yhteistyössä GTK:n asiantuntijoiden kanssa.

Ympäristönsuojelulain 13 §:n perustelujen mukaan (HE 214/2013) luonnonarvoja arvioidessa tulee huomioida sijoituspaikalla esiintyvien suolajien ja -luontotyyppien uhanalaisuus sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus, sekä suon luonnontilaisuus. Sijoituspaikan luonnonarvoina lupapäätöksissä onkin yleensä huomioitu suon luonnontilaisuuden/muuttuneisuuden aste, uhanalaisten suoyhdistymätyyppien ja suotyyppien lukumäärä sekä uhanalaisten kasvi- ja lintulajien lukumäärät. Huomiota on voitu kiinnittää myös muun muassa siihen, että hankealue liittyy laajempaan häiriintymättömään hydrologiseen suokokonaisuuteen tai mahdollistaa lajien levittäytymismahdollisuuksia.

Luonnontilaisuusluokan määrittämisen periaatteet ja siinä huomioon otettavat seikat ovat edellyttäneet selkeämpää tulkinnan linjausta. Vaasan hallinto-oikeus esimerkiksi linjasi päätöksessään (päätösnumero 21/0023/1, Alussuo), että yksittäisen suon luonnontilaisuuden muutos arvioidaan tapauskohtaisesti arvioinnin kohteena olevan suon vesitaloudessa ja kasvillisuudessa aiheutuneiden muutosten perusteella, eikä esimerkiksi sijaintipaikan seutukunnan soiden ojitusastetta voidaan ottaa huomioon luonnontilaisuutta arvioidessa. Suon rajaamisen osalta Vaasan hallinto-oikeus linjasi (päätösnumero 20/0081/1, Kallasuo), valtioneuvoston periaatepäätökseen soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta viitaten (Valtioneuvosto 2012), että geologisen suoaltaan sisällä voi olla itsenäisiksi soiksi luokiteltavia osia. Erityisesti suurten suoaltaiden osalta vain yhden luonnontilaisuusluokan käyttäminen saattaa hallinto-oikeuden mukaan olla ristiriidassa ympäristönsuojelulain 13 §:n suonluonnon suojelemista koskevan tavoitteen kanssa, erityisesti sellaisten soiden osalta,

joilla on ojitettuja ja ojittamattomia osia. Hallinto-oikeuden mukaan luokittelussa käytettävät kriteerit edellyttävät, että luonnontilaisuutta pidetään ekologisena käsitteenä, koska luonnontilaisuusluokan määräävä tekijä ei ole suoraan ojitusaste vaan ojituksen seurauksena ojittamattomien osien vesitaloudessa ja kasvillisuudessa tapahtuneet muutokset.

## 2.4.6 Yhteenveto

Selvityksen mukaan uudistus on edistänyt tavoitetta edistää luonnonarvojen huomiointia turvetuotannon lupaharkinnassa ja pääsääntöisesti vastaajatahot olivat tästä samaa mieltä. Merkittäväksi todettiin se, että uudistus on ohjannut ennalta tuottajien sijoituspaikkaharkintaa; lupia on haettu pääosin jo merkittävästi muuttuneille suoalueille. Myös lupaselvitys tukee tätä johtopäätöstä. Uudistuksen on katsottu myös parantaneen luontoselvitysten tasoa.

Vaikka luonnontilaisuusluokitusta pidettiin sinällään käyttökelpoisena työkaluna soiden luonnonarvon määrittelyssä, on sen soveltamiseen ja tulkintaan liittynyt haasteita, jotka nousivat esille hyvin monissa vastauksissa. Merkittävän luonnonarvon käsitettä pidettiin myös vaikeaselkoisena. Näiltä osin kaivattiin säännöksen selkeyttämistä ja lisää ohjausta tulkintaan. Haasteiksi luonnontilaisuusluokituksen soveltamisessa tunnistettiin muun muassa suoalueen rajauksen merkittävä vaikutus luonnontilaisuusluokan määräytymiseen ja epätietoisuus siitä, tuleeko suoalueelle määrittää yksi vai sen pienemmille osa-alueille useampi luonnontilaisuusluokka. Erityisiä haasteita ovat aiheuttaneet tulkintaerot luonnontilaisuusluokkien 2 ja 3 välillä, mikä on keskeinen raja tehtäessä päätöstä siitä, tuleeko 13 § ylipäänsä sovellettavaksi. Tärkeinä ja lakiuudistuksen tavoitteiden kannalta oikeansuuntaisina on pidetty viimeaikaisia Vaasan hallinto-oikeuden ja aluehallintovirastojen päätöksiä ja linjauksia 13 §:n tulkinnasta.

Kaavoitus nousi esiin ympäristönsuojelulain 13 §:n 1 momentin soveltamisen poikkeamisen perusteena. Vaikka sinällään maakuntakaavoituksen rooli turvetuotannon sijoittamisen ohjauksessa on katsottu tärkeäksi, liittyy mainitun säännöksen soveltamiseen riski siitä, etteivät maakuntatasolla tehtävät selvitykset ole aina riittäviä ja ajantasaisia luonnonarvojen selvittämisen kannalta.

Koettiin myös huolta uuden, tulevaisuudessa todennäköisesti kasvavan soiden käyttömuodon, rahkasammalen keruun uhkasta soiden luonnonarvoille. Sitä ei tulkita turpeenotoksi, eikä se ole ympäristönsuojelulain 13 §:n tai muunkaan ennakkollisen ilmoitus- tai lupamenettelyn piirissä.

## 2.5 Pienten turvetuotantoalueiden siirtäminen lupamenettelyyn

Tutkimuskysymys: *Mikä ympäristövaikutus oli pienten turvetuotantoalueiden siirtämisellä lupamenettelyyn?*

### 2.5.1 Tausta ja tavoitteet

Ympäristönsuojelulain uudistuksessa 2014 myös enintään 10 hehtaarin turvetuotantoalueet ja niihin liittyvä ojitus tulivat luvanvaraisuuden piiriin ympäristöhaittojen sääntelemiseksi (HE 214/2013). Ennen lakiuudistusta turvetuotanto tarvitsi ympäristöluvan vain, mikäli tuotantoalueen laajuus oli yli 10 hehtaaria tai jokin yleisistä luvanvaraisuusperusteista tuli sovellettavaksi (YSL 86/2000, 28 §).

Uudistetun ympäristönsuojelulain 230 §:n 1 momentin siirtymäsäännöksen mukaan ympäristölupaa tuli hakea jo toiminnassa oleville, pinta-alaltaan 5–10 hehtaarin tuotantoalueille 1.9.2015 mennessä ja pinta-alaltaan enintään viiden hehtaarin tuotantoalueille 1.9.2016 mennessä. Sitten siirtymäaika jatkettiin ja ympäristönsuojelulain muutos (327/2016) antoi mahdollisuuden hakea enintään 10 hehtaarin laajuisille turvetuotantoalueille ympäristölupaa 1.9.2020 saakka. Hakuajan pidentäminen koski niitä tuotantoalueita, jotka olivat olleet toiminnassa uudistetun ympäristönsuojelulain tullessa voimaan 1.9.2014. Jatkoaikaa perusteltiin muun muassa sillä, että ympäristölupia oli tuohon mennessä haettu huomattavan vähän suhteessa tiedossa oleviin pieniin turvetuotantoalueisiin (HE 147/2015). Vaikutti myös siltä, ettei kaikilla tuottajilla vielä ollut riittävää tietoa luvanhakuvelvoitteesta.

Pienimuotoinen kotitarveotto on edelleen mahdollista ilman ympäristölupaa, jos toimintaa ei katsota ammattimaiseksi (HE 214/2013). Ilmoitusvelvollisuutta ei ole, mutta luvantarpeen arvioimiseksi turpeen kotitarveotosta pyydetään ilmoittamaan asianomaiselle ELY-keskukselle (Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2019). Pohjavesialueella kotitarveottamisesta ohjeistetaan tekemään aina ilmoitus.

Ympäristöministeriö ohjeistaa (Ympäristöministeriö 2015), että pienimuotoisuuden ehdon arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti. Pienimuotoisella kotitarveotolla tarkoitetaan selkeästi alle 10 hehtaarin turpeenottoaluetta. Kotitarpeella tarkoitetaan omaa yksityistaloutta, myös omaa maa- ja metsätaloutta palvelevaa käyttötarkoitusta tai toimintaa (Ympäristöministeriö 2015), jollaista on esimerkiksi turpeen käyttö eläinten kuivikkeena, kasvuturpeena tai polttoaineena omalla tilalla.

Lain perustelujen (HE 214/2013) mukaan pienten turvetuotantoalueiden saattaminen luvanvaraisuuden piiriin oli merkittävä parannus ympäristönsuojelun tasoon. Sen katsottiin parantavan mahdollisuuksia turvetuotannosta aiheutuvien ympäristö- ja luontovaikutusten torjumiseen ja vähentämiseen. Ratkaisun taustalla oli myös muun muassa tieto siitä, että vierekkäin perustetuilla, ilman ympäristölupaa toimivilla lukuisilla pienillä tuotantoalueilla voi olla yhteenlaskettuna maakunnallisesti huomattaviakin vesistövaikutuksia (HE 147/2015). Uudistuksen yhteydessä luvanvaraisuuden ennakoitiin mahdollisesti vähentävän pienten tuotantoalueiden perustamista (HE 214/2013).

Tavoite muuttaa ympäristönsuojelulain uudistuksessa pienten turvetuotantohankkeiden (poislukien kotitarvekäyttö) ympäristöluvanvaraisuutta esitettiin soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (Valtioneuvosto 2012) ja sitä edeltävässä soiden ja turvemaiden strategiassa (Maa- ja metsätalousministeriö 2011). Perusteena oli muun muassa ympäristövaikutusten ennakoivalvontamahdollisuuksien paraneminen ja toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu. Taustalla oli myös yleinen tavoite suunnata turvetuotantoa ojitetuille tai muutoin merkittävästi muuttuneille soille.

## 2.5.2 Aiemmat selvitykset

Vuoden 2014 lakiuudistusta edeltävässä, luonnonarvojen turvaamisen sääntelyvaihtoehtoja koskevassa Koivulehdon ym. (2012) arvioinnissa nousi haastatteluissa esiin tarve 10 hehtaarin luparajan poistamiseen. Lupavelvollisuuden laajentaminen katsottiin luonnonarvo- ja ympäristövaikutuksiltaan myönteiseksi toimenpiteeksi turvetuotannon ympäristöluvassa annettavien velvoitteiden ja päästöjen hillitsemiseen kohdistuvien vaateiden kohdentuessa kaikkeen ammattimaiseen turpeenottoon.

Pienten alueiden turvetuotannon katsottiin muodostuneen ongelmaksi hankkeiden määrän lisääntyttyä ja hankkeiden muututtua luonteeltaan kuiviketurpeen kotitarveotosta kaupalliseksi toiminnaksi (Koivulehto ym. 2012). Arvioinnin yhteydessä luparajaa kommentoineet ELY-keskusten edustajat pitivät järkevänä luparajasta luopumista, jotta kaikki ammattimainen ympäristövaikutuksia aiheuttava turvetuotanto saataisiin luvanvaraiseksi. Enintään 10 hehtaarin turpeenoton katsottiin aiheuttavan ongelmia erityisesti silloin, kun pienistä vierekkäisistä alueista oli muodostettu käytännössä yksi suuri alue, jonka turpeen pienet tuottajat markkinoivat yhdessä lämpölaitoksille. Tällöin alueen ympäristövaikutukset ovat samaa luokkaa kuin suuren turpeenottoalueen. Kokorajaa katsottiin käytetyn myös ”yhdistelyyn”, jossa ensin oli haettu lupaa 9,9 hehtaarin alueelle, jonka jälkeen tuotannosta poistuneen pinta-alan tilalle oli pyritty hankkimaan lisäalaa eri toiminimellä lupavelvollisuuden välttämiseksi.

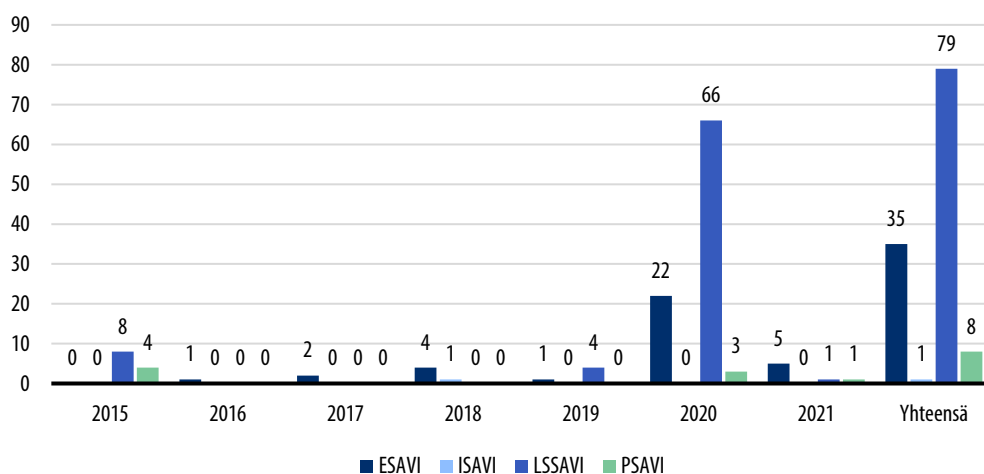


Koivulehdon ym. (2012) mukaan haastateltu ELY-keskuksen asiantuntija arvioi toiminnanharjoittajia olleen tuolloin noin 150–200 ja enintään 10 hehtaarin kokoisia hankkeita yhteensä noin 250 kappaletta eri puolilla maata. Vuonna 2019 Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus arvioi pienten tuotantoalueiden määrän olevan noin 450, näistä valtaosa Etelä-Pohjanmaalla ja Satakunnassa (Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2019). Tiedot perustuvat turvetuotannon valvojille tehtyihin kyselyihin. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksesta saadun tiedon mukaan pienten tuotantoalueiden vuosittaisen määrän kehityksestä ei kuitenkaan ole käytettävissä tilastoa. Jo ennen lakiuudistusta käytössä ollut ilmoitusmenettely on ollut vapaaehtoinen, kaikista alueista ei ole tehty ilmoitusta ja tieto ilmoituksesta on voinut jäädä vain kuntaan.

### 2.5.3 Vireille tulleet pienten turvetuotantoalueiden lupahakemukset

Ympäristönsuojelulain uudistuksen 2014 jälkeen enintään 10 hehtaarin tuotantoalueiden lupahakemuksia on tullut vireille yhteensä 123 kpl (kuvio 5). Hakemusten määrä vaihtelee alueittain suuresti. Vuoden 2021 loppuun mennessä valtaosa, 64 % hakemuksista oli jätetty Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle. Etelä-Suomen aluehallintovirastolle oli jätetty 28 % ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle 7 % hakemuksista, Itä-Suomen aluehallintovirastolle vain yksi hakemus. Alkuvuosina hakemuksia jätettiin vähän. Valtaosa hakemuksista (74 %) jätettiin vuonna 2020, minkä jälkeen hakemusten määrä on taas laskenut.

**Kuvio 5.** Ympäristönsuojelulain voimaantulon jälkeen (1.9.2014–31.12.2021) aluehallintovirastoihin vireille tulleet enintään 10 hehtaarin turvetuotantoalueiden hakemukset (USPA 11.2.2022).



## 2.5.4 Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset

Kysymystä pienten turvetuotantoalueiden lupamenettelyyn siirtämisen ympäristövaikutuksista selvitettiin webropol-kyselyllä, jossa vastaajilta pyydettiin sanallisia kommentteja, sekä lisäksi haastattelujen avulla. Kysymykset osoitettiin vain niille vastaajille, jotka olivat olleet uuden lain aikana valmistelemassa turvetuotannon lupahakemuksia, lupapäätöksiä, valituspäätöksiä tai niistä annettavia lausuntoja, muistutuksia tai mielipiteitä tai joiden tehtäviin liittyi turvetuotannon valvontaa. Valtaosa vastaajista edusti aluehallintovirastoja, ELY-keskuksia ja kuntia.

**Aluehallintovirastojen** edustajien kommenttien perusteella luparajan poistamisen vaikutukset koettiin hyvinkin erilaisina. Osa vastaajista katsoi uudistuksella olleen positiivisia vaikutuksia mahdollisuuksiin edistää vesiensuojelua, ainakin paikallisesti. Myös pienille tuotantoalueille on tullut vaatimuksena BAT:n täyttävä vesienkäsittelyn taso, joten niille on annettu määräyksiä vesiensuojelurakenteista ja tarkkailusta. Hankalissa paikoissa on saatettu myöntää vain määräaikaista lupia. Uudistuksen myötä poistui myös mahdollisuus turvetuotantoon ilman lupaa pienillä vierekkäisillä alueilla. Muutamat vastaajat myös katsoivat pieniä tuotantoalueita poistuneen turvetuotannosta ja uusien pienten tuotantoalueiden perustamisen vähentyneen uudistuksen jälkeen.

Toisaalta useat vastaajista katsoivat vaikutusten ympäristönsuojelun tasoon olevan olemattomat tai vähäiset, ainakin näin lyhyellä aikavälillä. Osa vastaajista toi esiin uudistuksen myötä lisääntyneen hallinnollisen taakan ja kasvaneen työmäärän, pitäen niitä suurina suhteessa uudistuksen ympäristövaikutuksiin. Toisaalta tuotiin ilmi vaikeavuuden riippuvan valvontaan käytettävissä olevista resursseista. Lupamenettelyssä koettiin olevan vielä epäselvyyttä ja lupakäytäntö saatettiin kokea hankalaksi: hakemukset ovat olleet usein puutteellisia ja ELY-keskusten vaatimukset hakemusten ja selvitysten osalta on voitu kokea suuriksi.

**ELY-keskusten** kommentoijista osa nosti esiin uudistuksen hyötyjä ja positiivisia ympäristövaikutuksia. Koetaan, että on selkeämpää, kun pienetkin tuotantoalueet ovat mukana lupamenettelyssä. Uudistuksen myötä voidaan estää tuotantoalueiden pilkkomisesta aiheutuvia väärinkäytöksiä ja ympäristökuormitusta. Luvituksen myötä vesienkäsittelyä saadaan parannettua nykyvaatimusten edellyttämälle tasolle ja tuotantoalueet saadaan säännölliseen valvontaan. Vaikka yksittäisten alueiden ympäristövaikutus ei välttämättä ole suuri, vaikutus voi olla suurempi tilanteissa, joissa useat pienet tuotantoalueet ovat keskittyneet samalle vesistöalueelle. Uudistuksen seurauksena tuotannosta katsotaan poistuneen luvituksen raskauden ja kustannusten vuoksi pieniä tuotantoalueita.

Uudistuksen haittana pidetään lupien käsittelyn ja valvonnan vaatimia lisäresursseja. Pienille tuotantoalueille lupaa hakeneista suurin osa on yksityisiä toimijoita, joilla ei ole aikaisempaa kokemusta ympäristölupien asettamisesta velvoitteista. Kaikilta tuottajilta ei myöskään ole vielä saatu tarvittavia hakemuksia. Vesienkäsittely ja tarkkailu voi myös olla haasteellista ja kallista.

ELY-keskusten vastauksissa esiin nousi kotitarveturpeenotto, joka on mahdollista edelleen ilman ympäristölupaa. Kotitarveturpeenottoa pidettiin määrittelyltään epäselvänä ja kaivattiin selkeämpiä kriteerejä esimerkiksi sen suhteen, minkä kaltainen toiminta siihen luetaan ja mikä tuotantomäärä katsotaan pienimuotoiseksi kotitarvetoksi. Eräs vastaaja piti säännöstä ”kyseenalaisena”. Eräs vastaaja taas katsoi, että turpeen kotitarveotolle tulisi olla ilmoitusmenettely ja säädetyt kotitarveoton kriteerit. Koska kotitarveottajilla ei ole ilmoitusvelvollisuutta, tulee valvontaviranomaisen selvittää luvatonta turvetuotantoa havaitessaan, voidaanko toiminta tulkita kotitarvetoksi.

ELY-keskusten kommentteissa tuli ilmi, että vaikka uudistus on vähentänyt mahdollisuuksia väärinkäyttöksiin, luvatonta nostoa on myös edelleen ilmennyt, ja on esimerkiksi jouduttu valvomaan, ettei nostoa jatketa alueella, jolta tuotanto on ilmoitettu lopetetuksi.

**Kuntia** edustavat kommentoijat pitivät uudistuksen vaikutuksia ympäristön ja luonnon kannalta pääosin positiivisina. Paremman suunnittelun, lupamääräysten, vesiensuojelurakenteiden ja valvonnan myötä vesiensuojelun ja luonnonarvojen turvaamisen mahdollisuuksien katsottiin parantuneen. Erään kommentin mukaan uudistus helpottaa myös turvetuotannon vesistövaikutusten ja Natura 2000 -alueisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Pienten hankkeiden katsottiin vähenevän luvitukseen liittyvien selvitysten ja luvan maksullisuuden vuoksi, minkä taas katsottiin jo itsessään vähentävän ympäristövaikutuksia. Eräs vastaaja tosin piti mahdollisena, että kotitarveturpeenotto kuitenkin lisääntyisi etenkin Etelä-Pohjanmaalla. Lupa- ja valvontaviranomaisten riittävän resurssoinnin tarvetta korostettiin.

Eräs kuntavastaaja oli tunnistanut uusia huijaustilanteita: hän totesi havainneensa joidenkin toimijoiden hakeneen maa-aineksen ottolupia kunnista, vaikka oikeasti kyseessä on ollut turvetuotanto.

**Tuomioistuimia** edustava webropol-kyselyn vastaaja katsoi uudistuksen myötä vesienkäsittelyn tehostuneen, valvonnan yhdenmukaistuneen ja toiminnan vaikutuksista saatavan tarkkailutietoa. Tuomioistuinta edustanut haastateltava taas ei ollut vakuuttunut uudistuksen tarpeellisuudesta ja pohti, olisiko joku muu mekanismi ollut parempi. Haastateltava totesi, että vesistövaikutusten perusteella toiminta on voitu asettaa luvanvaraiseksi jo ilman uudistustakin. Turpeen energiakäytön alasajon myötä asiassa ei kuitenkaan ole hänen mielestään jatkossa suurta merkitystä.

**Itä-Suomen yliopiston** haasteltavan mukaan uudistus on lisännyt aluehallintovirastojen työmäärää. Ympäristövaikutusten hän katsoi riippuvan siitä, mihin pienet turpeenottoalueet sijoittuvat ja tehostaako luvitus kuivatusvesien käsittelyä.

**Teollisuuden** ainoan vastaajan mukaan pienillä turvetuotantoalueilla ei ole merkitystä ympäristönsuojelun kannalta. Hänen mukaansa muutoksella saadaan lopetettua pienten itsensä työllistävien turvetoimijoiden toiminta ja hän pohti, olisiko tämä ollut jopa tavoitteena.

**Järjestön** vastaajat pitivät uudistusta merkittävänä, koska sillä saatiin pienet tuotantoalueet luvituksen piiriin. Uudistuksen myötä pystytään myös ehkäisemään laajempien tuotantoalueiden pilkkomiseen liittyviä väärinkäytöksiä. Kun joudutaan tarkastelemaan laajempia suokokonaisuuksia, voidaan turvata paremmin koko suon vesitaloutta.

## 2.5.5 Yhteenveto

Lakiuudistuksen vielä varsin lyhyen soveltamisajan ja pitkän siirtymävaiheen jälkeen on vaikea tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä pienten, enintään 10 hehtaarin turvetuotantoalueiden lupamenettelyn ympäristövaikutuksista. Mielenpitoet ja kokemukset uudistuksen vaikutuksista vaihtelevat webropol-kyselyn ja haastattelujen perusteella varsin paljon.

Monet katsoivat uudistuksen edistäneen ainakin jossain määrin sille asetettuja tavoitetta ehkäistä pienten turvetuotantoalueiden ympäristöhaittoja. Tuotantoalueen kokoon perustuvan luparajan poistamisen katsottiin myös selkiyttäneen lupamenettelyä. Erityisesti vesiensuojelullista merkitystä korostettiin. Vaikutuksia pidettiin usein lähinnä paikallisina, mutta tilanteissa, joissa samalla vesistöalueella sijaitsee useita pieniä tuotantoalueita vaikutukset voivat olla laajempiakin. Joissain vastauksissa nostettiin esiin parantuneet mahdollisuudet turvata luonnonarvoja.

Luvituksen edellyttämien selvitysten ja maksullisuuden katsottiin johtaneen useiden pientuottajien tuotannon lopettamiseen ja luopumiseen uusien alueiden perustamisesta, minkä on tulkittu osaltaan vähentäneen ympäristövaikutuksia. Pienten tuotantoalueiden määrän vuosittaisesta kehityksestä ennen ja jälkeen lakiuudistuksen ei kuitenkaan ole tilastoitua tietoa (ks. luku 2.5.2).

Monet vastaajista ovat kuitenkin myös katsoneet ympäristövaikutusten jääneen olemattomiksi tai vähäisiksi tai niitä on pidetty vähäisinä suhteessa uudistuksen aiheuttamaan suureen työmäärään ja resurssitarpeeseen. Resurssien riittämättömyyden vuoksi osa vastaajista koki, että luvituksen laadusta on jouduttu tinkimään ja lupamääräysten riittävä valvonta on mahdotonta, mikä vähentää uudistuksen vaikuttavuutta.

Lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli vähentää väärinkäytöksiä. Tässä suhteessa positiivisia vaikutuksia onkin havaittu. Toisaalta edelleen on tullut ilmi luvatonta turpeenottoa pienillä tuotantoalueilla tai uusia väärinkäyttötilanteita, joissa lupaa on haettu kunnalta maa-aineislain perusteella, vaikka kyseessä on ollut turpeenotto.

Kotitarveturpeenottoon liittyi vielä epätietoisuutta ja asiaan kaivattiin vielä selkeämpää, säädettyä ohjeistusta ja kriteerejä sen tulkinnasta. Myös mahdollinen ilmoitusvelvollisuus nousi esille. Nyt ilmoittaminen on vapaaehtoista (Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2019).

## 2.6 Lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen

*Tutkimuskysymys: Miten lupamääräysten tarkistamismenettelystä (YSL 71 §) luopuminen on tehostanut lupakäsittelyä ja toisaalta, miten se on vaikuttanut ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin?*

### 2.6.1 Tausta

Vuoden 2014 ympäristönsuojelulaissa oli sen voimaan tullessa lupamääräysten tarkistamista koskeva 71 §, joka vastasi pitkälti kumotun lain (86/2000) 55 §:n 2 momenttia. Uudessa laissa säädettiin lupamääräysten tarkistamismahdollisuudesta, kun taas vanhan lain sanamuoto velvoitti määräämään tarkistamisajankohdasta, jollei ”määräystä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana”. Käytännössä vanhan lain mukainen tarkistamismääräys liitettiin lähes kaikkiin valtion lupaviranomaisen antamiin, toistaiseksi voimassa oleviin lupapäätöksiin. Kuntien ympäristölupaviranomaisten myöntämässä päätöksissä tarkistamismääräys oli ilmeisesti valtiota harvemmin käytetty.

### 71 § MÄÄRÄYS LUPAMÄÄRÄYSTEN TARKISTAMISEKSI (KUMOTTU LAILLA 423/2015 1.5.2015 LUKIEN)

Ympäristöluvassa voidaan määrätä, että lupamääräykset on tarkistettava. Tällöin on ilmoitettava, mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä ja mitkä selvitykset tuolloin on esitettävä.

Tarkistamista koskevaa määräystä harkittaessa on otettava huomioon toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten ennakoitu laajuus ja merkittävyys. Tarkistamista koskevaa määräystä tai luvan määräaikaaisuutta harkittaessa on otettava huomioon myös vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma sekä niiden toimenpideohjelmat.

Direktiivilaitoksen lupamääräysten tarkistamiseen sovelletaan 80 ja 81 §:ää. Direktiivilaitoksen luvassa voidaan kuitenkin määrätä lupamääräysten tarkistamisesta 1 momentin mukaisesti, jos tarkistamiselle on tarpeen asettaa määräaika sen varalta, että hakemusta luvan tarkistamiseksi ei ole tehty mainittujen pykälien nojalla.

Lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen sovelletaan, mitä 39 §:ssä säädetään lupahakemuksesta. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

Hallituksen esityksen (HE 214/2013) mukaan vanhan lain aikana määrätty tarkistamiskäytännöt olivat valtion lupaviranomaisten myöntämässä luvissa keskimäärin noin yhdeksän vuotta vaihdellen tapauskohtaisesti noin vuodesta aina 17 vuoteen. Uudessa laissa säännöksessä tarkennettiin tarkistamisen tarpeellisuutta ja aikaväliä koskevan harkinnan perusteita nykyiseen verrattuna. Harkinnassa oli arvioitava toiminnan laajuutta ja merkittävyyttä sekä toiminnasta aiheutuvia päästöjä ja niiden vaikutuksia. Tarkistamisen tarpeellisuus, laajuus ja määräaika ratkaistiin tapauskohtaisen arvioinnin avulla.

Direktiivilaitoksen lupamääräyksiä ei yleisesti ollut tarkoitettu tarkistettavaksi tämän pykälän nojalla, vaan asiaa koskevien 80 ja 81 §:ien nojalla. Lain 71 §:ää olisi tarvittaessa kuitenkin voitu soveltaa direktiivilaitokseenkin sen varmistamiseksi, että lupamääräykset joka tapauksessa tarkistetaan säännöllisesti tilanteessa, jossa lupamääräysten tarkistamishakemusta ei olisi tehty mainittujen pykälien nojalla tai jos BAT-päätelmiä ei uusittaisi suunnitellussa rytmissä. Tällaisen määräyksen antaminen oli lupaviranomaisen harkinnassa.

## 2.6.2 Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Lain muuttamisen tavoitteena (HE 257/2014) oli tehostaa ympäristölupien käsittelyä muun muassa kumoamalla lupamääräysten tarkistamismenettely. Tällä katsottiin voitavan vaikuttaa tehokkaasti lupaviranomaisten asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen.

Ympäristönsuojelun valvontaviranomaisten nähtiin voivan jatkossa valvontamenettelyssä valikoida lupamenettelyyn ne laitokset luvan muuttamista varten, joissa todellinen luvan muuttamisen tarve on olemassa. Arviointi katsottiin mahdolliseksi kytkeä valvontaviranomaisen jo nykyäänkin suorittamaan säännölliseen valvontaan, jolloin myöskään valvojan taakkaa ei nähty lisäävän kohtuuttomasti. Valvontaviranomaisen työstä olisi jäänyt pois osa lupamenettelyn lausunnoista lupahakemusten karsiutumisen myötä. Valvontaviranomaisen tekemän arvioinnin lisäksi tarkistamismenettely katsottiin korvattavan lain 89 §:llä.

Myös toiminnanharjoittajien kannalta muutoksilla tavoiteltiin käsittelyn tehostamista ja tarpeettomien lupamenettelyiden poistamista. Saman hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli kohdistaa lupamenettelyitä ja niiden vaatimia voimavaroja ympäristön ja sen pilaantumisen ehkäisemisen kannalta merkittäviin ja olennaisiin toiminnan tai sen olosuhteiden muutostilanteisiin taikka tilanteisiin, joita ei ole riittävästi voitu ennakoita alkuperäisessä luvan myöntämisessä.

Hallituksen esityksessä (257/2014) lupamääräysten tarkistamismenettelyn poiston vaikutuksista todettiin muun muassa, että aluehallintovirastoissa ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisissa ei uudistuksen jälkeen käsiteltäisi enää sellaisia lupamääräysten tarkistamisasioita, joissa tarvetta luvan muuttamiseen ei ole. Valvontaviranomaiset säästäisivät puolestaan työaikaa, kun ne eivät enää antaisi lausuntoja tällaisissa lupamääräysten tarkistamisasioissa. Tavoitteen toteutuessa uudistuksella säästettäisiin sekä toiminnanharjoittajien ja muiden asianosaisten että viranomaisten aikaa, karsittaisiin turhien selvitysten tekemistä ja edesautettaisiin viranomaisten mahdollisuuksia keskittyä ydintehtäväänsä, eli ympäristön pilaantumisen ehkäisyyn.

Lievinä haittavaikutuksina nähtiin, että osa siitä työajan säästöstä, joka saavutettaisiin lausuntojen poistuttua, menetettäisiin, kun vastaavat asiat olisi kirjattava ylös ja pantava vireille oma-aloitteisesti. Vastaavasti asianosaisten ja ympäristöjärjestöjen olisi näissä asioissa oltava oma-aloitteisia. Lisäksi katsottiin, että erilaiset ja eriaikaisetkin luvan muutostarpeet on voitu [tarkistamismenettelyssä] yhdistää sekä ajallisesti että menettelyllisesti. Toiminnan vaikutusalueen asianosaisia ja muita tahoja on voitu kuulla menettelyssä keskitetysti. Tämä kustannustehokkuus osittain menetettäisiin uudistuksen toteutuessa. Myös asian vireilletulotavan muutoksen katsottiin vaikuttavan osapuolten asemaan menettelyssä, sillä viranomaisen, asianosaisen tai ympäristöjärjestön rooli muistuttajana, mielipiteen esittäjänä tai lausunnon antajana vaihtuisi aloitteentekijän rooliin. Tällöin tarvittaisiin jonkun tahon aktiivinen vireillepano, jotta luvan muuttaminen tulisi vireille. Kynnys panna asia itse vireille arveltiin olevan etenkin monella haitankärsijällä suurempi kuin esittää muistutus tai mielipide sitä erikseen tiedusteltaessa. Vaatimus toiminnan muuttamisesta olisi siis esitettävä asiaa vireillepantessa.

Muutoksella ei katsottu olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta joitakin tulevaisuuden positiivisia ympäristövaikutuksia katsottiin kuitenkin voivan jäädä saavuttamatta, jos osalliset eivät käyttäisi oikeuttaan panna tarvittaessa vireille luvan muuttamista koskevia asioita.

Lupamääräysten tarkistamista koskeva 71 § kumottiin lakimuutoksella 423/2015, joka tuli voimaan 1.5.2015 lukien.

### 2.6.3 Muut asiaa käsittelevät selvitykset

Ympäristönsuojelulain lupamääräysten tarkistamista koskevan pykälän (71 §) kumoamisen vaikutuksia on arvioitu erityisesti valtion lupa- ja valvontaviranomaisten sekä Vaasan hallinto-oikeuden haastatteluihin perustuvassa selvityksessä (Puska 2019).

Selvityksen tulosten perusteella tarkistamismenettelyn kumoamisella on ollut enemmän haittoja kuin hyötyjä, vaikka kaikkiin lupapäätöksiin sisältyvästä automaattisesta lupamääräysten tarkistamisesta luopumista pidettiin yleisesti hyvänä. Haastatellut katsoivat, että tulisi selvittää mahdollisuutta määrätä perustellusta syystä lupamääräykset tarkistettavaksi määräajassa.

Haastatellut lupa- ja valvontaviranomaiset olivat yleisesti sitä mieltä, että muutoksen myötä ympäristöluvat eivät ole enää ajan tasalla. Lupapäätösten pirstaloitumisesta eli useasta voimassa olevasta päätöksestä seuraa se, että noudatettavista lupamääräyksistä on epäselvyyttä, ympäristönsuojelun taso laskee, toiminnanharjoittajat eriarvoistuvat ja tilanteessa on jokseenkin mahdotonta pysyä selvillä toiminnan lupamääräyksistä, päästöistä ja ympäristövaikutuksista. Ympäristönsuojelun kehittymisen todettiin pysähtyneen niillä toimialoilla, jossa lupamääräysten tarkistaminen on ollut osa jälki-valvontaa, ja tarkistamishakemukseen on tullut liittää selvitys haitallisten ympäristövaikutusten lieventämismahdollisuuksista toimenpide- ja aikatauluehdotuksineen.

Lupaviranomaisen ja hallinto-oikeuden edustajien vastauksissa tuli esiin, että luvan myöntämisen edellytysten toteutumista ja harkintaa ei välttämättä ole pystytty tekemään riittävästi niissä lupa-asioissa, joissa lupa sisältää useita selvitysvelvoitteita ja selvitys on jätettävä muutaman kuukauden kuluessa luvan myöntämisestä. Myös uutta teknologiaa käyttävälle toiminnalle voi olla vaikea myöntää lupaa toistaiseksi voimassa olevana, kun lupamääräysten tarkistamista ei ole. Lupien muuttaminen määräaikaiseksi on ollut harkinnassa lupavalitusten käsittelyssä 71 §:n kumoamisen jälkeen. Toisaalta määräaikaisen luvan nähtiin rajoittavan investointeja ja tuovan niihin epävarmuutta.



Selvityksessä haastatellut esittivät runsaasti muutostarpeita ja kehittämissuhteita. Lupamääräysten tarkistamista aiempaa kevyemmällä menettelyllä 3–10 vuoden välein ehdotettiin yleisesti. Lisäksi ehdotettiin muun muassa, että toiminnan olennaisen muutoksen (29 §) sekä direktiivilaitosten lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä (81 §) tulisi tarkistaa kaikki lupamääräykset. Lisäksi valvontaviranomainen voisi tehdä vuosittain listauksen kohteista, joiden luvan ajanmukaisuus arvioitaisiin ja tarvittaessa lupamääräykset saatettaisiin ajan tasalle.

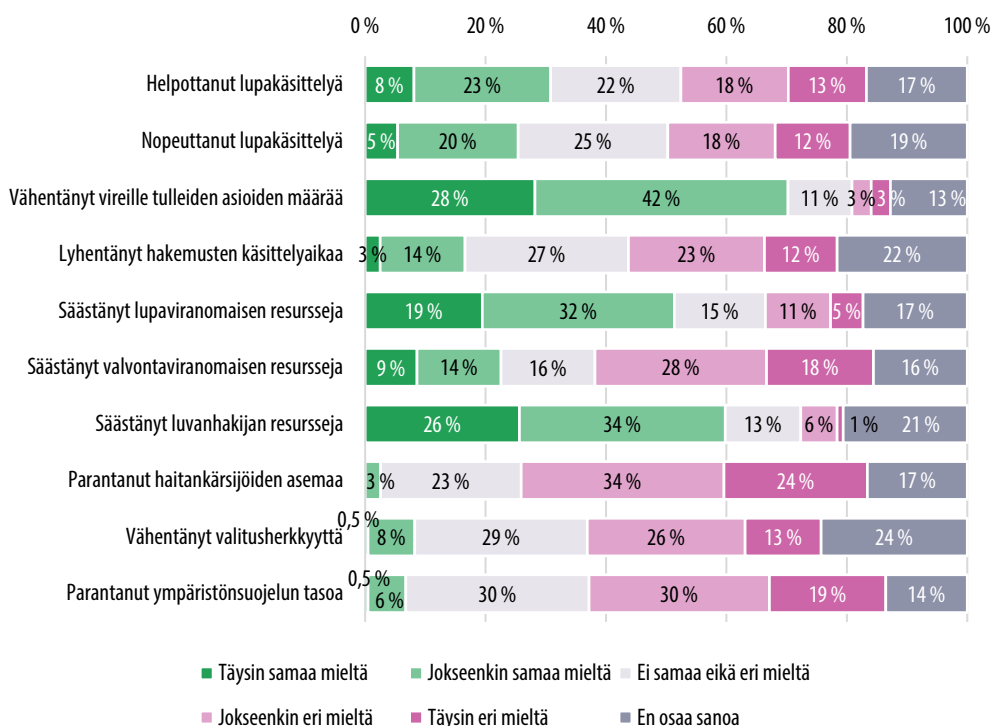
Myös aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueita koskeneessa selvityksessä (Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö 2019) tunnistettiin lupamääräysten pirstoutuminen lukuisiin eri päätöksiin ja lain 89 §:n mukaisen menettelyn soveltaminen koettiin ongelmalliseksi. Selvityksessä ehdotettiin muun muassa, että ryhdytään toimiin sellaisen tietoteknisen ratkaisun luomiseksi, jonka avulla kooste lupapäätöksistä tai lupamääräyksistä voidaan muodostaa. Lisäksi hanke ehdotti ympäristöministeriön selvittävän tarpeen muuttaa ympäristönsuojelulakia 89 §:n mukaisten aloitteiden osalta ja valmistelevan ehdotuksen tarvittavista säännösmuutoksista. Säännöksen muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 243/2021) oli tätä kirjoitettaessa eduskunnan ympäristövaliokunnan käsiteltävänä.

## 2.6.4 Webropol-kyselyn tulokset

### 2.6.4.1 Yleiset näkemykset

Vastaajia pyydettiin ilmoittamaan näkemyksensä kymmeneen lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopumiseen liittyvään väittämään (kuviokuva 6). Koko vastaajajoukkoa tarkastellen eniten samaa mieltä oltiin vireille tulleiden asioiden määrän vähenemiseen (70 % samaa mieltä) ja luvanhakijan resurssien säästymiseen (60 %) liittyvien väittämien kanssa. Erimielisimpiä vastaajat olivat väittämistä, jotka liittyivät haitankärsijöiden aseman parantumiseen (58 % eri mieltä), ympäristönsuojelun tason parantumiseen (49 %) ja valvontaviranomaisen resurssien säästymiseen (46 %).

**Kuvio 6.** Kaikkien vastaajien (n = 185–207) näkemykset kysymykseen ”Onko lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen mielestäsi...?”.



**Aluehallintovirastoissa** (n = 37) suhtauduttiin kysymyksessä esitettyihin väittämiin koko vastaajajoukkoa kriittisemmin. Erityisen paljon erimielisyyttä väittämien kanssa esiintyi lupakäsittelyn helpottumisen ja nopeutumisen, hakemusten käsittelyajan lyhentymisen, haitankärsijöiden aseman parantumisen ja ympäristönsuojelun tason parantumisen suhteen, joissa kaikissa noin kaksi kolmasosaa (62–70 %) vastaajista oli eri mieltä väittämän kanssa. Muutoksen katsottiin vähentäneen vireilletulleiden asioiden määrää samoin kuin luvanhakijan resurssien käyttöä. Eniten epätietoisuutta esiintyi valvontaviranomaisen resurssien säästymisen suhteen.

Sanallisissa vastauksissa korostuivat osin samat asiat. Nykyisin vireille tulevat asiat ovat aiempaa monimutkaisempia ja hankalampia ja lupien tarkistamistoiveita sekä -tarpeita tuodaan esille muiden hakemusten yhteydessä (mm. BAT-tarkistukset), mikä hidastaa ja monimutkaistaa asioita. Luvat eivät säily eheinä kokonaisuuksina ja noudatettavia, jopa keskenään ristiriitaisia päätöksiä saattaa olla lukuisia.

Ongelmaksi nähtiin myös se, että kun tarkistamismenettelyssä käytiin koko toiminta läpi ja lupa päivitettiin ajan tasalle, lupaviranomainen joutuu pohtimaan nyt paljon tar-

kemmin, mitä yhden tai muutaman lupamääräyksen mahdollinen muuttaminen tarkoittaa koko toiminnan kannalta ja että määräykset vastaavat tarkoitustaan myös pitkälle tulevaisuuteen. Lupaviranomainen voi puuttua vain niihin määräyksiin, joiden muuttamista on haettu. Vastuu luvan muuttamistarpeesta on siirtynyt valvovalle viranomaiselle, jonka tarvittaessa tekemät 89 §:n mukaiset aloitteet ovat osittain korvanneet tarkistamismenettelyn. Toisaalta on ollut nähtävissä, että toimintoja jatketaan vanhentuneiden lupien nojalla ilman, että valvontaviranomainen on arvioinut luvantarkistamistarvetta tai ei ainakaan ole velvoittanut laittamaan tarkistamishakemusta vireille. Tämän ei katsottu parantavan ympäristönsuojelun tasoa sen lisätessä samalla toiminnanharjoittajien epätasa-arvoa lupien vaatimustason suhteen.

Tarkistamismenettelystä luopumisen myötä haitankärsijöiden tekemän aloitteen kynnystä pidettiin suhteellisen korkeana, minkä vuoksi haitankärsijän asema on heikentynyt, kun asiat eivät säännöllisesti avaudu heidän kommentoitavakseen tarkistamismenettelyssä. Haitankärsijöiden on vaikea hahmottaa, mistä muutoshakemuksissa ja aloitteissa on kyse. Muistutuksissa ja osin myös lausunnoissa esitetään usein vaatimuksia asian ulkopuolelta.

Menettelystä luopumista myös puolustettiin muun muassa siksi, että tarkistamismenettelyä pidettiin osalle laitoksista tarpeettomana (mm. eläinsuojat) tai sitä pidettiin turhan raskaana siksi, että siinä kiteytyivät laitoksen 10 vuoden muutos- ja valvontapaineet. Esille tuotiin myös näkemys, jonka mukaan harva toiminta pysyy vakaana vuosikymmeniä, jolloin tarkistamiseen liittyy yleensä aina myös jokin muutosasia. Tällöin lupien tarpeen vuoksi tarkistaminen on parempi käytäntö kuin systemaattinen kaikkia päätöksiä koskeva menettely.

**ELY-keskusten** (n = 50) vastauksissa korostui aluehallintovirastojen tapaan se, että tarkistamismenettelystä luopuminen ei parantanut haitankärsijöiden asemaa tai ympäristönsuojelun tasoa. Valvontaviranomaisen resurssien säästymiseen samoin kuin valitusherkkyuden vähenemiseen suhtauduttiin myös hyvin kriittisesti. Sen sijaan lupakäsittelyn katsottiin helpottuneen ja nopeutuneen selkeämmin kuin aluehallintovirastojen vastausten perusteella. Eniten ”en osaa sanoa” -vaihtoehdon valinnoita oli lupahakemusten käsittelyaikaan, lupaviranomaisen resurssien säästymiseen ja lupakäsittelyn nopeutumiseen liittyen.

Sanallisissa kommentteissa menettelystä luopumisesta ei nähty myönteisiä puolia. Vaikka vireille tulevia asioita katsottiin olevan hieman vähemmän, valvontaviranomaisen resurssit kuluu nykyisin luvan muuttamistarpeen arviointiin, ja valvontatyö on muuttunut hankalammaksi vanhentuneiden lupapäätösten myötä. Vanhat lupamääräykset myös estävät päästöjen vähentämisen ja ympäristönsuojelun tason nostamisen erityisesti tilanteissa, joissa toiminta ei muutu. Useiden (jopa 18:n) kokonaan tai

osittain voimassa olevien, samaa laitosta koskevien päätösten noudattamisen valvominen on hyvin hankalaa ja työlästä. Esille nostettiin myös se, että jos siirtymäsäännöksen mukainen luvan muuttamistarpeen tarkastelu on johtanut ELY-keskuksen mielestä luvan muuttamisen tarpeeseen, mutta hakija ei ole samaa mieltä, on aloiteprosessi todella epäselvä ja pitkäkestoinen.

Kommenteissa katsottiin, että haitankärsijöillä on muutoksen myötä vähemmän tilaisuuksia vaikuttaa omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tarkistamismenettely toivottiin palautettavaksi ainakin osittain.

**Kuntien** (n = 98) ympäristönsuojeluviranomaisissa tarkistamismenettelyn poistaminen nähtiin valtion viranomaisia positiivisemmin. Kaksi viidestä vastaajasta oli sitä mieltä, että lupakäsittely oli helpottunut, kun päinvastaista mieltä oli yksi viidestä. Positiivisina seurauksina nähtiin myös lupaviranomaisen ja hakijan resurssien säästyminen sekä vireilletulleiden asioiden määrän väheneminen sekä jossakin määrin myös lupakäsittelyn nopeutuminen. Sen sijaan kunnissakaan ei nähty haitankärsijöiden aseman ja ympäristönsuojelun tason parantuneen tai valitusherkkyden vähentyneen.

Sanallisissa kommenteissa muutosta pidettiin pääsääntöisesti tervetulleena, sillä kuntien toimivaltaan kuuluvat toiminnot eivät useinkaan olleet muuttuneet kymmenessä vuodessa ja siten säännönmukainen tarkistaminen oli turhaa. Näin on säästynyt resursseja suunnitelmalliseen valvontaan, mutta jos valvonta on heikkoa, luvat pääsevät sisällöllisesti vanhenemaan. Tarkistamismenettelyssä pystyttiin huomioimaan luvan muutostarpeet niissä tapauksissa, joissa luvan muutokselle ei muista syistä ollut perusteita. Vastuu luvan tarkistamisen tarpeesta huolehtimisella on useimmiten valvovalla viranomaisella, sillä toiminnanharjoittajat eivät muista sitä aina pyytää. Kuntien vaikutusmahdollisuudet valtion lupaviranomaisen myöntämiin lupiin ovat heikentyneet ja vaikka muutosvaatimuksia on harvoin, nyt niiden eteenpäinviemiseen on suurempi kynnys.

**Tuomioistuimissa** (n = 5) kolme vastaajaa viidestä katsoi muutoksen vähentäneen vireille tulleiden asioiden määrää. Haitankärsijöiden asemaa se sen sijaan ei ollut parantanut kenenkään mielestä ja ympäristönsuojelun tason parantumiseen lähes kaikki suhtautuivat kriittisesti. Valitusherkkyden ei varsinaisesti nähty vähentyneen, tosin kolmella vastaajalla ei ollut asiasta näkemystä suuntaan tai toiseen tai vaihtoehtoisesti ei osattu sanoa.

Tuomioistuinten harvojen kommenttien mukaan menettelystä luopuminen on heikentänyt haitankärsijöiden asemaa. Luvan muuttaminen 89 §:n 2 momentin kautta on erittäin vaikeaa ja sen soveltamisala suhteessa hallintopakkomenettelyyn voi olla haitankärsijöille hyvin vaikeasti hahmotettavissa. Valmistelussa olevat 89 §:n muutokset ei-

vät käytännössä tilannetta paranna. Ympäristönsuojelun tason on vaikea kuvitella parantuneen, kun toiminnan luvanmukaisuutta ei enää säännöllisesti tarkastella. Turvetuotantoalueilla tason katsottiin heikentyneen.

**Toiminnanharjoittajien** (n = 13) näkökulmasta tarkistamismenettelyn poiston myönteisin vaikutus on ollut luvanhakijan resurssien säästyminen. Muiden vaikutusten toteutumiseen suhtauduttiin kielteisemmin, kuten hakemusten käsittelyaikojen lyhenemiseen ja valitusherkkyden vähenemiseen. Eniten kantaa ottamattomuutta tai epätie-toisuutta esiintyi vaikutuksessa ympäristönsuojelun tason paranemiseen, mutta toisaalta yksikään vastaaja ei katsonut sen parantuneen.

Myös toiminnanharjoittajien näkemykset aiheesta menivät ristiin. Osa katsoi sanallisissa kommentissaan poistamisen vähentäneen sekä toiminnanharjoittajien että lupaviranomaisten resurssien käyttöä turhiin asioihin ja että valvonnalla päästään tarvittaessa puuttumaan muutostarpeisiin. Valitusherkkyden katsottiin usein olleen kytköksissä lupien avaamiseen tarkistamismenettelyn yhteydessä. Kielteisinä seurauksina nähtiin muun muassa lupahakemusten käsittelyaikojen pidentyminen, valitusherkkyden lisääntyminen ja kaikkien osapuolten työmäärän kasvaminen, sillä lupaviranomaisen vaatii entistä tarkempia tietoja lupaharkintaa varten. Lupien myöntäminen koettiin joiltakin osin entistä hankalammaksi, kun lupamääräysten tarkistamisajankohdasta ei enää määrätä.

**Konsultti** (n = 1) ei vastauksissaan ottanut väittämiin kantaa puolesta tai vastaan, vain valitusherkkyden vähenemisen suhteen vastaaja oli jokseenkin eri mieltä.

**Järjestöistä** (n = 3) haitankärsijöiden aseman paranemiseen kaksi kolmesta vastaajasta ei ottanut kantaa ja yksi oli täysin eri mieltä. Valitusherkkyden vähenemiseen sen sijaan näkemykset jakautuivat tasan ja ympäristönsuojelun tason paranemisen suhteen kielteinen näkemys oli aavistuksen myönteistä selkeämpi.

Sanallisessa kommentissa katsottiin menettelyllä olleen paljon hyviä puolia ja sen poistamisen johtaneen vireillepanojen yms. keinojen käyttöön entistä herkemmin.

### 2.6.4.2 Tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutukset lupamääräysten sisältöön

Tarkistamismenettelyn poistamisen mahdollisia vaikutuksia lupamääräysten sisältöön tiedusteltiin erikseen. Aluehallintovirastoissa oli selkein näkemys sen puolesta, että menettelyn poisto on vaikuttanut lupamääräyksiin, kun taas kunnissa noin puolet vastaajista oli päinvastaista mieltä. Merkittäväällä osalla vastaajista ei ollut näkemystä asiaan (taulukko 3).

**Taulukko 3.** Eri vastaajatahojen (n = 203) näkemykset kysymykseen ”Onko tarkistamismenettelystä luopuminen vaikuttanut lupamääräysten sisältöön?”

	Kyllä	Ei	EOS	n
Aluehallintovirasto	64 %	11 %	25 %	36
ELY-keskus	20 %	14 %	65 %	49
Kunta	21 %	49 %	30 %	96
Tuomioistuin	20 %	20 %	60 %	5
Toiminnanharjoittaja	46 %	8 %	46 %	13
Konsultti	0 %	0 %	100 %	1
Järjestö	0 %	33 %	67 %	3

**Aluehallintovirastojen** sanallisissa tarkennuksissa kyllä-vastauksiin tuotiin esiin sääntelyvajeen aiheuttaman epävarmuuden paikkaaminen muun muassa lisääntyneillä selvitysvelvoitteilla, joiden soveltamisala on kuitenkin kapeampi tarkistamismenettelyyn verrattuna. Lupamääräysten muotoilussa joudutaan varautumaan niiden pitkäaikaiseen toimivuuteen luvanvaraisen toiminnan koko elinkaaren kannalta, jolloin pitkän aikavälin vaikutusten ja niiden epävarmuuden ennakoiminen lisää hankaluutta samalla kun määräykset saatetaan antaa aiempaa varovaisemmin ja/tai monimutkaisemmin. Turvetuotannossa happamia sulfaattimaita koskevat määräykset ovat jääneet puuttumaan luvista tai ne ovat tulleet pahasti myöhässä lupiin.

Myös **ELY-keskusten** myönteisten vastausten tarkennuksissa korostuivat selvitysvelvoitteiden lisääntyminen ja määräysten muuttuminen yleisluontoisemmiksi, jotta toiminnan hieman muuttuessa välttyttäisiin lupamääräysten muutostarpeelta. Lupaviranomaisen katsottiin myös pohtivan hyvin tarkkaan mitä määräyksiä voi muuttaa. Tarpeita muutoksille voisi olla enemmänkin, mutta oikeutta muuttamiseen ei enää ole.

**Kuntien** ympäristönsuojeluviranomaisten kyllä-vastausten tarkennuksissa korostettiin toiminnan elinkaaren ja tulevan maankäytön ennakointia, minkä seurauksena lupamääräykset annetaan eräiden vastaajien mielestä ”pyöreämpinä” ja toisten mielestä täsmällisempinä ja tiukempina. Lupamääräysten katsottiin lisääntyneen määrällisesti. Ei-vastausvaihtoehdon valinneet olivat muutamassa tapauksessa täsmentäneet vastaustaan siten, että määräyksissä on ennenkin pyritty ennakointiin ja että lupia on mietitty tarkemmin, mutta vailla käytännön vaikutuksia lupamääräyksiin.

**Tuomioistuinten** ainoassa kommentissa todettiin, että lupamääräyksiä on jouduttu kiristämään.

Myös **toiminnanharjoittajat** kommentoivat asiaa toteamalla, että lupaviranomaiset ovat tulleet varovaisemmiksi toistaiseksi voimassa olevia lupia myöntäessään ja samalla selvitysveloitteet ovat lisääntyneet, kun tarkistamismenettelyssä ei voida tarkentaa määräyksiä. Lupamääräysten katsottiin tiukentuneen ja perustelujen muuttuneen yksityiskohtaisemmiksi, kun luvan on oltava ”toimiva” hyvinkin pitkään.

#### 2.6.4.3 Tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutukset toiminnassa mahdollisesti tapahtuvien muutosten ennakointiin lupamääräyksissä

Webropol-kyselyn yhteydessä tiedusteltiin myös vastaajien näkemyksiä luvanvaraisen toiminnan mahdollisten tulevaisuudessa tapahtuvien muutosten ennakoimiseksi lupamääräyksin. Kysymys koettiin ilmeisen hankalaksi, sillä kaikissa muissa vastaajaryhmissä paitsi aluehallintovirastoissa ja kunnissa keskimäärin kaksi kolmasosaa vastaajista valitsi vaihtoehdon ”en osaa sanoa”. Aluehallintovirastojen ja kuntien vastaajista karkeasti katsoen viidennes vastasi ennakointia tapahtuvan, kun aluehallintovirastoissa kolmasosa ja kunnissa noin puolet puolestaan katsoi, ettei tällaista ennakointia ole havaittavissa lupamääräyksissä. Luvanhakijoista runsas kolmannes katsoi tällaista tapahtuvan, kun noin kaksi kolmasosaa puolestaan ei ollut sitä mieltä (taulukko 4).

**Taulukko 4.** Eri vastaajatahojen (n = 200) näkemykset kysymykseen ”Entä onko tarkistamis-  
menettelystä luopumisen seurauksena annettu sellaisia lupamääräyksiä, joilla jo  
ennakolta varaudutaan joihinkin tiettyihin muutoksiin, joita ajatellaan toiminnassa  
todennäköisesti tapahtuviksi?”

	Kyllä	Ei	EOS	n
Aluehallintovirasto	21 %	33 %	46 %	33
ELY-keskus	10 %	20 %	69 %	49
Kunta	17 %	48 %	35 %	96
Tuomioistuin	20 %	20 %	60 %	5
Toiminnanharjoittaja	38 %	0 %	62 %	13
Konsultti	0 %	0 %	100 %	1
Järjestö	0 %	33 %	67 %	3

Sanallisissa kommentteissa **aluehallintovirastojen** edustajat mainitsivat luvassa määrättyt selvitysveloitteet useampien vuosien päähän samoin kuin tarkempien suunnitelmien toimittaminen valvontaviranomaiselle, joka voi niiden perusteella harkita jatkotoimet eli muun muassa lupamääräysten muuttamisen. Jos lupahakemuksessa on esitetty mahdollisesti käyttöön otettavia uusia toimintoja, niiden perusteella on saatettu antaa määräyksiä. Tämä on kysymyksenasetteluun nähden ehkä rajatapaus, sillä kommentteissa tuotiin selkeästi esiin myös se, että muutosten ennakointi ei kuulu lupamääräyksiin vaan valvontaviranomainen arvioi muutosten lupatarpeen. Ylipäätään toiminnan tulevien muutosten arvailu ei ole mahdollista lupaviranomaiselle, vaan jotta tuleva muutos voitaisiin luvittaa, siitä on oltava riittävät tiedot hakemuksessa.

**ELY-keskusten** kommentteissa katsottiin, että kyseeseen saattaisi tulla esimerkiksi tapauskohtaisia tarkkailuun liittyviä määräyksiä tai vakuuden riittävyyden säännöllistä seurantaa koskevia määräyksiä. Kommentteissa esitettiin myös, että luvassa ei määrättäne asioista, joita hakija ei hae eikä ennakolta voida varautua tekniikoiden ja lain-säädännön muuttumiseen.

Myös **kunnissa** katsottiin tarkkailumääräysten muutosten tai esimerkiksi mahdollisen tulevan meluntorjuntatarpeen olevan tässä tarkoitettu asia. Luvassa voidaan myös määrätä selvittämisvelvollisuudesta jonkin tiedossa olevan tulevan muutoksen jälkeen.

**Tuomioistuimen** kannanoton mukaan tällaiset määräykset voisivat tulla kyseeseen esimerkiksi sulfaattimailla kuivatusveden happamuusongelmiin liittyen.



**Toiminnanharjoittajat** näkivät asian liittyvän selvitysvelvoitteisiin tulevista ennakoituista tiukemmista lupamääräyksistä sekä jätevuuden säännöllisin väliajoin tapahtuvaan tarkistamiseen samoin kuin poikkeustilanteiden merkitysten aiempaa tarkempaan käsittelyyn.

#### 2.6.4.4 Muut vaikutukset lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopumisesta

Tarkistamismenettelystä luopumisen muita mahdollisia seurauksia kartoittaneessa kysymyksessä webropol-kyselyn yhteydessä toistuivat monet jo edellä kuvatut vaikutukset. **Aluehallintovirastojen** vastaukset keskittyivät lupien vanhenemiseen, pirstaloitumiseen ja muuttamisen vaikeuteen.

**ELY-keskusten** kommentit painoutuivat valvontaviranomaisen näkökulmasta samoihin asioihin kuin aluehallintovirastojenkin. Vanhentuneet lupapäätökset tekevät valvonnan vaikeammaksi ja epäselvemmäksi samalla kun muuttamistarpeen jatkuva arvioiminen työllistää. Ajastaan jälkeen jääneen luvan muuttaminen koettiin monissa tapauksissa hankalaksi.

**Kunnat** suhtautuivat myös näissä kommenteissa valtion lupa- ja valvontaviranomaisia myönteisemmin tarkistamismenettelystä luopumiseen. Turhien lupakäsittelyjen katsottiin loppuneen, kun moni pieni toiminta pysyy muuttumattomana. Kuntien viranomaiset toisaalta tunnistivat myös kääntöpuolen eli toiminnan jatkamisen vanhentuneilla luvilla ja valvonnan lisääntyneen paineen arvioida muuttamistarvetta.

**Tuomioistuimet** näkivät, että mahdollisiin ongelmiin puuttuminen on entistä enemmän valvontaviranomaisen vastuulla ja resurssipulan seurauksena ongelmat voivat jäädä pitkäksi ajaksi piiloon. Luvan myöntämisen edellytykset ovat kiristyneet ja ne tulee tarkastella pidemmälle tulevaisuuteen. Selvitysvelvoitteiden määrä on lisääntynyt samalla kun niiden käyttöala on kaventunut.

**Toiminnanharjoittajien** mielestä menettelystä luopuminen on korostanut valvonnan merkitystä samoin kuin luvan muuttamistarpeen arvioinnin ohjeistuksen tärkeyttä. Luvan pysyvyydensuojan katsottiin muuttuneen epävarmemmaksi ja viranomaisen tarve 89 §:n käyttöön on lisääntynyt, mutta sen soveltamisessa on ollut vaikeuksia. Pykälään esitettyjä muutoksia pidettiin riskinä sille, että tarkistamismenettelystä luopuminen johtaa lakikokonaisuuden osittaismuutoksiin, jotka rikkovat kokonaissystematiikkaa.

Yksi **järjestö** katsoi, että jos luvan myöntämisedellytykset täyttyvät vain niukasti, lupaa ei tulisi myöntää myöhemmin tehtävien korjaavien menettelyjen puutteen takia. Luvan saamisen kynnyks saattaa näin ollen kasvaa.

## 2.6.5 Haastattelut

### 2.6.5.1 Yleiset näkemykset

**Aluehallintovirastot** toivat haastatteluissa esiin tarkistamismenettelystä luopumisen näyttäytyneen muun muassa siten, että luvista, jotka selvästi olisi pitänyt tarkistaa, ELY-keskus ei olekaan vaatinut toiminnanharjoittajaa jättämään hakemusta. Jos toiminta tai ympäröivät olosuhteet eivät muutu, lupaa ei peilata muissa kuin BAT-asioissa ympäristön tilaan ja toiminnan kehittämiseen. Menettelystä luopumisella on myös osittain menetetty toiminnanharjoittajien omaehtoinen toiminnan kehittäminen, jota lupamääräysten asteittainen kiristäminen säännöllisten tarkistamisten yhteydessä edisti. Lupien pirstaloituminen useiden pienten muutosten myötä korostuu teollisuus- ja jätehuoltosektoreilla, joilla toiminnanharjoittajat voivat olla hyvinkin eriarvoisessa asemassa luvan iän perusteella. Tarkistamismenettelystä luopuminen ei helpottanut lupaharkintaa, vaan on tehnyt siitä tietyissä tilanteissa todella vaativaa ja vireille tulevat hakemukset ovat muuttuneet laajemmiksi ja hankalammiksi. Uuden toiminnan osalta pohdittiin, olisiko määräaikaisen luvan antaminen oikea vaihtoehto. Vesienhoitosuunnitelmien tiukat tilatavoitteet puuttuvat monista luvista kokonaan ja epäselvää on, miten aktiivisesti ELY-keskus lähtee tässä suhteessa valvomaan yleistä etua. Puutteet saattavat johtaa ympäristönsuojelun tason paranemisen viivästymiseen.

Haastatellut henkilöt toivoivat tarkistamismenettelyä jossakin muodossa takaisin, jolloin käytännössä jokin kumotun tarkistamismenettelyn ja nykyisten muissa yhteyksissä käytettyjen menettelyjen välimalli saattaisi olla toimivin ratkaisu. Yhtenä tällaisena vaihtoehtona ehdotettiin samankaltaista menettelyä kuin BAT-tarkistuksissa eli ELY-keskuksen esimerkiksi 10 vuoden välein tekemää arviota luvan kokonaisuudessaan tarkistamisen tarpeesta.

Aiemmissa yhteyksissä esitettyjä seikkoja, kuten päätösten pirstoutumisen kielteiset vaikutukset valvontaan ja toiminnanharjoittajien eriarvoistuminen tulivat esiin myös **ELY-keskusten** edustajien haastatteluissa. Vaikka kaikkien toimintojen lupien säännöllistä tarkistamista ei pidettykään tarpeellisena, nykyinen käytäntö ei anna mahdollisuuksia puuttua lupaan kokonaisuutena ja 89 §:n soveltamiskynnystä pidetään korkeana varsinkin, kun toiminnanharjoittaja on toisinaan eri mieltä muuttamisen tarpeesta. Kaiken kaikkiaan luvan muuttamistarpeiden jatkuvaa harkintaa pidettiin varsinkin työllistävänä. Myös ELY-keskukset esittivät tarkistamismenettelyn palauttamista esimerkiksi siten, että toiminnanharjoittajat veloitettaisiin määräajoin vertailemaan toimintaansa lupaan. Lain nähtiin mahdollistavan tarvittaessa kevyenkin menettelyn, jos toiminnassa ei ole tapahtunut suuria muutoksia.

**Kuntaliiton** mukaan tarkistamismenettelyä käytettiin melko vähän kuntien myöntämissä luvissa eikä menettelyn kumoutumisella ole ollut ainakaan suuria haittavaikutuksia. Toisaalta tarkistamismenettelyn poistuminen on muuttanut toimintojen valvonnan ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan, ja vaikka menettelyä on korvattu suunnitelmallisilla tarkastuskäynneillä, ei kaikissa kohteissa välttämättä pystytty käymään riittävästi usein.

**Tuomioistuinten** edustajat näkivät hankaluutena muun muassa sen, että syntyy paineita soveltaa muita säännöksiä ja 89 §:ää yritetään soveltaa ”kevyin” perustein. Se, että joudutaan soveltamaan 29 §:ää, jotta päästään käsiksi koko lupaan ja valvontaviranomainen joutuu käyttämään paljon resursseja asiassa, on ongelmallista. Menettelyn kumoaminen katsottiin tehdyn ymmärtämättä siitä aiheutuvia vaikutuksia. Toisaalta useissa pienissä ja muuttumattomissa toiminnoissa kymmenen vuoden välein tehtävää tarkistamista pidettiin turhan tiheänä ja käytetty menettely oli turhan raskas. Myös tuomioistuimissa nähtiin vastuun aloitteen tekemiseen siirtyneen valvontaviranomaiselle ja toiminnanharjoittajalle, kun toiminta tai sen vaikutukset eivät ole ennalta arvioituna vastanneet todellisuutta. Selvitysten riittävyttä vaikutusten osalta epäiltiin, kun luvat ovat pitkään voimassa. Direktiivilaitosten osalta nähtiin helpoksi palata koko luvan tarkistamiseen, jos menettely sidottaisiin BAT-tarkistamiseen ja poistettaisiin siihen liittyvät rajaukset.

**Toiminnanharjoittajien** edustajat pitivät muutosta tervetulleena hallinnollista taakkaa vähentävänä uudistuksena, mutta vastapainona tunnistettiin lupien vanheneminen ja selvitysveloitteiden lisääntyminen. Lupien ajanmukaisuuden seuraaminen toteutuu hyvin, jos valvonta toimii siten kuin on tarkoitus. Myös jo tehdyt BAT-tarkistamiset ovat jossakin määrin korvanneet aiempaa menettelyä ja tulevat BAT-tarkistamiskierrokset ajavat asiansa. Eräässä haastattelussa nousi esiin myös näkemys, jonka mukaan välineitä kyllä on luvan tarkistamiseen, kuten esimerkiksi 89 §, jos niitä osataan käyttää. Luvan selventämiseen tarkoitettua 92 §:n mukaista menettelyä pidettiin toimivana, tosin sen epäiltiin mahdollisesti olevan hieman tuntematon menettely. Päätökset ovat tuntuneet jossakin määrin ”varovaisilta” ja kertoelmaosan päivittämismenettelyn kehittämistarve tunnistettiin.

**Itä-Suomen yliopiston** näkemyksen mukaan luvanhaltijan vastuiden vähentäminen suhteessa luvan tarkistamiseen ja vaikutusten vähentämiseen ei ehkä ole järkevää, vaan luvanhaltijan vastuuta luvan ajantasaisuudesta pitäisi lisätä.

**Järjestöjen** mielestä kumottu menettely oli toimiva, ja sen poistuttua tilanne on osoittautunut toiminnanharjoittajien kannalta hieman hankalaksi, kun vaikutuksia pitää pystyä arvioimaan paljon pidemmälle ajanjaksolle.

### 2.6.5.2 Tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutukset haitankärsijöiden asemaan

**Aluehallintovirastot** olivat sitä mieltä, että tarkistamismenettelyn poistaminen oli heikennys haitankärsijöiden näkökulmasta. Kokonaisuuden hahmottamista ei ole enää samalla tavalla toiminnan elinkaarta ajatellen ja luvan uudelleenarviointiin saattaminen on hankalampaa. Yhtenä selkeänä epäkohtana mainittiin korvaukset rantakiinteistöille vesistön pilaantumisesta, jotka lupaviranomainen hoiti ennen viran puolesta. Nykyisin näiden puolustaminen jää haitankärsijöiden tehtäväksi, mikä on selvä huononnon aiempaan verrattuna.

**ELY-keskusten** näkemyksistä osa ei tukenut haitankärsijöiden aseman heikentymistä ja osan mukaan asema on saattanut jossakin määrin kärsiä. Haitankärsijöitä pidettiin melko valveutuneina, vaikka laaja osallistuminen onkin kadonnut. Jos merkittävää heikentymistä olisi havaittavissa, valvontaviranomainen olisi laiminlyönyt tehtävänä. Toisaalta todettiin, että suurin osa haitankärsijöistä ei valita, vaikka olisi aiheuttakin. Myös haitankärsijöiden on vaikea hahmottaa, minkälaiselle toiminnalle on lupa, kun voimassa olevia päätöksiä saattaa olla lukuisia.

**Kuntaliiton** mielestä haitankärsijät eivät enää pääse niin helposti käsiksi lupiin ja vuorovaikutusmenettely on vähentynyt.

**Tuomioistuinten** haastatellut olivat yksimielisiä siitä, että haitankärsijöiden asema on heikentynyt muutoksen myötä. Nykyistä menettelyä, jossa haitankärsijän on itse tehtävä hakemus luvan muuttamiseksi, pidettiin kohtuuttomana ja kun muuttamiskynnys on nostettu melko korkealle, harva ryhtyy menettelyyn. ”Tavallisen” haitankärsijän on vaikea osoittaa, että lupaa on rikottu ja usein he jäävät pitkäksi ajaksi odottamaan, että toiminnassa tapahtuisi jotakin sellaista, joka avaisi luvan. Lisäksi 89 §:n mukaiset aloitteet ovat usein hyvin sekavia sisältäen muutakin kuin pykälän mukaisia asioita, jolloin niissä esitetyt vaatimukset eivät useinkaan menesty tuomioistuimessa. Haitankärsijöitä pidettiin kuitenkin aktiivisina ja muutama valtakunnallinen järjestö seuraa isoja hankkeita.

**Toiminnanharjoittajien** edustajien mielestä haitankärsijöiden asema ei ole heikentynyt ja sitä pidettiin oikeudellisessa mielessä hyvänä. Nykyisin on muita tehokkaampia menettelyjä, joilla tarvittaessa voi puuttua lupamääräyksiin. Valitusten katsottiin hieman vähentyneen haitankärsijöiden taholta ja kynnys ”tarpeettomaan” valitukseen on hieman noussut.

**Järjestöt** katsoivat vastuun siirtyneen haitankärsijöille ja samalla oman tarkkaavaisuuden merkityksen kasvaneen. Pohdittavaksi esitettiin, voisiko esimerkiksi kymmenen vuoden välein käydä ”kehittämiskeskustelun”, johon osallistuisivat toiminnanharjoittaja, viranomaiset ja haitankärsijät.

## 2.6.6 Yhteenveto

Lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen vaikuttaa olevan lakiuudistuksen kiistanalaisin muutos erityisesti valtion lupa- ja valvontaviranomaisten sekä tuomioistuinten edustajien mielestä. Menettelyn kumoamisella saavutettiin vireille tulevien asioiden määrän väheneminen ja sillä vähennettiin yleisesti sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten että toiminnanharjoittajien hallinnollista taakkaa, mutta vastapainona luvat ovat pirstoutuneet lukuisiin eri päätöksiin ja aluehallintovirastoissa vireille tulevat hakemukset ovat muuttuneet laajemmiksi ja hankalammiksi. Lisäksi toiminnanharjoittajien katsottiin voivan olla hyvinkin eriarvoisessa asemassa luvan iän perusteella. Haitankärsijöiden aseman katsottiin heikentyneen jossakin määrin. Kumottu menettely toivottiin yleisesti palautettavaksi sellaisessa muodossa, että ilmiselvästi vanhentuneet lupamääräykset voitaisiin tarvittaessa tarkistaa kokonaisuudessaan.

## 2.7 Luvanvaraisuusluettelon karsiminen

*Tutkimuskysymys: Minkälaisia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin sekä ympäristölupamenettelyyn voidaan vuoden 2017 uudistuksilla todeta olleen; Onko luvanvaraisuusluettelon karsimisella vaikutuksia erityisesti ympäristönsuojelun tasoon tai haitankärsijöiden asemaan?*

### 2.7.1 Tausta

Vuoden 2000 ympäristönsuojelulain luvanvaraisuusluettelo laadittaessa sen kattamat toiminnot lähinnä koottiin silloisesta sektorilainsäädännöstä yhteen. Voimassa olevaa vuoden 2014 lakia valmisteltaessa sittemmin kumotun ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 1 §:n mukainen luvanvaraisuusluettelo siirrettiin lain liitteeksi 1, ja toiminnot jaettiin teollisuuspäästödirektiivin perusteella luvanvaraisiin ns. direktiivilaitoksiin (taulukko 1) ja kansallisesti luvanvaraisiin toimintoihin (taulukko 2).

Samalla eräiden pienimpien toimintojen luvanvaraisuus poistettiin nostamalla lupakynnystä. Luvanvaraisuudesta poistettiin kokonaan eräitä vähäisiksi katsottuja ympäristövaikutuksia aiheuttavia toimintoja, joita olivat leipomot, keksitehtaat ja tupakkatehtaat. Luettelosta tehdyt poistot ja kapasiteettikynnysten muutokset vähensivät laitosten määrää arviolta enintään muutamia kymmeniä. Luvanvaraisuusluetteloon lisättiin pinta-alaltaan enintään kymmenen hehtaarin turvetuotantoalueet ja niihin liittyvät ojitukset. Lisäyksen arveltiin tuovan 250–300 uutta luvanvaraista kohdetta (ks. myös luku 2.5). Lisäksi muutamien toimintojen luvanvaraisuuskynnystä laskettiin.

Vuonna 2015 toteutetussa lain uudistamisen toisessa vaiheessa luvanvaraisuus poistettiin kokonaan pienimmiltä eläinsuojilta (3 100 kpl) ja turkistarhoilta (200 kpl).

Lain uudistamisen kolmannessa vaiheessa luvanvaraisuusluetteloa tarkasteltiin uudestaan perusteellisemmin 1.9.2017 voimaan tulleella lakimuutoksella (437/2017). Luvanvaraisuuden keventämiseksi ympäristöluvanvaraisuus poistettiin seuraavilta vähäisiä ympäristövaikutuksia aiheuttavilta toiminnoilta: viilutehtaat, makeutusainetehtaat, kevytbetonitehtaat, tekstiilien vesipesulat, rautametallien kylmävalssaamot, muiden kuin rautametallien kylmäprosesseista langanveto, valssaus ja syväveto, pellettien puristustoiminnot, pelastustoiminnan helikopteripaikat sekä asbestia tai asbestipohjaisia tuotteita käsittelevät laitokset. Näiden lisäksi suora luvanvaraisuus poistettiin sellaisilta toiminnoilta, jotka ovat luvanvaraisia jollakin muulla perusteella, lähinnä orgaanisten liuottimien kulutuksen perusteella. Osa orgaanisia liuottimia käyttävistä toiminnoista siirrettiin rekisteröintimenettelyyn nostamalla luvanvaraisuuskynnyksiä.

Vuoden 2017 uudistuksen yhteydessä betoniasemien ja betonituotetehtaiden siirtämisestä luvanvaraisuudesta rekisteröintimenettelyyn valmisteltiin täsmentämällä rekisteröintimenettelyyn liittyvää asetuksenantovaltuutta (YSL 10 § 2 mom.). Varsinainen siirto rekisteröintimenettelyyn tapahtui 1.1.2019, kun valtioneuvoston asetus kiinteän betoniaseman ja betonituotetehtaan ympäristönsuojeluvaatimuksista (858/2018) tuli voimaan.

## 2.7.2 Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Lain uudistamistyön ja sen jälkeen tehtyjen osittaisuudistusten yhteydessä tehdyt muutokset luvanvaraisten toimintojen luetteloon perustuivat alussa valtioneuvoston vuoden 2009 periaatepäätöksen tavoitteeseen yritysten hallinnollisen taakan vähentämisestä sekä valtion tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelman toimeenpanoon (HE 214/2013). Vuoden 2015 eläinsuojien lupakynnysten nostamisen tavoitteena oli keventää toiminnanharjoittajien ja kuntien hallinnollista taakkaa (HE 257/2014). Hallituksen esityksen (HE 8/2017) mukaan keskeisenä tavoitteena uudistuksessa oli osin sil-

loisen hallitusohjelman mukaisesta säädösten sujuvoittamisesta ja osin koko valtionhallinnolle asetetusta yleisestä tavoitteesta purkaa sääntelyä ja keventää hallinnollista taakkaa.

Vuonna 2014 tehdyt vähennykset luvanvaraisuusluetteloon kohdistuivat silloisen toimivaltajaon mukaisesti lähinnä kunnan lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluviin toimintoihin. Tarkistamisen vaikutukset ympäristönsuojeluun arvioitiin olevan vähäiset. Merkittävin myönteinen parannus ympäristönsuojelun tasoon katsottiin seuraavan pienten turvetuotantoalueiden luvanvaraisuudesta, sillä sen katsottiin parantavan mahdollisuuksia niistä aiheutuvien haitallisten ympäristö- ja luontovaikutusten torjumiseen ja vähentämiseen. Luvanvaraisuuden ajateltiin myös mahdollisesti vähentävän pienten turvetuotantoalueiden perustamista.

Eläinsuojien lupakynnysten nostamisen vuonna 2015 arvioitiin jossain määrin vähentävän toiminnanharjoittajien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa. Muutoksella ei arvioitu olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Toimintoja, joilta luvanvaraisuus poistettiin vuonna 2017 kokonaan siirtämättä niitä rekisteröintimenettelyyn, oli lukumääräisesti vähän. Ehdotusten vaikutukset olivat hallituksen esityksen (HE 8/2017) mukaan kokonaisuutena arvioituna vähäiset. Esityksessä tunnistettiin, että luvanvaraisuuden poistaminen ja toiminnan siirtäminen rekisteröintimenettelyyn ei kokonaan poista hallinnollista taakkaa, vaan siirtää painopisteen ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan. Luvanvaraisuuskynnysten nostaminen puolestaan saattaa johtaa siihen, että luvanvaraisuus säilyy edelleen naapurussuhdeperusteella, taikka vesistön- tai pohjaveden pilaantumisvaaran perusteella.

Esityksen merkittävimmät vaikutukset liittyivät ehdotuksiin, joilla kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat siirrettiin luvanvaraisuudesta rekisteröintimenettelyyn piiriin. Näitä toimintoja oli silloisessa tilanteessa lukumääräisesti suhteellisen paljon ja lisäksi kyse oli merkittävästä muutoksesta vallitsevaan oikeustilaan verrattuna. Esityksessä arvioitiin syntyvän myönteisiä yritysvaikutuksia sitä kautta, että toiminnan siirtäminen luvanvaraisuudesta rekisteröintimenettelyyn yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi toiminnan aloittamista. Myös toiminnalta edellytettävät ympäristövaatimukset olisivat ennakoitavissa, sillä toiminnan ympäristönsuojeluvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Toisaalta lupamenettelyn katsottiin antavan toiminnanharjoittajalle suhteellisen turvatun aseman suhteessa viranomaisiin, haitankärsijöihin ja ympäristöjärjestöihin.

Esityksen mukaan luvanvaraisuuden poistaminen ja luvanvaraisuuskynnyksen nostaminen eräiden toimintojen osalta katsottiin vapauttavan jonkin verran valvonnan voimavaroja kohdennettavaksi muihin ympäristönsuojelun viranomaistehtäviin.

Toimintojen rekisteröintimenettelyyn siirtämiseen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden lisäävän hetkellisesti viranomaisten työtä, mutta pidemmällä aikavälillä sen katsottiin vapauttavan lupakäsittelyn voimavaroja muihin ympäristönsuojelun viranomaistehtäviin.

Viranomaistyön painopisteen nähtiin toisaalta siirtyvän ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan, joka on käytännössä usein työläämpää kuin ennakkovalvonta.

Luvanvaraisuuskynnyksen nostaminen katsottiin saattavan myös johtaa siihen, että yleisten lupaperusteiden, esimerkiksi naapurussuhdeoikeudellisen lupaperusteiden, soveltamistarve tulee esiin nykyistä useammin. Naapurussuhdeoikeudellisen lupaperusteiden soveltamisen yleistyminen edellyttää tapauskohtaisempaa harkintaa ja ennakkokokysymykseen luvan tarpeesta kohdistuu herkemmin muutoksenhakuja, mikä saattaa näkyä ylimääräisenä viranomaistyönä.

Esitykseen valittujen toimintojen muuttaminen jälkivalvontaan arvioitiin olevan mahdollista heikentämättä olennaisesti ympäristönsuojelun tasoa. Toiminnoilla voi kuitenkin olla paikallisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Esityksessä tarkoitetut luvanvaraisuuden keventämistoimet vaikuttavat jonkin verran kansalaisten osallistumisoikeuksiin siirtämällä osallistumista ennakkolisestä vaikuttamisesta jälkivalvontaan.

Rekisteröintimenettelyn edellytyksenä olevien toimialakohtaisten valtioneuvoston asetusten nähtiin parantavan toiminnoilta edellytettävien ympäristönsuojeluvaatimusten ennakoitavuutta. Valtioneuvoston asetukset myös yhtenäistävät luvanvaraisten toimintojen lupakäsittelyä ja lupamääräyksiä, joten näiltä osin sekä kansalaisten että toiminnanharjoittajien oikeusturvan katsottiin paranevan.

Laitosluetteloon tehdyistä muutoksista ja luvanvaraisuuskohtien tulkinnoista on julkaistu muistio ensimmäisen kerran syksyllä 2014. Muistiota päivitetään säädösmuutosten seurauksena (Ympäristöministeriö 2020a).

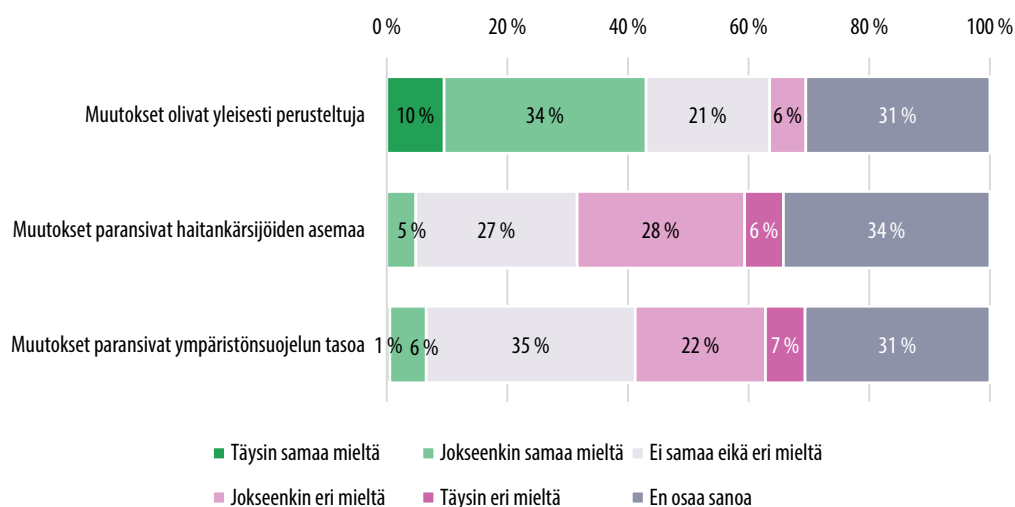
### 2.7.3 Webropol-kyselyn tulokset

Kaikkien vastausten perusteella luvanvaraisuusluettelon poistot ja luvanvaraisuuskynnyksien nostot koettiin enimmäkseen perustelluiksi. Myönteisesti asiaan suhtautui 44 % vastaajista, kun kriittisen näkemyksen antoi vain kuusi prosenttia (kuvio 7). Viidesosa suhtautui väittämään neutraalisti ja noin kolmasosalla ei ollut mielipidettä asiaan. Sen sijaan väittämiin haitankärsijöiden aseman ja ympäristönsuojelun tason parantamisesta suhtauduttiin selvästi kielteisemmin. Haitankärsijöiden aseman parantamisen suhteen kolmasosa oli eri mieltä ja vain viisi prosenttia jokseenkin samaa mieltä. Neutraalien mielipiteiden ja kantaa ottamattomien määrät olivat melko suuret. Vaikutukset ympäristönsuojelun tason parantumiseen näkivät myönteisinä seitsemän



prosenttia ja kielteisinä vajaa kolmasosa (29 %). Tämän väittämän yhteydessä neutraalin kannan ottaneita ja kantaa ottamattomien määrät olivat suurimmat, kun kumpia-kin erikseen oli noin kolmasosa vastaajista.

**Kuvio 7.** Kaikkien vastaajien (n = 187–200) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen laitosluettelosta tehtyihin poistoihin ja luvanvaraisuuskynnysten nostoihin?”.



**Lupa- ja valvontaviranomaisten** (aluehallintovirastot, ELY-keskukset ja kunnat, n = 183) mielipiteet vastasivat hyvin tarkasti edellä esiteltyjä yleistuloksia. Eri viranomais-  
tahojen välillä tuloksissa esiintyi vain hyvin vähäisiä eroja, minkä takia tuloksia ei eritellä tässä tarkemmin.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten sanallisissa vastauksissa korostettiin sitä, että suurin osa luvanvaraisuusluettelosta ”poistetuista” toiminnoista ovat edelleen jossakin sellaisessa menettelyssä, jossa haittoihin voidaan puuttua lähinnä jälkivalvonnan keinoin. Poistettuja ja siirrettyjä toimintoja pidettiin haitoiltaan vähäisinä ja muutoksia sikäli perusteltuina. Lupaviranomaisen resurssien katsottiin muutosten myötä kohdistuneen olennaisempiin asioihin. Muutosten lähtökohtina pidettiin kuitenkin lähinnä toiminnanharjoittajien etua ja resurssien säästämistä eikä niinkään ympäristönsuojelullista näkökulmaa.

Kunnat pitivät tehtyjä poistoja ja siirtoja kommentissaan hieman yleisemmin perusteltuina kuin valtion viranomaiset. Kriittikiäkin esitettiin muun muassa siitä, että luvanvaraisuuden poistuttua myös valvonnan paine on poistunut, jolloin osa toimijoista saat-

taa käyttää tilannetta hyväksi taloudellisten ja tuotannollisten intressien ohittaessa ympäristönsuojelun. Orgaanisia liuottimia käyttävien toimintojen luvan tarpeen arvioinnin ja valvonnan katsottiin työllistävän.

**Teollisuuden ja tuottajien** edustajien (n = 12) näkemykset poikkesivat hieman viranomaisnäkemyksistä. Teollisuudesta vain runsas neljännes (28 %) vastaajista katsoi muutokset yleisesti perustelluiksi, kun tuottajista tätä mieltä oli 40 %. Ympäristönsuojelun tasoon heistä ei kukaan nähnyt parantavaa vaikutusta, sen sijaan teollisuudessa 14 % oli asiasta jokseenkin eri mieltä. Neutraalien ja kantaa ottamattomien osuudet vastauksista korostuivat.

**Konsultti** (n = 1) oli jokseenkin eri mieltä tehtyjen muutosten perusteltavuudesta. Haitankärsijöiden aseman ja ympäristönsuojelun tason parantumiseen kanta oli neutraali.

**Järjestöjen** (n = 3) vastausten perusteella kolmasosa näki muutokset erittäin perustelluiksi, kolmasosan kanta asiaan oli neutraali ja kolmasosa oli väitteestä jokseenkin eri mieltä. Haitankärsijöiden aseman ja ympäristönsuojelun tason paranemisesta näkemykset jakautuivat tasan: kolmasosa oli jokseenkin samaa mieltä, kolmasosa jokseenkin eri mieltä ja kolmasosa neutraalilla kannalla. Ainoassa sanallisessa kommentissa todettiin toiminnan sijoituspaikan soveltuvuuden merkityksen korostuvan erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain kautta.

## 2.7.4 Haastattelut

**Aluehallintovirastot** katsoivat haastatteluissa, että luvanvaraisuusluetteloon tehdyistä muutoksista eniten vaikutuksia oli eläinsuojiin tehdyillä poistoilla ja yleiseen ilmoitusmenettelyyn siirtämisellä, minkä seurauksena niihin käytetään aluehallintovirastoissa vähemmän työaikaa. Vireilletulevien asioiden katsottiin yleisesti tässäkin yhteydessä muuttuneen monimutkaisemmiksi ja esimerkiksi toimintakokonaisuuksien tulkintapohdinnat työllistävät aiempaa enemmän. Pienimuotoisen koneellisen kallan-kaivuun siirtäminen yleiseen ilmoitusmenettelyyn aluehallintoviraston ratkaistavaksi on johtanut siihen, että niiden ilmoitukset ohittavat käsittelyaikavaatimuksen takia lupahakemukset.

**ELY-keskukset** totesivat muutosten olleen lähtökohtaisesti perusteltuja, mutta korostivat eläinsuojien siirtymisen kuntien toimivaltaan mahdollisesti heijastuvan riskiin tasapuolisessa kohtelussa kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten resurssien puutteen takia. Luvanvaraisuusluettelon muutoksiin liittyneistä toimivaltamuutoksista kritisoitiin sahojen siirtoa edestakaisin valtion ja kuntien välillä. Toimintakokonaisuuksiin toisi-naan liittyvä toimivallan jakautuminen sekä valtion että kunnan viranomaiselle nähtiin hankalaksi ja turhaksi. Luvanvaraisuusluetteloön toivottiin lisättävän kasvihuoneet.

Myös **Kuntaliitto** kritisoi sahojen siirtelyä viranomaiselta toiselle. Toimivalta-asioissa on usein ollut käytännön tasolla epäselvyyttä, milloin siirto todellisuudessa on tapahtunut. Jätteen hyödyntämisen toimivaltarajan nostaminen on koettu kunnissa hyväksi uudistukseksi. Toiminnanharjoittajat yrittävät toisinaan keplotella kapasiteettirajojen suhteen, jotta eivät joutuisi hitaana ja kalliina pitämäänsä aluehallintoviraston lupamenettelyyn.

**Toiminnanharjoittajien** näkemysten mukaan poistot luvanvaraisuusluettelosta olivat yleisesti katsoen perusteltuja ja eläinsuojien siirto kuntiin onnistui hyvin. Kansallisesti luvanvaraisissa toiminnoissa nähtiin mahdollisesti olevan vielä jonkin verran mahdollisuuksia poistoihin tai siirtoihin toiseen menettelyyn.

## 2.7.5 Yhteenveto

Luvanvaraisuusluetteloon tehtyjä poistoja ja siirtoja muuhun menettelyyn pidettiin lähtökohtaisesti perusteltuina, mutta haitankärsijöiden asemaa niillä ei parannettu. Muutokset nähtiin tehdyn lähinnä toiminnanharjoittajien hallinnollisen taakan vähentämiseksi eikä ympäristönsuojelun tason parantamiseksi. Viranomaisten työmäärä ei käytännössä vähentynyt valvonnan siirryttyä monessa tapauksessa ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan. Tulokset vastaavat varsin pitkälle lakimuutosten valmisteluaineistoissa ennakoitua kehitystä.

## 2.8 Suunnitelmallinen valvonta

Tutkimuskysymys: *Tehostiko laki lupien suunnitelmallista valvontaa riskiperusteisuuden ja valvonnan maksullisuuden myötä?*

### 2.8.1 Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Ympäristönsuojelulain (527/2014) nojalla luvanvaraiset toiminnat on lueteltu lain liitteessä 1. Lupaviranomaisten toimivallasta säädetään 34 §:ssä sekä ympäristönsuojeluasetuksessa (713/2014). Lupaviranomaisena voi olla aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Valvontaviranomaisena on aluehallintoviraston käsittelemien toimintojen osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) sekä kuntien toimivaltaan kuuluvien toimintojen osalta kuntien ympäristönsuojeluviranomainen.

18 luku Valvonta ja hallintopakko

### 167 § VALVONNAN JÄRJESTÄMINEN

Valvontaviranomaisen on järjestettävä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvonta niin, että se on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta ja perustuu ympäristöriskien arviointiin. Valvontaviranomainen voi asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen, jos se on välttämätöntä tehtävien hoitamiseksi asianmukaisesti.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valvontaviranomaisen toimista valvonnan laadun ja tehokkuuden turvaamiseksi.

Ks. VNa ympäristönsuojelusta 713/2014 5 luku.

### 168 § SÄÄNNÖLLINEN VALVONTA (1166/2018)

Valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava alueelleen tämän lain mukaista säännöllistä valvontaa varten suunnitelma (valvontasuunnitelma). Valvontasuunnitelmassa on oltava tiedot alueen ympäristöoloista ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista sekä käytettävissä olevista valvonnan voimavaroista ja keinoista. Suunnitelmassa on kuvattava valvonnan järjestämisen ja riskinarvioinnin perusteet ja valvonnasta vastaavien viranomaisten yhteistyö. Valvontasuunnitelma on tarkistettava säännöllisesti.

Valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on valvottava ympäristöluvanvaraisia, ilmoituksenvaraaisia ja rekisteröitäviä toimintoja säännöllisesti määräaikaistarkastuksin. Tarkastuskohteet ja -tiheys on määriteltävä ympäristöriskien arvioinnin perusteella.

Direktiivilaitoksen määräaikaistarkastus on tehtävä toiminnan riskitason mukaisesti vähintään yhden ja enintään kolmen vuoden välein.

Tällaisella laitoksella on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa ylimääräinen tarkastus, jos valvonnassa havaitaan, että laitokselle tässä laissa taikka sen nojalla säädettyjä tai määrättyjä vaatimuksia on huomattavasti rikottu. Valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava luvanvaraisten, ilmoituksenvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastuksista ja niiden muusta säännöllisestä valvonnasta ohjelma (valvontaohjelma). Valvontaohjelmassa on oltava tiedot valvottavista kohteista ja niihin kohdistettavista säännöllisistä valvontatoimista. Valvontaohjelma on pidettävä ajan tasalla.

Tarkempia säännöksiä valvontasuunnitelman ja valvontaohjelman laatimisesta ja sisällöstä, määräaikaistarkastuksista, ympäristöriskien arvioinnista sekä muusta säännöllisen valvonnan toteuttamisesta ja siihen liittyvästä tiedottamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Ympäristönsuojelulain vuonna 2014 voimaan tullessa uudistuksessa oli hallituksen esityksen (214/2013) mukaan tavoitteena ympäristönsuojelun valvonnan tehostaminen lisäämällä suunnitelmallisuutta ja riskiperusteisuutta. Uutuutena laissa säädettiin valvonnan järjestämisen yleisistä periaatteista, valvontasuunnitelmista ja -ohjelmista sekä riskinarvioinnista valvonnan perusteena. Riskinarvioinnin tavoitteena oli valvonnan suuntaaminen sinne, missä se ympäristön pilaantumisen vaaran vuoksi olisi kulloinkin perustelluinta. Suunnitelmallisuudella pyrittiin puolestaan aiempaa tasalaatuisempaan ja yhdenmukaisempaan valvontaan. Valvonnan suunnitelmallisuuden arvioitiin tukevan myös toiminnanharjoittajan tavoitteita hoitaa ympäristöasiat hallitusti ja kustannustehokkaasti.

Uudistuksessa oli tavoitteena valvonnan voimavarojen vahvistaminen sekä valtion valvontaviranomaisissa (ELY-keskukset) että kunnissa. Valvontamaksujen käyttöön oton katsottiin mahdollistavan lisähenkilöiden palkkaamisen, jos valvontamaksuilla kerätyt rahat kohdennetaan valvontaan. Valvontamaksujen kerääminen oli toisaalta uusi lisätehtävä sekä ELY-keskuksissa että kunnissa.

Valvontamaksua on voitu periä valvontaohjelmaan perustuvista luvanvaraisen ja rekisteröitävän toiminnan määräaikaistarkastuksista, onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteisiin ja kiellon, määräyksen tai toiminnan keskeyttämiseen liittyvistä tarkastuksista sekä toiminnanharjoittajien toimittamien vuosi-, osavuosi- ja kuukausiraporttien tarkastamisesta. Eduskunta edellytti lain hyväksymisen yhteydessä, että ”hallitus huolehtii valvontamaksuista kertyvien maksutulojen ohjaamisesta ELY-keskuksissa tosiasiallisesti valvonnan käyttöön vähentämättä muuta valvonnan rahoitusta”.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maksuista säädettiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella 1397/2014 ja kuntien maksuista kuntien taksapäätöksissä. Valvontamaksutuloja kertyi ELY-keskuksille vuosina 2015–2016 yhteensä noin 3,8 miljoonaa euroa. Maksutuloista 61 % tuli vuonna 2015 raporttien tarkastamisesta ja loput määräaikais- ja muista tarkastuksista. Eniten tuloja kertyi Varsinais-Suomen, Uudenmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksissa. (Lillunen 2017)

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että ympäristövalvonnan suunnitelmallisuuden lisääminen voi välillisesti parantaa ympäristönsuojelun tasoa niissä kunnissa, joissa suunnittelujärjestelmää ei aiemmin ollut käytössä, koska valvonta perustuisi riskinarviointiin ja olisi suunniteltava tiettyjen minimiehtojen mukaisesti. Maksullisuuden käyttöönoton ei oletettu vaikuttavan merkittävästi ympäristönsuojelun tasoon. Jos valvontamaksut kohdennetaan valvonnan voimavaroihin muuta rahoitusta vähentämättä, voi valvonnan määrä ja laatu kuitenkin kohentua ja tämä voi välillisesti parantaa osaltaan ympäristölupien noudattamista ja sitä kautta ympäristönsuojelun tasoa.

Hallituksen esityksessä toisaalta todettiin, että mikäli maksut eivät johda lisäpanostuksiin valvonnassa, lisää maksullisuus hallinnollisia tehtäviä varsinaisten valvontatehtävien kustannuksella. Tällä voisi puolestaan olla kielteisiä ympäristövaikutuksia. Kielteisiä vaikutuksia voi aiheutua myös siitä, että toiminnanharjoittajat eivät pidä valvontamaksuja hyväksyttävänä. Tämä saattaa vaikuttaa kielteisesti toiminnanharjoittajien yhteydenottoihin ja vuoropuheluun valvontaviranomaisten kanssa. Toisaalta se voi lisätä myös toiminnanharjoittajien odotuksia valvonnan laadun suhteen.

Lillunen (2017) selvitti 2015–2017 ympäristölupien valvonnan kehittämistä ELY-keskuksissa. Valvonnan keskeiset pullonkaulat olivat aineiston perusteella riittämättömät valvontaresurssit, vanhentuneet ja huonosti yhteen toimivat tietojärjestelmät sekä epäyhtenäiset valvontakäytännöt ja tästä johtuva toiminnanharjoittajien epätasapuolinen kohtelu. Valvojien mielestä valvonnassa oli hyvää valvojien osaaminen ja motivaatio sekä valvonnan laatu, säännöllisyys ja tehokkuus. Huonoa oli resurssitilanne ja vaihtelevat käytännöt. Toiminnanharjoittajat antoivat valvonnalle positiivista palautetta hyvästä asiakaspalvelusta, asiantuntemuksesta, neuvonnasta ja tarkastuskäynneistä. Kritiikkiä esitettiin vaihtelevista käytännöistä, asioiden käsittelyn hitaudesta, valvontamaksuista, valvonnan vähäisyydestä sekä asiantuntemuksen ja sähköisten asiointijärjestelmien puutteista. Muiden haastateltujen tahojen mielestä tärkeitä kehittämiskohteita olivat viranomaisyhteistyö, yhtenäiset riskinarviointimenetelmät ja toimintatavat poikkeus- ja ylitystilanteissa sekä asiointi ”yhden luukun” -periaatteella. Valvojilta toivottiin yhtäältä asiakaslähtöisyyttä ja neuvontaa, toisaalta puolueetonta yleisen edun puolustamista.

Säästötoimien ja valvontamaksutulojen vaikutukset valvontaresursseihin ELY-keskuksissa ovat vaihdelleet. Valvontaan kohdennetut henkilötyövuodet lisääntyivät vuosien 2010–2016 välillä yli 100 % Etelä-Savon, Etelä-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksissa ja alle 10 % Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ELY-keskuksissa. Kokonaisuutena ne kasvoivat 53 %, sillä vuonna 2016 valvontaan käytettiin yhteensä 100 henkilötyövuotta ja ELY-keskusten perustamisvuonna 2010 yhteensä 65 henkilötyövuotta. Jaksolla 2017–2020 ELY-keskusten valvonnan henkilötyövuosien kokonaismäärä pysyi noin 130 htv:n tasolla. (ELY-keskusten KIEKU-järjestelmän tiedot)

Vertaamalla pelkästään valvojien tai valvontaan käytettyjen henkilötyövuosien sekä valvontakohteiden määrää saadaan resurssitilanteesta vain suuntaa antava kuva. Arviointia vaikeuttaa sekä valvontakohteiden että valvojien tehtävänkuvien moninaisuus. (Lillunen 2017)

Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistukset eli luparajojen muuttaminen ja valvontamaksujen käyttöönotto ovat Lillusen (2017) mukaan vaikuttaneet valvontakohteiden ja -resurssien määriin vaihtelevasti. Joissakin ELY-keskuksissa kohteiden määrä on vähentynyt paljon, toisissa vain vähän. Valvontamaksutuloja kertyy eniten ELY-keskuksissa, joissa kohteita on paljon, ja niiden on siten mahdollista palkata lisää valvoja.

Kunnissa ympäristönsuojelun kokonaishenkilöresurssit ovat jaksolla 2012–2021 pienentyneet. Henkilömäärä oli vuonna 2012 noin 820 henkilöä ja 2021 noin 650 henkilöä. (Lindqvist 2021). Resurssien muutosta ympäristönsuojelun valvontatehtävissä ei kuitenkaan ollut tarkemmin eritelty.

## 2.8.2 Suunnitelmallisen valvonnan riskiperusteisuus

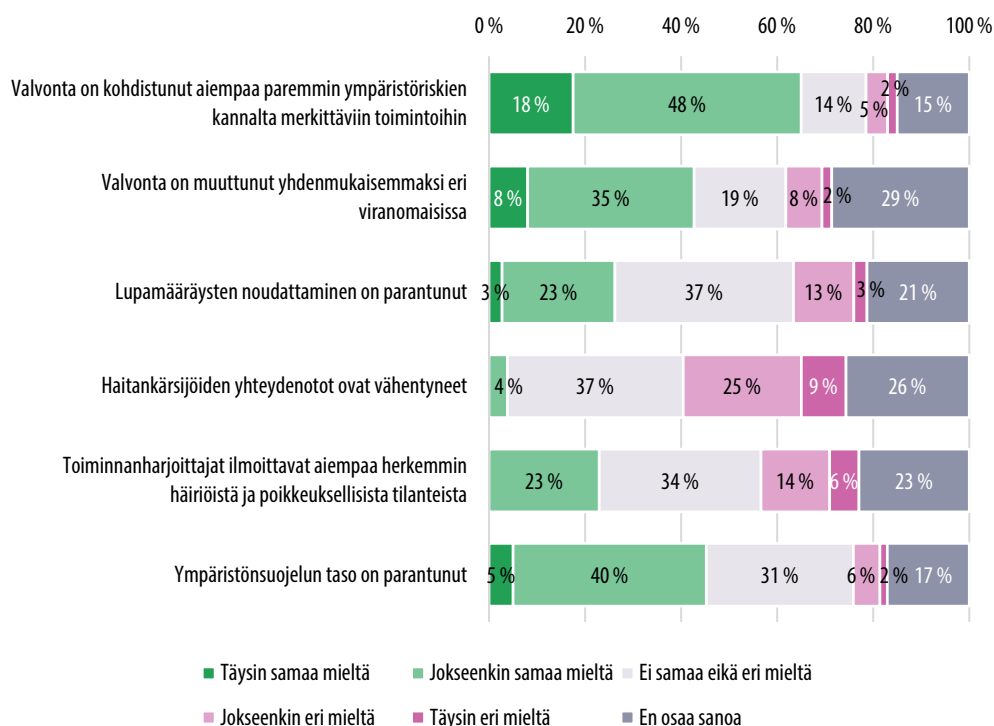
Tutkimuskysymys: *Tehostiko laki lupien suunnitelmallista valvontaa riskiperusteisuuden myötä?*

### 2.8.2.1 Webropol-kyselyn tulokset

#### Yleiset havainnot

Kaikkien webropol-kyselyyn osallistuneiden tahojen vastauksia kokonaisuudessaan tarkasteltaessa kaksi kolmasosaa vastaajista oli sitä mieltä, että riskiperusteisuuden myötä valvonta on kohdistunut aiempaa paremmin ympäristöriskien kannalta merkittäviin toimintoihin (kuvio 8). Positiiviset vastaukset dominoivat kriittisiin vastauksiin verrattuna myös viranomaisvalvonnan muuttumisessa aiempaa yhdenmukaisemmaksi sekä ympäristönsuojelun parantumisessa. Vahvimmin eri mieltä oltiin väittämästä, että haitankärsijöiden yhteydenotot ovat vähentyneet.

**Kuvio 8.** Kaikkien vastaajien (n = 183–200) näkemykset kysymykseen ”Miten suunnitelmallinen valvonta muuttui riskiperusteisuuden myötä?”.



Missään valvonnan riskiperusteisuuden muutokseen liittyvässä kysymyksessä valtaosa **aluehallintovirastojen** (n = 38) vastaajista ei katsonut tuntevansa asiaa riittävästi vaikutusten arvioimiseksi. Lähinnä arveltiin valvonnan kohdistuneen aiempaa paremmin ympäristöriskien kannalta merkittäviin toimintoihin (26 %), mutta suurin osa (57 %) vastaajista ei osannut arvioida muutosta.

**ELY-keskukset** (n = 51) katsoivat riskiperusteisuuden käyttöönoton selvästi kohdistuneen valvontaa aiempaa paremmin ympäristöriskien kannalta merkittäviin toimintoihin (71 %) sekä muuttaneen valvontaa yhdenmukaisemmaksi eri viranomaisissa (70 %). Jossain määrin arvioitiin ympäristönsuojelun tason myös kokonaisuutena parantuneen (47 %). Selviä vaikutuksia lupamääräysten noudattamiseen ja toiminnanharjoittajien häiriöistä ja poikkeuksellisista tilanteista ilmoittamiseen ei havaittu. Haitankärsijöiden yhteydenottojen arveltiin pikemminkin lisääntyneen tai pysyneen ennallaan (70 %) kuin vähentyneen.

**Kunnissa** (n = 97) valvonnan riskiperusteisuuden vahvistamisen arvioitiin kohdistuvan valvontaa huomattavasti aiempaa paremmin ympäristöriskien kannalta merkittäviin toimintoihin (75 %). Samoin noin puolet vastaajista arvioivat ympäristönsuojelun



tason parantuneen (51 %). Jossain määrin valvonnan arvioitiin myös yhdenmukaistuneen ja lupamääräysten noudattamisen parantuneen. Toiminnanharjoittajien häiriöistä ja poikkeuksellisista tilanteista ilmoittamiseen ei havaittu selviä vaikutuksia. Haitankärsijöiden yhteydenottojen arvioitiin pikemmin lisääntyneen (40 %) kuin vähentyneen (4 %).

Valtaosa **teollisuuden** (n = 8) vastaajista arvioi valvonnan kohdistuneen riskiperusteisuuden myötä aiempaa paremmin ympäristöriskien kannalta merkittäviin toimintoihin (75 %). Samoin ympäristönsuojelun tason arvioitiin parantuneen (75 %). Toiminnanharjoittajien arvioitiin ilmoittavan jonkin verran aiempaa herkemmin häiriöistä ja poikkeuksellisista tilanteista (63 %). Sen sijaan valvonnan ei katsottu muuttuneen yhdenmukaisemmaksi eri viranomaisissa. Vain 13 % vastaajista oli toista mieltä.

**Järjestöjen** (n = 3) näkökulmasta selkein vaikutus valvonnan riskiperusteisuudella arvioitiin olleen valvonnan muuttumisella yhdenmukaisemmaksi eri viranomaisissa.

## Yhteenveto sanallista vastauksista

**ELY-keskusten** sanallisissa vastauksissa yhteisen riskien arviointityökalun käyttöönoton kerrottiin helpottaneen suunnitelmallista valvontaa, selkeyttäneen valvonnan tarvetta ja yhdenmukaistaneen käytäntöjä. Yhdessä kommentissa todettiin, että työkalu on erinomainen, ajatuksella ja kokemuksella räätälöity, ja yksi parhaimpia uudistuksia valvontatyössä. Riskiluokituksen katsottiin kohdentavan valvontaa oikein.

Toisaalta nähtiin, että riskiperusteinen valvonta (l. tarkastustiheyden määrittäminen) ei ole juurikaan muuttanut kohteiden valvontaluokkia, mutta on tuonut jonkinlaista läpinäkyvyyttä luokkien määrittämiseen.

Yhdessä palautteessa esitettiin eräitä kriittisiä havaintoja. Sen mukaan edelleen haasteena on, että valvotaan pääosin isoja toimijoita, joilla todennäköisemmin asiat ovat mallillaan. Valvonta ei tavoita riittävästi niitä toimijoita, jotka jo alun perin toimivat harmaalla vyöhykkeellä ja joilta puuttuvat asianmukaiset luvat jne. Yrityksen taloudellisen tilanteen arviointiin olemassa olevia työkaluja ei käytetä tarpeeksi valvonnan kohdistamisessa. Valvontaan voi kohdistua myös selvästi aluetaloudellista poliittista painetta. Valvonta, valvontatiheys, valvontatarkastusten sisältö ja tarkkuus yms. vaihtelevat viranomaisesta ja alueesta riippuen.

Monissa **kuntien** sanallisissa vastauksissa todettiin, että resurssit eivät edelleenkään riitä suunnitelmalliseen valvontaan. Valvontaa on kuitenkin tehty kunnissa jo pitkään enemmän tai vähemmän riskiperusteisesti. Riskiperusteisuus on tarkoituksenmukaista

valvontaresurssien kohdentamisen kannalta. Yhdessä palautteessa todettiin, että suunnitelmallinen valvonta on selkeästi parantanut valvonnan laatua.

Valtion ja kuntien viranomaisten ei katsottu olevan riskinarvioinnissa samalla tasolla, koska kunnan viranomaiset eivät voi edelleenkään tehdä YLVA-tietojärjestelmässä riskinarviointia. Kaikki YLVA:n ominaisuudet eivät ole kunnan viranomaisten saatavilla.

**Toiminnanharjoittajat** katsoivat, että valvonta ei ole edelleenkään täysin yhdenmukaista valtakunnallisesti, eikä kunnissa ole yhtenäistä riskien arviointityökalua käytössä. Yhdessä vastauksessa kerrottiin, että valvonta ei juurikaan ole muuttunut riskiperusteisuuden myötä ja esimerkiksi eri ELY-keskusten välillä on edelleen huomattavia eroja toimintatavoissa.

### 2.8.2.2 Haastattelujen tulokset

**Aluehallintovirastojen** haastattelujen perusteella riskiperusteisuuden vuoksi valvonnan osaaminen ja ammattitaito korostuvat. Yksittäisissä aluehallintovirastoille tai ELY-keskuksille toimitettavissa selvityksissä on saattanut määräaika ylittyä sen vuoksi, että valvonta ei ole säännömukaista vaan riskiperusteista.

**ELY-keskusten** mukaan ongelmia esiintyy yleensä alemman riskiluokan toiminoissa. Riskiperusteisuus on osittain kohdentanut valvontaa esimerkiksi suuriin laitoksiin, joissa toteutuneet riskit ovat kuitenkin olleet vähäisiä. Pakolliset valvontakäynnit ovat toisaalta lisänneet vuorovaikutusta korkean riskiluokan toimintojen kanssa.

Riskiperusteisuus on tehnyt valvonnasta aiempaa systemaattisempaa, läpinäkyvämpää, valtakunnallisesti yhtenäisempää ja selkiyttänyt valvonnan perusteita toiminnanharjoittajan suuntaan. Valvontaluokkaa pitäisi kuitenkin pystyä muuttamaan rohkeammin laitoksen toiminnan perusteella. Valvonnan työkuormaa kohdentuu aiempaa enemmän loppuvuoteen.

**Kunnissa** riskiperusteisuus on edistänyt yhtenäistä valvonnan priorisointia eri toimintojen suhteen.

**Teollisuudessa** riskiperusteinen, systemaattinen valvonta nähdään teollisuudessa yleisesti positiivisesti.

**Tarkkailun toteuttajatahon** mukaan riskiperusteisuus on yleisesti hyvä lähtökohta. Ongelma kuitenkin on, että vesipäästöjä aiheuttavan toiminnan tarkkailuohjelmat jäävät pieniltä toimijoilta usein tekemättä tai ne ovat heikkoja.

## 2.8.3 Valvonnan maksullisuus

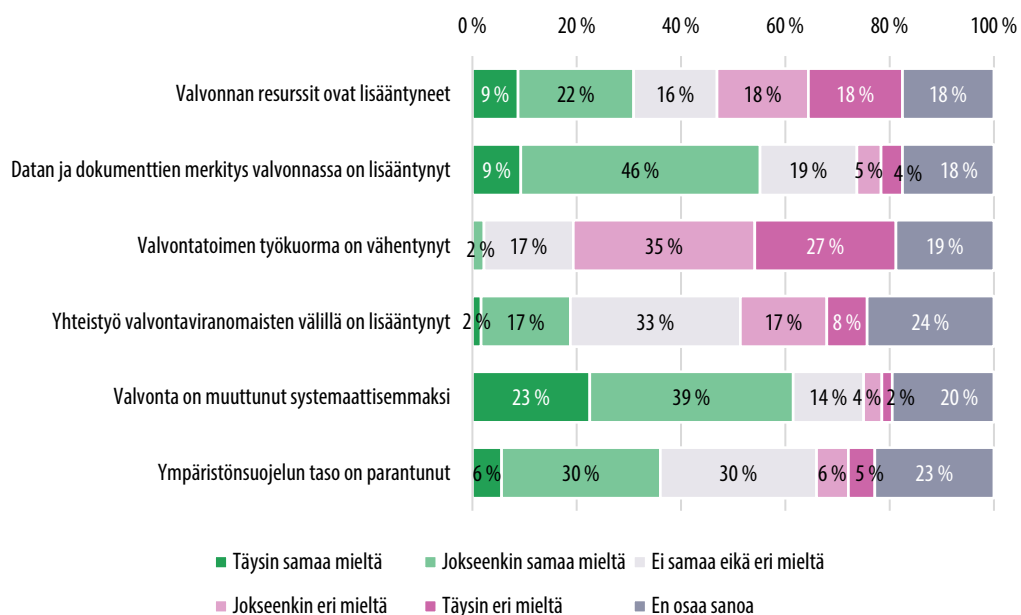
Tutkimuskysymys: *Tehostiko laki lupien suunnitelmallista valvontaa maksullisuuden myötä?*

### 2.8.3.1 Webropol-kyselyn tulokset

#### Yleiset havainnot

Kaikkia eri tahojen antamia vastauksia kokonaisuutena tarkasteltaessa havaitaan positiivisten vastausten vahva dominanssi kriittisiin vastauksiin verrattuna valvonnan muuttumisessa entistä systemaattisemmaksi sekä datan ja dokumenttien merkityksen lisääntymisessä valvonnassa (kuvio 9). Samoin ympäristönsuojelun tason arvioitiin useammassa vastauksissa parantuneen (36 %) kuin heikentyneen (11 %). Vastaukset hajosivat eri suuntiin voimakkaimmin valvonnan resurssien lisääntymisen sekä valvontaviranomaisten yhteistyön lisääntymisen kohdalla. Kriittisimmän vastauksissa suhtauduttiin väitteeseen, että valvontatoimen työkuorma olisi vähentynyt valvonnan maksullisuuden tultua voimaan (kriittisiä 62 %, positiivisia 2 %).

**Kuvio 9.** Kaikkien vastaajien (n = 181–200) näkemykset kysymykseen ”Miten katsot valvonnan maksullisuuden vaikuttaneen suunnitelmalliseen valvontaan?”.



Valvonnan maksullisuuden vaikutuksista **aluehallintovirastot** (n = 38) eivät valtaosiltaan katsoneet kykenevänsä esittämään arvioita (68 %). Lähinnä arveltiin valvonnan resurssien lisääntyneen (21 %) ja valvonnan muuttuneen systemaattisemmaksi (24 %).

**ELY-keskusten** (n = 51) vastausten mukaan selkeimmät vaikutukset valvonnan maksullisuudesta olivat valvonnan muuttuminen systemaattisemmaksi (78 %), valvonnan resurssien lisääntyminen (64 %) sekä datan ja dokumenttien merkityksen vahvistuminen valvonnassa (70 %). Ympäristönsuojelun tason arvioitiin kokonaisuutena jossain määrin parantuneen (37 %). Yhteistyöhön valvontaviranomaisten välillä ei kokonaisuutena havaittu selkeitä vaikutuksia (ei muutosta 52 %). Työkuormaa maksullisuuden arvioitiin valtaosin lisänneen (66 %).

Valtaosassa **kuntien** (n = 97) vastauksista katsottiin maksullisuuden myötä valvonnan muuttuneen systemaattisemmaksi (71 %) sekä dokumenttien ja datan merkityksen vahvistuneen (50 %). Lisäksi ympäristönsuojelun tason arvioitiin kokonaisuutena jonkin verran parantuneen (45 %). Valvontaviranomaisten yhteistyöhön säännöksellä ei arvioitu olleen selkeitä vaikutuksia. Maksullisuuden ei katsottu myöskään lisänneen valvonnan resursseja kunnissa (60 %). Valvontatoimen työkuorman katsottiin kokonaisuutena selvästi lisääntyneen (79 %).

**Teollisuuden** (n = 8) edustajat eivät nähneet valvonnan maksullisuuden kokonaisuutena lisänneen valvonnan resursseja (75 %) tai muuttaneen valvontaa aiempaa systemaattisemmaksi (75 %). Datat ja dokumenttien merkityksen arvioitiin valvonnassa jossain määrin lisääntyneen (50 %). Ympäristönsuojelun tason katsottiin kokonaisuutena myös pikemmin jonkin verran parantuneen (38 %) kuin heikentyneen (13 %).

## Yhteenveto sanallista vastauksista

**ELY-keskuksissa** maksullisuuden nähtiin tuoneen jonkin verran lisäkrytoiteja, mutta koska maksullinen valvonta muodostaa vain 20–30 % työajasta, se ei kata kaikkea valvontaan kuluvaan resurssiin. Työtehtävien määrä on lisääntynyt lainsäädäntömuutosten myötä. Valvontamaksut eivät ole riittäviä kattamaan käytettyä resurssia eikä indeksitarkistuksia ole tehty.

Maksullisuuden tultua käyttöön asian koettiin vievän niin paljon voimavaroja, että siitä tuntui olevan enemmän haittaa kuin hyötyä. Työkuormaa on lisännyt erilaisten vaadittujen dokumenttien saapumisen tarkistaminen ja tarvittaessa muistuttaminen ja pyytämisen. Nyt toiminnan vakiinnuttua maksullisuuden rutiinien todettiin sujuvan jo melko vaivattomasti.

Eräissä kommentteissa korostettiin valvontamaksun olevan paikoin olematon. Suppea raportoinnin tarkastaminen mikroyritysvähennyksellä ei riitä kattamaan edes laskutus-kuluja. Maksujen tulisi palautteen mukaan olla kohtuulliset, muttei mitättömän pienet. Nykytilanteen nähtiin vääristävän toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua. Esimerkiksi eläinsuojien ja turvetuotannon valvontamaksujen todettiin olevan pieniä. Valvontamaksukertymää näiltä toimialoilta ei pidetty kohtuullisena suhteessa näiden koh-teiden vaatiman valvonnan määrään.

Yhden palautteen mukaan valvonnan maksullisuus on johtanut tarkastuskertomus-pohjiin, jotta asiakkaiden tarkastuksen kulku olisi samansuuntainen kaikkien laitosten kesken. Maksullisuuden takia on siis pyritty parantamaan tarkastustoiminnan laatua. Palautteen antaja ei kuitenkaan näe, että maksullisuudella olisi ollut vaikutusta ympäristönsuojelun tasoon, ainakaan teollisuuden osalta.

Valvonnan maksullisuuden ei todettu tuoneen **kuntiin** lisää resursseja, mutta se on lisännyt valituksia toiminnanharjoittajilta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ei pysty nostamaan maksuja sille tasolle, että ne kattaisivat valvonnan kustannukset.

Valvonnan maksullisuuden katsottiin leventäneen kuilua toiminnanharjoittajan ja val-vovan viranomaisen välillä. Maksuja pidettiin kuntapuolella niin pieninä, että niiden pe-rimisen hyöty on monesti kyseenalaista. Toisaalta kuntien valvontatyöstä saatavilla maksuilla katsottiin joskus voivan olevan merkitystä lupa- ja valvontaresursseihin.

Yhden palautteen mukaan valvottavan kohteen vuosiyhteenvedon tekemättä jättämi-nen on johtanut valvontaviranomaisen maksulliseen tarkastuskäyntiin kohteeseen. Tämä käytäntö on edesauttanut vuosiyhteenvedojen toimittamista valvontaviranomai-sille.

Riskiperusteinen valvonta on lisännyt **toiminnanharjoittajien** tietoisuutta lupiensä si-sällöstä. Tämän vuoksi asioihin kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota, jolloin ne tulevat myös hoidetuksi paremmin. Yhden kommentin perusteella toiminnanharjoit-tajien odotukset valvontaa kohtaan ovat maksullisuuden myötä kasvaneet ("rahalle saatava vastinetta").

### 2.8.3.2 Haastattelujen tulokset

**ELY-keskusten** mielestä maksujen kustannusvastaavuutta eri toiminnoissa pitäisi ar-voida uudelleen. Maksut ovat pysyneet pitkään samalla tasolla. Valvontamaksuja tu-lisi korottaa erityisesti suurille toimijoille (suurteollisuus, kaivokset). Samoin määräai-kais- ja vuosiraporttien tarkastusmaksuja tulisi tarkistaa.

**Kunnissa** maksujen kustannusvastaavuutta tulisi arvioida uudelleen. Maksukäytännöt voisivat olla samanlaisia kuin ympäristöterveyden ja elintarvikkeiden valvonnassa sisältäen vuosittaisen perusmaksun ja tuntitaksan valvontakäyntien perusteella.

## 2.8.4 Yhteenveto

### Riskiperusteinen valvonta

Hallituksen esityksen (214/2013) mukaan muutosten yleisenä tavoitteena oli ympäristönsuojelun valvonnan tehostaminen lisäämällä suunnitelmallisuutta ja riskiperusteisuutta. Valvonta tuli järjestää niin, että se on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta sekä perustuu ympäristöriskien arviointiin. Tutkimuksen tulosten perusteella uudistuksella kyettiin kohdistamaan tavoitteen mukaisesti valvontaa aiempaa paremmin ympäristöriskejä aiheuttaviin toimintoihin sekä toteuttamaan valvontaa aiempaa systemaattisemmin ja laadukkaammin. Jossain määrin katsottiin myös ympäristönsuojelun tason parantuneen uudistuksen seurauksena sekä ELY-keskusten että kuntien valvonnassa toiminnoissa.

Kehittämistarpeina nostettiin esille YLVA-järjestelmään perustuvan riskityökalun käyttöön saaminen ELY-keskusten lisäksi myös kunnille. Lisäksi toivottiin, että muutosten tekeminen toimintojen valvontaluokkiin olisi nykyistä joustavampaa laitoksen toiminnan perusteella erityisesti, kun kyse on isoista laitoksista.

### Valvonnan maksullisuus

Valvonnan maksullisuuden käyttöönoton päätavoitteena oli turvata ELY-keskusten ja kuntien laadukkaaseen valvontatyöhön riittävät voimavarat. Tämän selvityksen mukaan ELY-keskuksissa selkeimmät vaikutukset valvonnan maksullisuudesta olivat valvonnan muuttuminen systemaattisemmaksi, valvonnan resurssien lisääntyminen sekä datan ja dokumenttien merkityksen vahvistuminen. Kuntien vastauksissa katsottiin maksullisuuden muuttaneen valvontaa systemaattisemmaksi sekä dokumenttien ja datan merkityksen vahvistuneen. Maksullisuuden ei kuitenkaan katsottu lisänneen valvonnan resursseja kunnissa. Valvontatoimen työkuorman arvioitiin kunnissa kokonaisuutena lisääntyneen.

Sekä valtion että kuntien viranomaiset esittivät kehittämistarpeena, että valvontamaksuja tulisi tarkistaa ja niiden kustannusvastaavuutta parantaa. Määräaikais- ja vuosiraporttien tarkastusmaksujen vaihtoehtona ehdotettiin selvitettäväksi esimerkiksi valvonnan vuosimaksua, joka voisi kattaa mm. neuvonnan (kuten ympäristöterveyden ja elintarvikkeiden valvonnassa).

## 2.9 Sähköinen asiointi

Tutkimuskysymys: *Tehostiko uusi laki ympäristönsuojelun lupamenettelyjä?*

### 2.9.1 Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Vuoden 2014 lakiuudistuksesta erillisenä tavoitteena oli valmistella lupien sähköistä käsittelyä toiminnan tuloksellisuuden parantamiseksi. Tehostamistoimien katsottiin kohdistuvan suoraan tai epäsuorasti myös toiminnanharjoittajiin ja näiden tapaan asioida viranomaisten kanssa. Sähköisen asioinnin ja asioiden käsittelyn käyttöönoton sekä valtio- että kuntatasolla nähtiin vähentävän niin luvanhakijan kuin julkishallinnonkin kustannuksia. Myös lupakäsittelyä edeltävän hakemuksen valmisteluvaiheen tarkasteluun ja lupamääräysten selkeään, kohdennettuun sisältöön katsottiin voimavarojen käytön tehostamiseksi ja informaatioarvon parantamiseksi olevan tarpeellista kiinnittää entistä enemmän huomiota. Päätösten laatua ja yhtenäisyyttä nähtiin voitavan parantaa hakemusohjeistuksen ja mallilupien laatimisella ja sähköisen käsittelyjärjestelmän avulla. (HE 214/2013)

Sähköisen lupakäsittelyn kehittäminen valtion hallinnossa oli lain valmistelun aikaan varsin pitkällä ja se oli tulossa käyttöön vuoden 2013 aikana. Esityksessä tähän vaurauduttiin siten, että valtion lupaviranomaisissa lupa-asioissa hakemukset vaaditaan sähköisesti. Kunnille ei samaa velvoitetta asetettu, mutta se olisi mahdollista esityksen mukaan myös kunnissa. Valtion lupaviranomaisten tulee esityksen mukaan julkaista lupahakemuksia koskevat kuulutukset myös tietoverkkosivuillaan, mikä on omiaan parantamaan tiedottamista ja kansalaisten osallistumisoikeuksien toteutumista. Sähköistä tiedottamista pyrittiin edistämään esityksessä myös muin tavoin. Myös lupapäätöksestä aluehallintovirastossa on tiedotettava sähköisesti. (HE 214/2013)

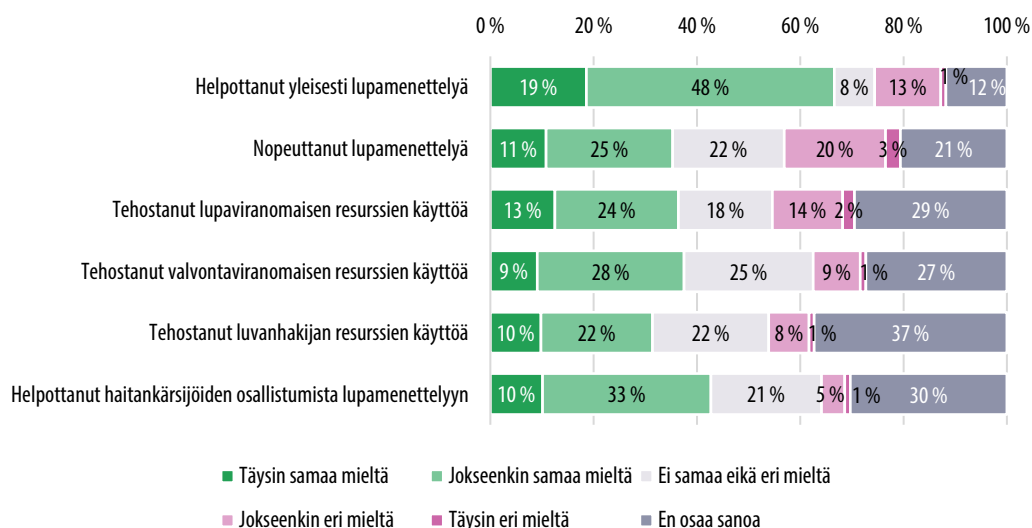
### 2.9.2 Webropol-kyselyn tulokset

Sähköisiä lupahakemuksia koskeva kysymys suunnattiin valtion lupa- ja valvontaviranomaisille sekä toiminnanharjoittajille ja konsulteille. Kysymyksellä haluttiin saada selville vastaajien nykyhetkeä kuvaavat käsitykset, joten aikaperspektiivi on laajempi kuin alkuperäisessä tutkimuskysymyksessä tarkoitettu. Toisaalta sähköinen asiointi aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on otettu vähitellen käyttöön vasta viime vuosina ja sitä kehitetään edelleen. Valtaosalla kunnista ei ole ympäristönsuojelun lupa-asioissa sähköistä asiointipalvelua käytössä (Lindqvist 2021).

Webropol-kyselyssä yli puolet vastaajista näki sähköisten lupahakemusten helpottaneen lupamenettelyä yleisesti ja 14 % oli päinvastaista mieltä (kuvio 10). Epävarmojen osuus oli varsin pieni (12 %). Vaikutus lupamenettelyn nopeutumiseen ei ollut niin

suurta, sillä runsas kolmasosa (36 %) katsoi nopeuttavaa vaikutusta olleen ja vajaa neljännes (23 %) oli eri mieltä. Sähköiset lupahakemukset olivat jossakin määrin myös tehostaneet lupa- että valvontaviranomaisen sekä luvanhakijan resurssien käyttöä. Edellisiä suurempi vaikutus nähtiin olleen haitankärsijöiden osallistumisen helpottumiseen 43 %:n ollessa sitä mieltä ja vain kuuden prosentin nähdessä asian toisin. Kaikkiin muihin paitsi lupamenettelyn yleiseen helpottumiseen liittyvissä väittämissä epävarmojen vastaajien osuudet vaihtelivat viidesosasta runsaaseen kolmasosaan (21–37 %).

**Kuvio 10.** Kaikkien vastaajien (n = 88–102) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista sähköisiin lupahakemuksiin liittyvistä väittämistä?”.



**Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten** (n = 88) näkemykset olivat vastausmäärien takia varsin yhdenmukaiset edellä esitetyn kanssa. Aluehallintovirastojen sanallisissa kommentteissa tuotiin melko yksimielisesti esiin se, että aluehallinnon sähköinen asiointipalvelu on helpottanut erityisesti joitakin rutiininomaisia vaiheita lupamenettelyssä, kuten esimerkiksi hakemusasiakirjojen automaattinen kirjautuminen asianhallintajärjestelmään, mutta palvelun keskeneräisyydestä johtuen varsinaisia tehostumisvaikutuksia ei odotuksista huolimatta ole vielä ollut havaittavissa. Suurin osa hakemuksista jätetään edelleen sähköpostitse, mitä moni lupaviranomainen piti toistaiseksi sujuvampana menettelynä sekä hakijalle että viranomaiselle. Sähköinen asiointipalvelu ei myöskään vaikuta hakemusten laatuun, jos niihin liitettävät tiedot ovat puutteellisia. Henkilötietojen poistaminen julkaistavista asiakirjoista nähtiin usein työlään vaiheena. Haitankärsijöiden tiedonsaannin katsottiin parantuneen asiakirjojen sähköisen julkaisemisen myötä.



ELY-keskusten kommenteissa sähköisyyteen suhtauduttiin aluehallintovirastoja hieman myönteisemmin, mutta vastauksista ei käynyt selvästi ilmi, liittyivätkö ne sähköiseen asiointipalveluun vai ainoastaan hakemusasiakirjojen toimittamiseen sähköpostin liitteinä. Valvontaviranomaiset pitivät sähköisiin asiakirjoihin tutustumista ja niiden jakamista asiantuntijoiden kesken huomattavasti entisiä paperikopioita helpompana. Yhdessä kommentissa todettiin silti, että laajoissa asiakokonaisuuksissa asian hahmottaminen on helpompaa paperilla kuin sähköisesti. Isoihin laitospaketeihin liittyen lupahakemusten liitteiden toimittamisen ja niiden kirjautumisen asianhallintajärjestelmään katsottiin muuttuneen sekavaksi. Kansalaisten ja haitankärsijöiden osalta sähköinen palvelu on helpottanut tilannetta nopeuttamalla ja helpottamalla yhteydenottoa.

**Teollisuuden** (n = 8) vastauksissa korostui lupamenettelyn yleinen helpottuminen kolmen neljäsosan ollessa täysin tai jokseenkin samaa mieltä ja toisaalta lupamenettelyn nopeutumisen suhteen tasan puolet oli eri mieltä väittämän kanssa. **Tuottajista** (n = 5) puolestaan 60 % oli jokseenkin samaa mieltä siitä, että sähköisyys on nopeuttanut lupamenettelyä samoin kuin tehostanut luvanhakijan resurssien käyttöä. **Konsultti** oli jokseenkin samaa mieltä sähköisten lupahakemusten yleisestä lupamenettelyä helpottavasta vaikutuksesta, mutta menettelyn nopeutumisesta ja luvanhakijan resurssien käytön tehostumisesta hän oli jokseenkin eri mieltä.

Sanallisissa vastauksissa toiminnanharjoittajat pitivät paperisista hakemuksista eroon pääsyä ainoana sujuvuutta lisänneenä asiana, vaikka yhden kommentin mukaan osa viranomaisista pyytää edelleen hakemukset sekä sähköisenä että paperilla. Käsittelyaikoihin sähköistymisen ei nähty vaikuttaneen ainakaan lyhentävästi. Myös hakijoiden taholta tuotiin esiin, ettei sähköinen järjestelmä sovellu suuria tehdasintegraatteja koskeviin lupahakemuksiin. Liitteiden ja asiakirjojen osalta asiointijärjestelmää olisi hyvä kehittää selkeämmäksi.

### 2.9.3 Yhteenveto

Sähköinen asiointipalvelu on helpottanut viranomaisissa joitakin käsittelyvaiheita, mutta varsinaista toiminnan tehostumista ei ole ollut toistaiseksi havaittavissa järjestelmän keskeneräisyyden vuoksi. Suurin osa lupahakemuksista toimitetaan edelleen sähköpostitse. Luvan hakijat arvostivat paperihakemuksista eroon pääsemistä. Sähköisyys on jossakin määrin tehostanut eri osapuolien resurssien käyttöä, mutta osittain epäselväksi jäi, johtuiko se sähköisestä asiointijärjestelmästä vai ainoastaan siirtymisestä sähköisesti lähetettyihin hakemuksiin liitetiedostoihin. Sähköisen asiointipalvelun kehittymisen myötä toiminnan voidaan olettaa tehostuvan ainakin jossakin määrin sekä viranomaisissa että luvan hakijoiden keskuudessa.

## 2.10 Selvitysvelvollisuus ja lupamääräysten muutostarpeet

Tutkimuskysymys: *Tehostiko uusi laki ympäristönsuojelun lupamenettelyjä?*

### 2.10.1 Tausta ja tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Lupakäsittelyn tehostamista tavoiteltiin myös rajaamalla aikaisempaa täsmällisemmin lain tasolla lupamääräyksiä selvitysvelvollisuuksista. Tällä pyrittiin järkevöittämään luvan käsittelyä siten, että liian laajat ja jopa perusteettomat selvitysvelvollisuudet eivät kuormittaisi toiminnanharjoittajia ja lupa- ja valvontaviranomaisten päätöksentekoa ja siten pitkittäisi lupa-asian vireillä oloa viranomaisessa. Tavoitteena lakiehdotuksessa oli kohdistaa lupamenettely muutostilanteissa olennaisiin asioihin ja rajata nykyistä harkintavaltaa, joka oli tarpeettomasti johtanut liian laajaan ja aikaa vievään käsittelyyn. (HE 214/2013)

#### 54 § ERITYISTÄ SELVITYSTÄ KOSKEVA MÄÄRÄYS

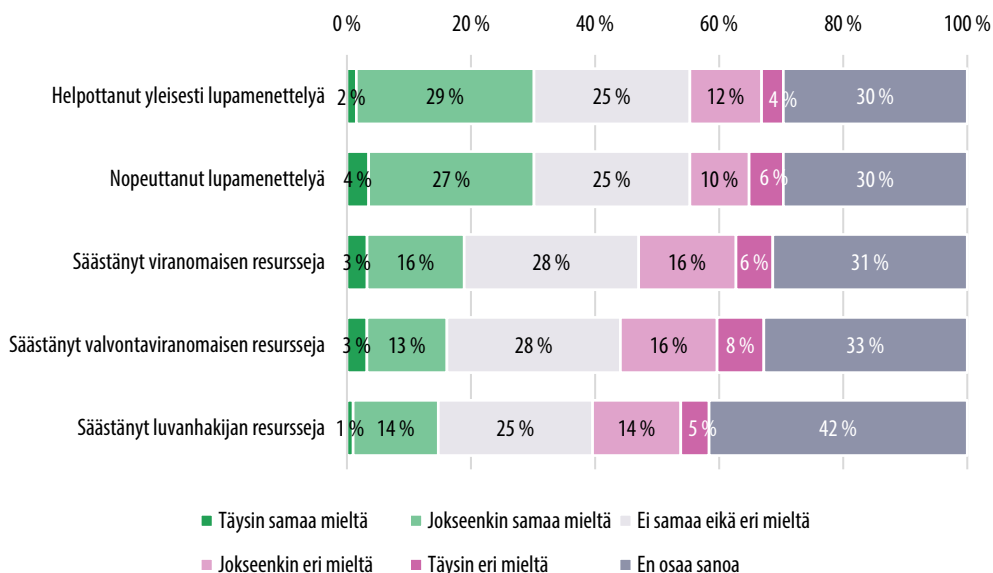
Ympäristöluvassa voidaan määrätä, että toiminnanharjoittajan on tehtävä erityinen selvitys toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran selvittämiseksi, jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja päästöistä, jätteistä tai toiminnan vaikutuksista.

Selvitys on toimitettava lupaviranomaiselle luvassa määrättyinä ajankohtana. Selvityksen tekemiselle on annettava riittävä aika. Luvan muuttamisesta saadun selvityksen perusteella säädetään 90 §:ssä.

### 2.10.2 Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset

Ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaisen selvitysvelvollisuuden toimivuutta koskevat näkemykset lupamääräysten muutostarvetta ajatellen on esitetty kuviossa 11. Kaikkien vastausten perusteella säännös on helpottanut yleisesti ja nopeuttanut lupamenettelyä. Eri osapuolten resurssien säästymisen suhteen näkemykset olivat niukasti enemmän kielteisiä. Neutraalille kannalle asettuneiden osuus oli jokaisessa väittämässä noin neljännes ja epätietoisten osuus vaihteli välillä 30–42 %.

**Kuvio 11.** Kaikkien vastaajien (n = 185–199) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen selvitysvelvollisuutta koskevan 54 §:n toimivuuteen lupamääräysten muutostarvetta ajatellen?”.



**Aluehallintovirastojen** vastaajat näkivät yleistä mielipidettä myönteisemmin 54 §:n toimivuuden lupamääräysten muutostarvetilanteissa. Neljä kymmenestä katsoi sen helpottaneen yleisesti lupamenettelyä ja runsaan kolmanneksen (37 %) mielestä lupamenettely oli myös nopeutunut. Valvontaviranomaisen resurssien säästymisen suhteen puolet ei osannut ottaa kantaa.

Sanallisissa vastauksissa nähtiin pykälän olevan joissakin tapauksissa, lähinnä olennaisen muuttamisen yhteydessä, käyttökelpoinen työkalu, jos jonkin päästön osalta tietoja ei ole alkuperäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä saatu, mutta lupa on voitu myöntää ja lupamääräystä tarkentaa myöhemmin erityisesti uuden toiminnan kohdalla. Joissakin tilanteissa päästömittauksia on voitu tehdä toiminnan käynnistyttyä ja lopulliset päästörajat on annettu vasta, kun on saatu riittävästi tietoa eli luvassa määrätty selvitys on tehty. Kommentteissa korostui se, että luvan myöntämisedellytysten tulee olla selvillä eikä niitä voida korvata selvitysvelvoitteella. Rajanveto on toisinaan vaikeaa eli voidaanko luvan myöntämisen edellytyksiä tosiasiasa tutkia, jollei selvitystä ole laadittu. Eräissä kommentissa pohdittiin, voisiko säännös houkutella siihen, että hakemuksia jätetään yleissuunnitelmatasolla enemmän, jolloin hakija siirtää detaljisuunnittelua ja vaikutusten selvittelyäkin tulevaisuuteen. Lisäkysymyksenä oli, annetaanko selvitysvelvoitteita suurille, monimutkaisille hankkeille herkemmin eli toteutuuko yhdenvertaisuus erikokoisten hankkeiden välillä. Viranomaisen resurssien menettely ei sinänsä säästä, asiat tulevat vain myöhemmin uudestaan käsiteltäviksi.

Haastattelujen perusteella lupaviranomaiset pitivät säännöstä erittäin tarpeellisena varsinkin tarkistamismenettelyn poistuttua. Selvitysvelvoitteiden avulla voidaan välttää määräaikaisen luvan myöntäminen, mutta menettelyllä voidaan lähinnä tarkentaa lupamääräyksiä eikä niinkään muuttaa lupaa. Toisaalta sen katsottiin osaltaan pirstaloivan päätöksiä myöhempisiin menettelyihin.

Eräässä kommentissa toivottiin kiinnitettävän huomiota koulutuksessa tapauksiin, joissa puutteelliseen hakemukseen ei ole saatu täydennyksiä ja ne on korvattu määrämällä useita selvitysvelvoitteita. Tällaiset nopeammin käsiteltävät päätökset saavat lainvoiman, jos kukaan ei huomaa valittaa niistä.

**ELY-keskuksissa** (n = 50) ja **kunnissa** (n = 97) vastaajien mielipiteet myötäilivät pitkälti kuvion 11 näkemyksiä.

ELY-keskusten sanallisessa palautteessa korostui se, ettei menettely säästä lupa- ja valvontaviranomaisen resursseja, sillä selvityksistä annetaan aina erillinen lausunto ja päätös. Varsinainen lupamenettely nopeutuu, kun joitakin selvityksiä voidaan jättää tehtäväksi lupamenettelyn jälkeen. Joissakin tapauksissa asia olisi voitu ratkaista jo lupapäätöksessä, mutta selvitystä on pyydetty varovaisuusperiaatteen mukaisesti. Pykälä nähtiin sikäli hyvänä, että lupa voidaan myöntää sellaisellekin toiminnalle, jonka vaikutuksista ei vielä ole olemassa riittävästi tietoa, mikä mahdollistaa uudenlaisten toimintojen aloittamisen.

Haastatteluissa näkemykset pykälän katsottiin olevan selventävä ja luvan muutostarpeen arvioi valvontaviranomainen, mutta samalla selvitysmääräyksiä pidettiin valvonnallisesti hankalina. ”Pienten asioiden” nähtiin onnistuvan selvitysvelvoitteen avulla, mutta isompien ei, sillä aluehallintoviraston katsottiin olevan varovainen tapauksissa, joissa luvan myöntämisen edellytyksiä ei nähdä olevan. Myös eräässä ELY-keskuksen haastattelussa tuotiin esille se, että isommat toiminnot lähtevät liikkeelle yleissuunnitelmatasoisilla suunnitelmilla, ja auki jääville asioille määrätään selvitysvelvoite. Toisinaan asiat, joista on määrätty selvitysvelvoite, ovat valvontaviranomaisen mielestä olleet luvan myöntämisen edellytyksiksi katsottavia.

Kunnissa säännöstä pidetään sinänsä hyvänä, mutta sitä on kommenttien perusteella käytetty melko vähän osittain siksi, että kunnissa asiat ovat yleensä niin pieniä ja selkeitä, ettei erilliselle selvitykselle ole tarvetta. Jälkivalvonnan vähäisten resurssien takia on ollut helpompi vaatia selvitykset etukäteen lupahakemuksen yhteydessä. Kommenteissa tunnistettiin myös riski sille, että hakemuksen puutteita paikataan selvitysvelvoitteilla, jolloin luparatkaisu tehdään puutteellisin tiedoin ja asia siirtyy valvojalle. Kuntaliiton näkemyksen mukaan menettely on toimiva ja sitä tulisi käyttää enemmän, sillä Vaasan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus on haastattelun perusteella usein lisännyt 54 §:n mukaisen velvoitteen lupaan.

**Itä-Suomen yliopiston** haastattelussa tuotiin esiin korkeimman hallinto-oikeuden linjaus siitä, että erityistä selvitystä koskevan määräyksen käyttöala on verraten kapea eikä sillä voida asettaa yleistä määräystä lupamääräysten tarkistamiseksi.

**Teollisuuden** (n = 8) edustajista puolet katsoi lupamenettelyn sekä nopeutuneen että yleisesti helpottuneen. Luvanhakijan resurssien säästymisen suhteen näkemykset jakautuivat tasan. Sen sijaan **tuottajista** (n = 5) vain yksi viidestä näki lupamenettelyn helpottuneen ja hakijan resurssien säästyneen. Yksikään vastaaja ei kokenut lupamenettelyn nopeutuneen. Kolme vastaajaa viidestä ei osannut ottaa väittämiin kantaa. Ainoa **konsultti** oli kaikista väittämistä neutraalia mieltä.

Teollisuuden sanallisissa kommentteissa nähtiin menettelyn tuovan joustoa esimerkiksi uuteen toimintaan liittyen, jonka päästö pystytään varmentamaan mittaamalla vasta toiminnan käynnistyttyä. Menettelyn nähtiin säästävän resursseja varsinaisessa luvanhakuvaiheessa, mutta siirtävän työtä vain myöhemmäksi.

### 2.10.3 Yhteenveto

Säännöksen nähtiin jonkin verran helpottaneen ja nopeuttaneen lupamenettelyä ja se koettiin hyödylliseksi välineeksi niissä tilanteissa, joissa päästöistä ei ole lupaharkintavaiheessa vielä riittävästi tietoa saatavilla. Rajanveto säännöksen soveltamisen ja luvan myöntämisen edellytysten välillä nähtiin toisinaan vaikeaksi. Selvitysveloitteiden avulla voidaan välttää määräaikaisen luvan myöntäminen, mutta menettelyllä voidaan lähinnä tarkentaa lupamääräyksiä eikä niinkään muuttaa lupaa. Varsinaista toiminnan tehostumisvaikutusta säännöksellä ei nähty olevan, sillä sen ei katsota säästävän eri osapuolten resursseja.

## 2.11 Luvan selventäminen

Tutkimuskysymys: *Tehostiko uusi laki ympäristönsuojelun lupamenettelyjä?*

### 2.11.1 Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Hallituksen esityksessä uudeksi ympäristönsuojelulaksi (HE 214/2013) selostetaan hyvin niukasti lakiin lisätyn 92 §:n taustaa, tavoitteita ja arvioituja vaikutuksia. Esityksessä ainoastaan ehdotetaan luvan selventämisestä uutta säännöstä, joka koskisi toiminnan vähäisiä muutoksia. Ehdotuksen tavoitteena on kohdistaa lupamenettely muutostilanteissa olennaisiin asioihin ja rajata aiemmin mahdollista harkintavaltaa, joka on tarpeettomasti johtanut liian laajaan ja aikaa vievään käsittelyyn.

## 92 § LUVAN SELVENTÄMINEN

Lupaviranomainen voi toiminnanharjoittajan tai valvontaviranomaisen pyynnöstä saattaa ympäristöluvan tiedot ajan tasalle antamalla asiasta kirjallisen lausuman. Lausuma voidaan antaa, jos se on merkitykseltään selventävä eikä sillä muuteta luvan tosiasiallista sisältöä niin, että muutoksesta voisi aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa taikka muutosta kenenkään oikeuteen tai etuun.

### 2.11.2 Muut asiaa käsittelevät selvitykset

Lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutuksia käsittelevässä selvityksessä (Puska 2019) sivuttiin myös luvan selventämisympäristön käyttöä lyhyesti. Selvityksen mukaan luvan selventämistä ei ollut valvonnassa paljon käytetty, mutta sen käyttöä oli harkittu ja käytön nähtiin lisääntyvän. Osa piti selventämismenettelyä epäselvänä eikä pitänyt sitä kovin käyttökelpoisena menettelynä. Kahdessa tapauksessa todettiin, että luvan selventäminen on toiminut. Esimerkkinä hallinnollisten menettelyjen valinnan pulmallisuudesta tuotiin esiin jätteenkäsittelyn toimiala, jossa tapahtuu usein muutoksia muun muassa suhdanteiden vaihdellessa. Lupakäsittelyssä on vaikea ennakoita markkinoiden, tekniikoiden ja tarpeiden muutoksia useita vuosia eteenpäin. Epäselvänä pidettiin, mikä tällaisella toimialalla on toiminnan olennainen muutos, joka johtaa luvan muuttamiseen vai voidaanko asia käsitellä luvan selventämisellä.

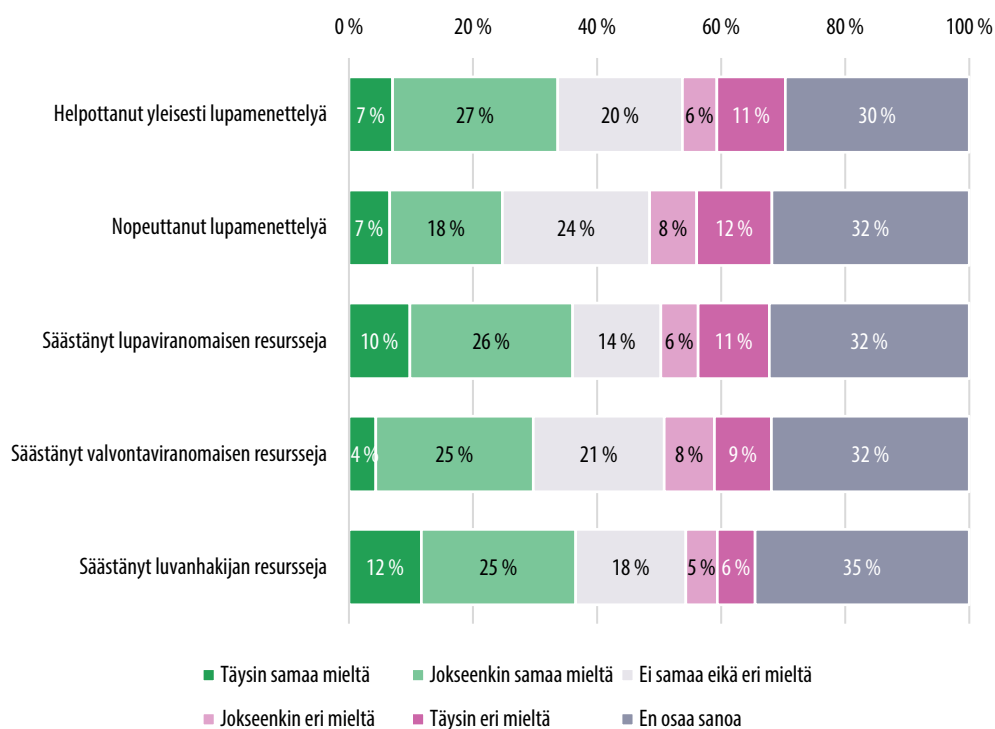
Lupapäätöstä koskevien tietojen päivittämistarpeesta osa selvityksen kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että päätösten toimintaa koskevien kertoelman tietojen ajantasaistaminen olisi tarpeen, mutta erityistä menettelyä se ei vaatisi. Muutoksista on jo nyt ilmoitettava valvojalle. Päivitetty kertoelmaosa voisi olla hyvä YLVA-järjestelmässä toiminnanharjoittajan ylläpitämänä tai asian voisi hoitaa 92 §:n mukaisella luvan selventämisellä. Päivitetty kertoelmaosa nähtiin tarpeellisena olla nähtävillä/saatavilla yleisölle, uudelle valvojalle ja toiminnanharjoittajalle. (Puska 2019)

### 2.11.3 Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset

Tarkasteltaessa kaikkien tahojen vastauksia yhdessä yleisnäkemyks luvan selventämisympäristön käyttöönoton vaikutuksista lupamenettelyyn on varovaisen myönteinen. Kaikkiin lupamenettelyyn helpottumiseen ja nopeutumiseen sekä eri osapuolien resurssien säästymiseen liittyviin väittämiin vähintään neljäsosa (25–37 %) on ollut samaa

mieltä (kuvio 12). Myönteisimmin nähtiin vaikutukset lupanhakijan resurssien säästymisenä (37 %), kun lupamenettelyn nopeutumiseen sen katsoi vaikuttaneen myönteisesti 25 % vastaajista. Eri mieltä olevien määrät olivat maltillisia kaikissa väittämässä vaihdellen 11 ja 20 %:n välillä. Noin viidesosa oli neutraalilla kannalla ja kolmasosa ei osannut ottaa väittämiin kantaa.

**Kuvio 12.** Kaikkien vastaajien (n = 183–199) näkemykset kysymykseen ”Millaisia vaikutuksia luvan selvittämistä koskevan 92 §:n käyttöönotolla on ollut ympäristölupamenettelyyn?”.



**Aluehallintovirastojen** (n = 38) vastaajat näkivät 92 §:n käyttöönoton vaikutukset lupamenettelyyn huomattavasti yleistä näkemystä kielteisemmin. Väittämiänsä samaa mieltä olevia oli vain 8–13 % ja eri mieltä olevien osuus vaihteli välillä 21–42 %. Kielteisimmin suhtauduttiin lupaviranomaisen resurssien säästymiseen liittyvään väittämään, jonka suhteen 29 % oli täysin eri mieltä ja 13 % jokseenkin eri mieltä. Lupamenettelyn ei myöskään koettu helpottuneen (31 % eri mieltä ja 13 % samaa mieltä) tai nopeutuneen menettelyn myötä (39 % eri mieltä ja 8 % samaa mieltä). Kantaa ottamattomien vastaajien osuus oli suuri (37–53 %) ollen suurimmillaan valvontaviranomaisen ja lupanhakijan resurssien säästymiseen liittyvissä väittämässä.

Sanallisten kommenttien perusteella luvan selventämistä pyydetään erittäin harvoin ja vielä harvemmin sitä koskeva lausuma laaditaan. Vastaajista hyvin harva oli sitä oma-kohtaisesti soveltanut. Osa vastaajista katsoi selventämismahdollisuuden olevan hyvä luvan muuttamista kevyempi keino tapauksessa, jossa luvassa on sellainen epäselvyys, jota lupaviranomainen ei ole voinut tai osannut ottaa huomioon päätöstä kirjoittaessaan. Pykälää on sovellettu hyvin pidättyväisesti siksi, että sillä ei voida muuttaa luvan tosiasiallista sisältöä.

Eräässä kommentissa todettiin annetun yksittäinen lausuma, johon kirjoitettiin voimassa olevan ympäristöluvan sisältö sellaisena kuin se on voimassa eli yhdistelmä voimassa olevasta luvasta, joka muodostuu sekavasta kokonaisuudesta, koska samaan aikaan on voimassa monta eri päätösasiakirjaa. Tällaisen lausuman katsottiin voivan olla tarpeen muissakin tapauksissa, koska lupakokonaisuudet muodostuvat jatkuvasti monimutkaisemmiksi ajallisen kerrostumisen myötä.

Myös haastatteluissa tuotiin esiin hyvin harvalukuiset soveltamiskerrat ja se, että selventämisen yhteydessä vaarana on puuttua toimintaan tai sen vaikutuksiin. Lupaviranomainen näki epäonnistuneensa, jos luvan selventämiseen päädytään. Aiheesta toivottiin käytännön esimerkkejä esiteltäväksi neuvottelupäivillä tai vastaavassa yhteydessä.

**ELY-keskuksissa** (n = 50) luvan selventämissäännöksen käyttöönottoon suhtauduttiin lupaviranomaista myönteisemmin. Kaikissa väittämässä samaa mieltä ja eri mieltä olleiden vastaajien osuudet olivat suunnilleen samansuuruiset. Niukka enemmistö oli sitä mieltä, että menettely on säästännyt valvontaviranomaisen resursseja (29 %), kun erimielisiä oli 26 %. Lupamenettelyn katsoi nopeutuneen säännöksen käyttöönoton myötä noin kymmenesosa, kun päinvastaista mieltä oli vajaa viidesosa. Neutraalin kannan otti 40 % ja epätietoisia oli 30 % vastaajista.

Kommenteissa todettiin sama kuin aluehallintovirastoissakin eli käyttökokemuksia on hyvin vähän. Useammassa vastauksessa ja haastatteluissa tuotiin lisäksi esiin, että lupaviranomainen on ollut haluton käyttämään selventämistä ja on sen sijaan katsonut, että kyseessä on ollut luvan muuttaminen. Valvontaviranomaisella ja lupaviranomaisella on siis hieman eri käsitykset siitä, milloin luvan selventäminen voisi tulla kyseeseen. Muutamissa kommenteissa todettiin menettelyn olevan hyödyllinen ja säästävän resursseja, kun kyse on ollut vähäisistä muutoksista. Yleensä selventämistarvetta on nähty olevan lupamääräyksissä tai niiden perusteluissa, eikä pykälää ole juurikaan katsottu voivan käyttää siihen tarkoitukseen. Ohjeistusta ja esimerkkitaustien esittelyä pykälän käyttämiseksi kaivattiin myös haastatteluissa.



Eräässä kommentissa sinänsä kannatettiin 92 §:n mahdollistamaa kevyempää menettelyä, mutta tuotiin esimerkkinä esille tapaus, jossa luvassa kielletty asia sallittiin lausuman perusteella määräajaksi. Toiminnanharjoittajan aloitteesta vireille tulleessa asiassa ei kuulu valvontaviranomaista eikä haitankärsijöitä. Luvan selventämisessä ei ole valitusoikeutta, joten valvontaviranomaisessa on pohdittu, mikä on luvan selventämisen oikeudellinen asema.

**Kuntien** (n = 96) ympäristönsuojeluviranomaisissa luvan selventämisen käyttöönoton vaikutukset koettiin selvästi valtion viranomaisia myönteisempinä. Puolet vastaajista katsoi sen säästäneen lupaviranomaisen ja luvanhakijan resursseja ja runsas kolmasosa (37 %) oli sitä mieltä, että myös valvontaviranomaisen resursseja oli säästynyt. Kriittisiä kantoja esitettiin varsin vähän (5–14 %) ja epätietoisten vastaajien osuus oli kaikissa väittämässä noin kolmasosa (28–31 %). Neutraalien näkemysten osuus oli 10–21 %.

Vapaamuotoisten kommenttien perustella vaikutti siltä, että kunnissa säännöstä on käytetty lukumääräisesti jossakin määrin enemmän kuin valtiolla. Useimmat eivät kuitenkaan olleet käyttäneet pykälää tai organisaatiossa oli vain yksi käyttökokemus. Muutamissa kommentteissa säännöstä pidettiin kätevänä keinona välttää luvan muuttaminen, kun tarkoituksena on todellakin vain selventää luvan mukaista toimintaa.

**Kuntaliiton** haastattelun perusteella pykälä on sinänsä käyttökelpoinen, mutta sitä ei ilmeisesti ole käytetty kunnissa kovinkaan usein. Viranomaisille ei ole selkeää, missä tilanteissa selventämistä voitaisiin käyttää.

**Teollisuuden** vastaajista (n = 8) puolet koki menettelyn sekä helpottaneen yleisesti lupamenettelyä että säästäneen luvanhakijan resursseja ja 38 % katsoi sen myös nopeuttaneen lupamenettelyä. Kaikissa kolmessa väittämään liittyen 38 % vastaajista oli neutraalilla kannalla ja 13 % ei osannut sanoa mielipidettään. **Tuottajista** (n = 5) puolestaan neljä viidestä katsoi lupamenettelyn yleisesti helpottuneen ja säästäneen luvanhakijan resursseja ja 60 % koki menettelyn nopeutuneen. Epätietoisten osuus oli loput 20–40 %.

Sanallisissa kommentteissa korostuivat säännöksen soveltamisen keveys luvan avaamiseen verrattuna, kun muun muassa kuuleminen puuttuu. Kokemusten mukaan erityisesti jotkin kunnat ovat käyttäneet selventämistä. Yhdessä kommentissa nähtiin, että tarve lausumille vähenisi, jos lupapäätöksen kertoelmaosaluonnos toimitettaisiin toiminnanharjoittajalle kommentoitavaksi ennen päätöksen antamista ja näin saataisiin vähennettyä asiavirheitä.

**Konsultti** oli jokseenkin samaa mieltä lupamenettelyn yleisestä helpottumisesta ja neutraalilla kannalla menettelyn nopeutumiseen ja luvanhakijan resurssien säästymisen suhteen.

## 2.11.4 Yhteenveto

Luvan selventäminen lausumalla on koettu sujuvaksi ja hyödylliseksi luvan muuttamista kevyemmäksi keinoksi, mutta siitä on toistaiseksi hyvin vähän käyttökokemuksia. Pykälää pidettiin sinänsä tarpeellisena, mutta sen käytön on monessa tapauksessa estänyt se, ettei selventämisen yhteydessä saa muuttaa luvan sisältöä. Uudistuksen voidaan sinänsä katsoa vastaavan sille asetettuja tavoitteita menettelyjen keventämiseksi ja turhan laajan käsittelyn välttämiseksi. Soveltamisohjeiden laatiminen esimerkkitapauksineen todennäköisesti lisää lausuman käyttöä.

## 2.12 Lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyt yleisesti

Tutkimuskysymys: *Tehostiko uusi laki ympäristönsuojelun lupamenettelyjä?* Huom. Yleistä ilmoitusmenettelyä ja rekisteröintimenettelyä käsitellään myös luvuissa 2.13 ja 2.15.

### 2.12.1 Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Valtioneuvosto hyväksyi tammikuussa 2009 periaatepäätöksen toimintaohjelmaksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosina 2009–2012. Lisäksi hallitus linjasi kannanotossaan helmikuussa 2013, että se sitoutuu päätöksissään loppuvaalikauden aikana välttämään teollisuudelle aiheutuvien kustannusten tai sääntelytaakan lisäämistä ja olemassa olevaa sääntelytaakkaa tarkastellaan. Hallituksen esityksessä uudeksi ympäristönsuojelulaksi tarkasteltiin lupien käsittelyn tehostamista, mikä liittyi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen. (HE 214/2013)

Valtion tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelman toimeenpano edellytti sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten toiminnan tehostamista ja menettelyiden kehittämistä. Myös kuntien ympäristölupa- ja rekisteröintimenettelyjen sekä valvontatoimien edellytyksiä tuli parantaa. Voimavaroja tuli keskittää ja kohdentaa oikein. Tämä edellytti tehtävien priorisointia sekä uusien menettelytapojen, kuten sähköisen asioinnin käyttöönottoa ja viime kädessä luvanvaraisten toimintojen hyväksymis- ja valvontamenettelyjen yksinkertaistamista ja tehostamista. (HE 214/2013)

Hallituksen esityksessä todetaan myös, että perustuslain ympäristöperusoikeuden säännös takaa kansalaisille osallistumisoikeuden ympäristön käyttöä koskevassa päätöksenteossa, mikä on usein perusteltua järjestää lupamenettelyssä. Lupamenettelyllä voidaan myös järjestää tehokas ja riittävä menettely, jolla suojataan haitankärsijöiden

omaisuutta perustuslain omaisuuden suojan kannalta. Tavoitteena uudistuksessa oli kuitenkin selkeyttää säännöksiä siten, että lupamääräysten tarkistamishakemusten käsittely tehostuu toimintojen muutostilanteissa (HE 214/2013). Mainittu tarkistamismenettely kuitenkin kumottiin 1.5.2015 lukien (423/2015).

Eduskunnan ympäristövaliokunta edellytti tehostamaan lupajärjestelmää käsittelyaikojen pitämiseksi kohtuullisina. Valiokunta piti lisäksi välttämättömänä, että ympäristölupamenettelyä pyritään edelleen sujuvoittamaan ja nopeuttamaan. (YmVM 2014)

Vuoden 2015 eläinsuojien lupakynnysten nostamisen tavoitteena oli keventää toiminnanharjoittajien ja kuntien hallinnollista taakkaa (HE 257/2014). Hallituksen esityksen (HE 8/2017) mukaan keskeisenä tavoitteena uudistuksessa oli osin kyse silloisen hallitusohjelman mukaisesta säädösten sujuvoittamisesta ja koko valtionhallinnolle asetetusta yleisestä tavoitteesta purkaa sääntelyä ja keventää hallinnollista taakkaa.

## 2.12.2 Muut asiaa käsittelevät selvitykset

Lupamenettelyn kestoa ja sujuvoittamismahdollisuuksia on selvitetty aiemmin useissa hankkeissa, jotka kaikki liittyvät valtion lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluviin asioihin.

Yli vuoden käsittelyaikaan johtaneita syitä investointihankkeiden yhteydessä selvittäneessä hankkeessa (Attila 2021) merkittävimpänä lupahakemusten käsittelyajan pitkittymisen syynä pidettiin hakemusten puutteellisuutta. Tähän olisi pystytty usein puuttamaan tehokkaasti muun muassa ennakkotapaamisilla, jos lupaviranomaisella olisi ollut etukäteen tieto jätettävästä hakemuksesta. Selvityksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella muiden syiden ohella myös lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopumisella on vaikutuksensa käsittelyaikoihin toiminnanharjoittajien ”kerätessä” paljon pienempiä luvan muutostarpeita esimerkiksi lähitulevaisuudessa tulossa olevaan BAT-tarkistamishakemukseen tai toiminnan olennaiseen muuttamiseen liittyvään lupahakemukseen. Lupaviranomaisen kannalta muutosten käsitteleminen pienemmissä erissä olisi usein jouhevampaa.

Lupamenettelyn pullonkauloja kartoittaneen selvityksen (Attila 2017) perusteella valtion ympäristölupaviranomaiset pitivät lupamenettelyä toimivana ja tarkoituksenmukaisena. Pitkien käsittelyaikojen ei katsottu johtuvan itse lupamenettelystä, vaan lähinnä puutteellisista hakemuksista, lausunnonantajien aikatauluista, ajoittaisista lupahakemusruuhkista ja henkilöstöpulasta sekä töiden epätasaisesta jakautumisesta. Myös hankkeiden muuttuminen hakemuksen vireilläoloaikana hidastaa käsittelyä merkittävästi. Ennakkotapaamisten nähtiin myös tässä selvityksessä parantavan hakemusten

laatua ja säästävän kaikkien osapuolten aikaa ja niiden hyödyntämistä esitettiin laajennettavaksi erityisesti suurissa hankkeissa. Lupamääräysten tarkistamismenettelyn poisto oli tuolloin vähentänyt vireilletulevien asioiden määriä, mutta samalla oli ilmennyt hankaluuksia 89 §:n soveltamisessa luvan muuttamiseen liittyvissä tilanteissa. Vähentyneiden asioiden vastapainoksi odotettiin BAT-tarkistamishakemusten aiheuttavan luparuuhkia lähinnä sikojen ja siipikarjan sekä suurten polttolaitosten BAT-päätelmien julkaisun myötä. Myös tuolloin pohdittiin BAT-tarkistamishakemusten ja toiminnan muuttamista koskevien hakemusten eriyttämistä.

Vuonna 2017 julkaistussa raportissa (Rinne ym. 2017) esitellään hankkeessa pilotoitua mallia, jossa olemassa olevaa lupamenettelyä pyrittiin sujuvoittamaan tehostamalla lupanhakijalle annettua neuvontaa, lisäämällä viranomaisen ja toiminnanharjoittajan välistä yhteydenpitoa, eriyttämällä lausuntopyyntöjen pyytämisen vaihe kuulemismenettelystä ja liittämällä lupapäätösluonnos mukaan myöhemmin tapahtuvassa kuulemisessa käytettäviin asiakirjoihin. Myös tässä yhteydessä ennakkotapaamisten nähtiin nopeuttavan lupahakemuksen käsittelyä. Kokeiltuun menettelyyn liittynyt lupapäätösluonnoksen lähettäminen valvontaviranomaiselle ja muille asianosaisille koettiin käyttökelpoiseksi menettelyksi. Lupaviranomaiset suhtautuivat siihen kriittisemmin ja katsoivat, ettei muutettu käsittelyjärjestys sovellu kiireelliseen hankkeeseen.

Yleisiä tilastotietoja valtion lupamenettelyistä on saatavilla vuodesta 2005 alkaen (esimerkiksi Attila, Huotari ja Lardot 2020) ja tietoja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten resursseista saa noin neljän vuoden välein toteutettavista kuntien ympäristönsuojelun hallintokyselyistä (esimerkiksi Lindqvist 2021).

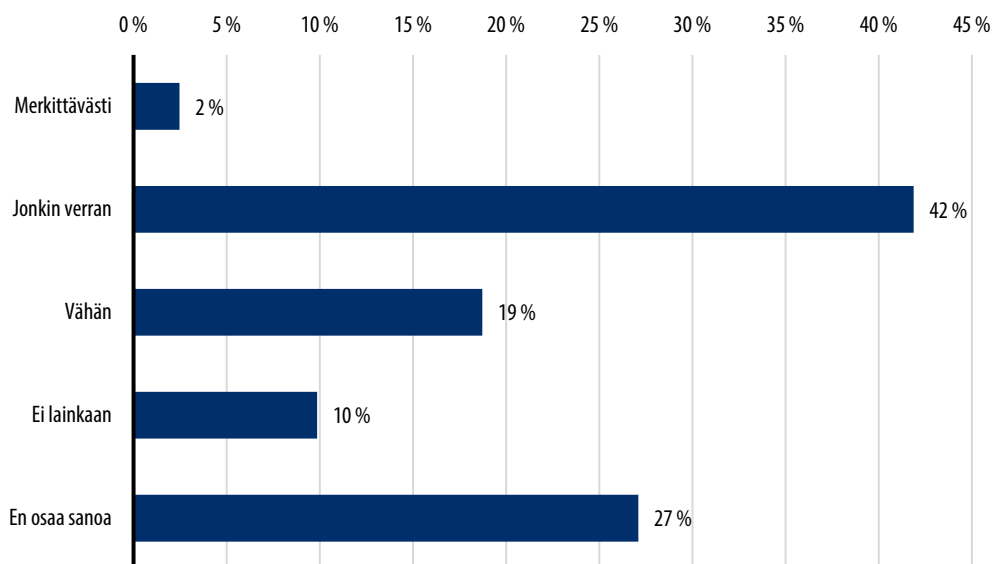
## 2.12.3 Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset

### 2.12.3.1 Menettelyjen tehostuminen ja toimivuus

Hankkeessa tarkasteltiin alkuperäistä tutkimuskysymystä laajemmin eri menettelyjen tehostumisvaikutusta ja toimivuutta. Alkuperäinen tutkimuskysymys liittyi vuonna 2014 voimaantulleeseen lain vaikutuksiin lupamenettelyihin, ja tässä hankkeessa tarkastelussa olivat mukana myös rekisteröintimenettely (voimaan 2010, laajennukset 2019 ja 2020) sekä yleinen ilmoitusmenettely (voimaan 2019).

Kaikkien vastausten perusteella suurin osa vastaajista (63 %) katsoi, että uusi laki muutoksineen on tehostanut lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjä yleisesti edes vähän. Suosituin vastausvaihtoehto oli ”jonkin verran” (42 %). Joka kymmenes vastaaja oli sitä mieltä, etteivät uudistukset olleet tehostaneet menettelyjä. Noin neljännes ei osannut ottaa asiaan kantaa (kuvio 13).

**Kuvio 13.** Kaikkien vastaajien (n = 203) näkemykset kysymykseen ”Onko uusi laki muutoksineen mielestäsi tehostanut yleisesti ympäristönsuojelun ennakkollisia hyväksymismenettelyjä (lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjä)?”.



Lupa- ja valvontaviranomaisten (**aluehallintovirastot** (n = 36), **ELY-keskukset** (n = 49) ja **kunnat** (n = 96)) välillä suurimmat erot näkemyksissä liittyivät kielteiseen ja kantaa ottamattomaan mielipiteeseen. Kun aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa ”ei lainkaan” -vaihtoehdon valitsi vastaavasti kuusi ja kaksi prosenttia, kunnissa sitä mieltä oli joka seitsemäs (14 %) vastaajista. ”En osaa sanoa” -vaihtoehdon valitsi kunnissa viidesosa (22 %) ja ELY-keskuksissa kolmasosa (33 %). Aluehallintovirastoissa peräti 42 % vastaajista ei ottanut kantaa.

**Tuomioistuinten** vastaajista (n = 5) kaksi viidestä (40 %) katsoi vaikutusta olleen jonkin verran ja samansuuruinen osuus ei osannut ottaa kantaa. Yhden vastaajan mielestä lakiuudistukset eivät tehostaneet menettelyjä lainkaan.

**Toiminnanharjoittajista** tuottajat (n = 5) suhtautuivat asiaan teollisuutta positiivisemmin: kaksi vastaajaa (40 %) näki muutosten tehostaneen menettelyjä merkittävästi, yksi jonkin verran ja kaksi vähän. Teollisuuden vastaajista (n = 8) kukaan ei nähnyt menettelyjen tehostuneen merkittävästi, mutta puolet valitsi vaihtoehdon ”jonkin verran” ja neljäsosan mielestä tehostumista oli vähän. Vaihtoehdot ”ei lainkaan” ja ”en osaa sanoa” valitsi kummankin yksi vastaaja.

Ainoa **konsulttivastaaja** katsoi, ettei laki muutoksineen tehostanut lainkaan menettelyjä.

**Järjestöjen** kolmesta edustajasta kaksi näki tehostumista olleen jonkin verran ja yksi vähän.

Eri tahojen yksittäisissä sanallisissa vastauksissa katsottiin menettelyiden riskiperusteisen keventämisen olleen hyvä ratkaisu (ELY-keskus, teollisuus), mutta jälkivalvonta on lisääntynyt (ELY-keskus ja kunta). Ympäristönsuojeluvaatimuksista säätäminen asetuksilla nopeuttaa erityisesti uuden toiminnan hyväksymistä (kunta) ja ilmoitusmenettelyä pidetään toimivana ratkaisuna eläinsuojien osalta (tuottaja). BAT-menettelyihin liittyviä menetelmiä pidettiin selkeinä, mutta luvitus valitusmenettelyineen kestää edelleen liian kauan (teollisuus). Vastapainona edellisille vastauksille eri menettelyjä nähtiin olevan jo liikaa ja kokonaisuuden muodostuneen sekavaksi (kunta ja tuomioistuimien).

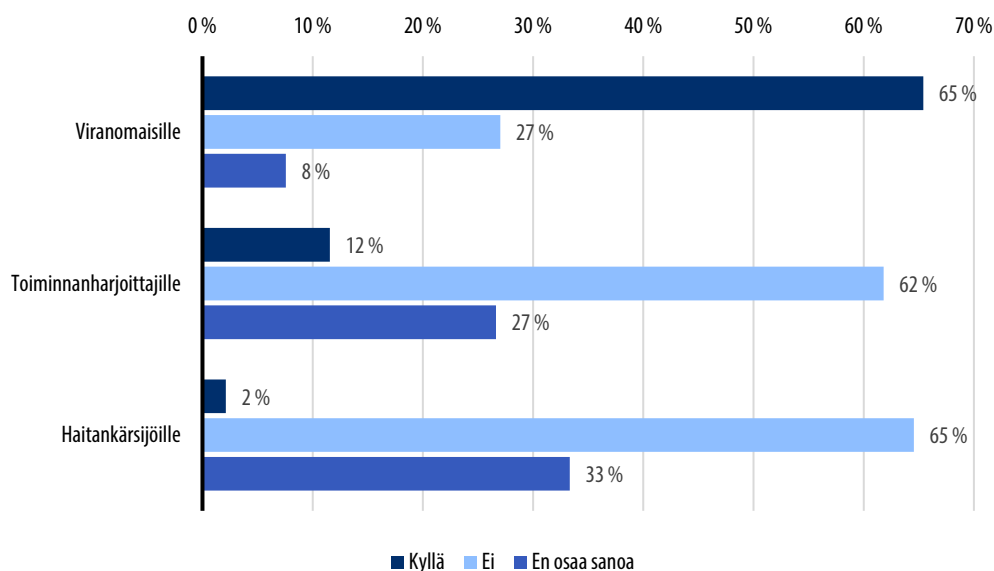
**Aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja tuomioistuinten** haastattelujen perusteella nykyisiä menettelyjä pidettiin pääosin toimivina, mutta lupamenettelyn ja yleisen ilmoitusmenettelyn välinen ero nähtiin olemattomaksi ja sitä kautta koko ilmoitusmenettelyn tarpeellisuutta epäiltiin. Viranomaiset pitivät entistä jakoa kahteen menettelyyn (lupa ja rekisteröinti) selkeämpänä. Viime aikoina on ollut jonkin verran kansainvälisiä toimijoita, jotka haluavat perustaa uuden direktiivilaitoksen pelkän yleissuunnitelman perusteella, ja aluehallintovirasto on myöntänyt sille luvan. Tällaisessa tapauksessa laitoksella pitäisi kuitenkin olla toiminnan alkaessa yksityiskohtaisten suunnitelmien perusteella annetut päästöraja-arvot.

**Teollisuuden** haastatteluissa tuotiin esiin muun muassa, että rekisteröintimenettely on ilmoituksen sisältövaatimusten suhteen melko laaja eikä menettelyn työläys juuri poikkea lupamenettelystä, vaikka kuulemismenettelyn puuttuminen sinänsä nopeuttaakin käsittelyä. Lupamenettelyyn liittyvissä ennakkoneuvonnassa ja -tapaamisissa esiintyy vaihtelua viranomaisesta ja henkilöstä riippuen, ja aluehallintovirastot ottavat kantaa lupahakemuksen riittävyteen vasta sen tultua vireille. **Itä-Suomen yliopiston** edustajan mielestä nykyiset menettelyt eivät ole toimivia, kun vesistökuormitusta ei ole saatu kuriin. **Järjestöt** kaipasivat paluuta ennakkovalvonnallisiin menettelyihin.

### 2.12.3.2 Menettelyjen välisten erojen selkeys

Eri menettelyjen välisiä eroja pidettiin kohtuullisen selkeinä vain viranomaisille. Noin neljännes (27 %) vastaajista oli asiasta eri mieltä ja vain kahdeksan prosenttia ei ottanut asiaan kantaa (kuvio 14). Toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden suuntaan menettelyjen erojen ei katsottu olevan selkeitä noin kahden kolmasosan mielestä. Joka kymmenes (12 %) katsoi erojen olevan selkeitä toiminnanharjoittajille ja vain kaksi prosenttia haitankärsijöille. Näiden tahojen suhteen epätietoisten osuus oli suurempi (27–33 %).

**Kuvio 14.** Kaikkien vastaajien (n = 185–199) näkemykset kysymykseen ”Ovatko lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjen väliset erot mielestäsi riittävän selkeitä...?”.



Lupa- ja valvontaviranomaisista **ELY-keskukset** (n = 51) olivat jossakin määrin muita enemmän sitä mieltä, että menettelyjen erot ovat eri tahoille riittävän selkeitä, mutta silti noin puolet (47–53 %) oli eri mieltä toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden suhteen. Kriittisimmin suhtautuivat **kunnat** (n = 97), joissa noin kolme neljäsosaa (72–75 %) katsoi, etteivät erot ole riittävän selkeitä toiminnanharjoittajille ja haitankärsijöille. Kunnissa epävarmojen vastaajien osuus oli pienin. **Aluehallintovirastoissa** (n = 37) puolestaan yksikään vastaaja ei katsonut erojen olevan selkeitä haitankärsijöille ja viranomaisillekin niiden katsoi olevan selkeitä vain runsas puolet (57 %) vastanneista.

**Toiminnanharjoittajista** tuottajien (n = 5) ylivoimainen enemmistö (80 %) näki menettelyjen erot riittävän selkeinä ja teollisuudesta (n = 8) vajaa kolmannes (63 %) oli samaa mieltä. Kantaa ottamattomia ei ollut kummassakaan vastaajaryhmässä.

**Järjestöjen** (n = 3) vastaukset jakoutuivat tasan vastausvaihtoehtojen välillä.

Useissa viranomaiskommenteissa (**aluehallintovirastot, ELY-keskukset, kunnat**) tuotiin esiin, että viranomaisille eri menettelyjen väliset erot ovat todennäköisesti selviä, mutta erityisesti haitankärsijöille eroja pidettiin vaikeasti ymmärrettävinä, toisinaan myös toiminnanharjoittajille. Lupamenettelyä ja yleistä ilmoitusmenettelyä pidettiin sisällöltään lähes samoina ja tämän takia yleistä ilmoitusmenettelyä pidettiin jopa turhana. Myös sen nimeä kritisoitiin harhaanjohtavaksi ja sekavuutta lisääväksi, ilmoitus

mielletään helposti suullisesti tai sähköpostilla tehtäväksi. Aiempaa jakoa lupa- ja rekisteröintimenettelyyn pidettiin selkeänä ja ymmärrettävänä. Toimintakokonaisuuksissa useiden eri menettelyjen soveltamista vieläpä eri viranomaisten toimesta pidettiin tarpeettomana ja hankalana.

**Toiminnanharjoittajien** kommentteissa todettiin, että rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyt eivät aina ole selviä, kun sama terminologia toistuu eri säädöksissä, mutta menettelyt poikkeavat sisällöllisesti toisistaan. Ympäristönsuojelulain mukaisten menettelyjen välisiin eroihin voi liittyä epäselvyyttä usean toiminnan kokonaisuuksissa.

## 2.12.4 Miten menettelyjä voisi edelleen sujuvoittaa?

Karkeasti noin puolet webropol-kyselyn vastaajista katsoi sanallisissa kommentteissaan, että nykyisiä menettelyjä – erityisesti lupamenettelyä – voisi edelleen sujuvoittaa, mutta uusia menettelyjä ei pidä enää luoda. **Viranomaisten** näkemyksissä keinoiksi ehdotettiin muun muassa vaatimusten keventämistä lupapäätöksen kertoelmaosan sisällön ja laadun suhteen (ideaalina sen saaminen suoraan hakijalta), jolloin lupaviranomainen voisi keskittyä ratkaisuun, lupamääräyksiin ja niiden perusteluihin. Hakemusten laadun parantaminen esimerkiksi yksiselitteisillä ja käytännönläheisillä ohjeilla sekä sähköisellä asiointilla nopeuttaisi menettelyä samoin kuin täydennysten ja lausuntojen saaminen määräajassa. Kunnan viranomaisella tulisi olla samat sähköiset aineistot käytettävissään kuin aluehallintovirastoilla ja ELY-keskuksillakin. Viranomaisille pitäisi myös saada ”perälauta”, jonka avulla huonolaatuiset lupahakemukset voitaisiin jättää käsittelemättä. Jos valvoja saisi ennakolta lupapäätösluonnoksen luettavaksi, turhia virheitä saataisiin todennäköisesti karsittua.

Kriittisemmin lisäsujuvoittamiseen suhtautuneissa kommentteissa todettiin, että nykyiset eritasoiset menettelyt ovat pikemminkin sekoittaneet kuin selkeyttäneet varsinaista lupaprosessia, kun hakemuskokonaisuudesta pitää ensin selvittää, mitä menettelyä eri toimintoihin sovelletaan. Sujuvoittamisen nimissä ei myöskään tulisi enää siirtää mitään jälkivalvontaan. Menettelyllisen sujuvuuden katsottiin olevan ristiriidassa haitankärsijöiden vaikuttamismahdollisuuksien kanssa. Sujuvoittamisessa katsottiin myös olevan kyse siitä, halutaanko helpottaa toiminnanharjoittajien taakkaa vai parantaa ympäristönsuojelun tasoa.

**Tuomioistuinten** kommentissa tuotiin esiin, että lupamenettelyssä asia saadaan lähtökohtaisesti käsiteltyä loppuun kaikkien osapuolten kannalta. Uusista menettelyistä tulisi säätää tarkasti. Jotkin kysymykset jäävät odottamaan tuomioistuinten tulkintoja, mikä ei ole epätavomaista. Joissakin kysymyksissä laki ja sen valmisteluasiakirjat



kuitenkin antavat varsin vähän aineksia tulkinnan tueksi. Esille tuli myös, että lupaviranomaisen resurssit turvaamalla huolehdittaisiin myös sujuvasta lupamenettelystä. Lisäksi hajapäästöihin pitäisi päästä puuttumaan tehokkaammin.

**Toiminnanharjoittajien** vastauksissa sujuvoittamisvaikutus saavutettaisiin enimmäiskäsittelyajoilla ja viranomaisten resurssien turvaamisella. Lisäksi lupamenettelyn vaatimustaso olisi suhteutettava nykyistä enemmän toiminnan ympäristövaikutuksiin. Resurssitehokkuutta saisi lisättyä valtakunnallisella virastolla, johon nykyiset aluehallinto- virastot ja ELY-keskukset yhdistettäisiin. Haastatteluissa esitettiin, että lupahakemuksen tehokkaan läpiviennin tueksi pitäisi olla kaksi ennakkotapaamista, joista ensimmäinen olisi hanke-esittely ja toisessa lupahakemusluonnos olisi jo hyvin pitkällä. Hakemusta ei pitäisi voida saattaa vireille, jos esimerkiksi luontoselvitysten tai tarveharkintaisen YVA-menettelyn tarve ei olisi valmiiksi pohdittuna.

**Itä-Suomen yliopiston** edustajan haastattelussa katsottiin, että jälkivalvonnan ja lupien muuttamisen näkökulmasta toiminnan koko elinkaaren aikaisia vaikutuksia tulisi voida tarkastella jatkossa, sillä nykyinen menettely painottuu näiden suhteen kenties liikaa ennakkolliseen menettelyyn.

**Järjestöjen** kannanotoissa todettiin, että eri menettelyjen parempi integrointi olisi keskeistä ja samalla parannettaisiin osallistumismahdollisuuksia. Myös ympäristöviranomaisten yhdistämistä toivottiin.

## 2.12.5 Arviot eri menettelyjen eduista ja haitoista

### 2.12.5.1 Lupamenettely

Webropol-kyselyn vastaajilta pyydettiin myös sanallisia arvioita lupa-, ilmoitusmenettely- ja rekisteröintimenettelyjen hyvistä ja huonoista puolista.

Valtion viranomaisten (**aluehallintovirastot ja ELY-keskukset**) näkemyksissä korostuivat yleisesti tunnetun lupamenettelyn riittävän perusteellinen ja eri osapuolien näkemykset huomioiva tapauskohtainen käsittely, jolla saavutetaan muita menettelyitä parempi ympäristönsuojelun taso. Tapauskohtaisuuden ja perusteellisuuden kääntöpuolina nähtiin menettelyn raskaus sekä hakijalle että viranomaisille ja usein pitkä kesto hakijan näkökulmasta.

Myös **kuntien** vastauksissa korostuivat edellä mainitut seikat. Lisäksi kommentoissa tuotiin esiin, että toiminnanharjoittajat suhtautuvat lupamenettelyyn ja -päätökseen vakavammin kuin ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyihin. Lupamenettelyssä toiminnanhar-

joittajan nähtiin joutuvan muita menettelyjä selkeämmin perehtymään toimintansa ympäristövaikutuksiin ja niiden minimoimiseen. Ennakollinen valvonta toimii luvan yhteydessä yleensä hyvin ja menettelyn tulos on selkeä. Lupamenettelyä pidettiin melko yleisesti raskaana erityisesti pienille toimijoille.

**Toiminnanharjoittajien** vähissä kommentteissa myönteisinä asioina nostettiin esille lupamenettelyn tapauskohtaisuus ja muita menettelyjä laajempi sijoituspaikkaharkinta, laaja osallistuminen sekä ristikkäisvaikutusten huomiointi. Kielteisiä seikkoja olivat menettelyn hitaus ja raskaus sekä eriävät käytännöt eri puolilla maata. Maininnan saivat myös hitaat valitusmenettelyt, jotka vaikuttavat heikentävästi kokonaisuikatauluihin ja menettelyjen ennakoitavuuteen.

**Järjestöjen** ainoassa kommentissa lupaa pidettiin selkeänä ja läpinäkyvänä sekä kansalaisten ja osallisten kannalta hyvänä. Lupamenettelyssä voidaan edistää ennakkollisesti haitallisten ympäristövaikutusten huomioimista.

### 2.12.5.2 Yleinen ilmoitusmenettely

**Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten** melko harvalukuiset näkemykset rajoittuivat positiivisissa seikoissa suhteellisen nopeaan käsittelyyn sekä mahdolliseen toimialakohtaiseen asetukseen. Negatiivisena seikkana korostui erityisesti se, että lupahakemusta vastaava aineisto pitää käsitellä tiukan määräajan puitteissa, minkä takia käsittely saattaa jäädä pintapuoliseksi. Toiminnan aloittamismahdollisuus ennen päätöksen saamista pidettiin riskialttiina toiminnanharjoittajalle. Lisäksi menettelyn nimeäminen ilmoitusmenettelyksi nähtiin olevan omiaan aiheuttamaan sekaannusta kertaluonteista toimintaa koskevan ilmoitusmenettelyn ja yleisen ilmoitusmenettelyn välillä.

**Kunnissa** menettelyn nopeus ja selkeys sekä eläinsuoja-asetuksen yhdenmukaistava vaikutus koettiin myönteisinä seikkoina. Myös määräysten antamismahdollisuus ilmoituspäätöksessä koettiin hyväksi. Kielteiset näkemykset painottuivat erityisesti viranomaisen kannalta näennäiseen keventymiseen, sillä menettelyä pidetään lähes yhtä työllistävänä kuin lupamenettelyäkin erityisesti niissä toiminnoissa, joille ei ole säädetty asetusta ympäristönsuojeluvaatimuksista. Menettelyä pidettiin monessa vastauksessa tarpeettomana ”pikkulupamenettelyinä”. Myös kunnissa ilmoitusmenettelyn nimen katsottiin luovan väärän mielikuvan toiminnanharjoittajien keskuudessa. Käsitelyaikavaatimusta pidettiin epärealistisena ohituskaistana lupahakemusjonojen ohi ja se saattaa myös johtaa hankaliin tilanteisiin lomien ja sairastumisten seurauksena minimiresurssein hoidetuissa ympäristönsuojeluviranomaisissa.

**Toiminnanharjoittajat** arvostivat menettelyn nopeutumista, mutta ilmoituksen sisältövaatimusten katsottiin olevan turhan lähellä lupahakemuksessa vaadittuja. Eläinsuoja-

asetuksen etäisyysvaatimusten nähtiin olevan suunnittelua helpottavia, mutta toisaalta ne saattavat olla kiinteinä hankalia toiminnan vähäisissä muutostilanteissa.

**Järjestö** näki menettelyn kansalaisten kannalta heikompana jälkivalvonnan mahdollisesti korostuessa.

### 2.12.5.3 Rekisteröintimenettely

**Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset**, jotka eivät ole toimivaltaisia viranomaisia rekisteröintimenettelyn suhteen, katsoivat sen olevan nopea, selkeä ja yhdenmukainen menettely laitosmääräisesti suurilla toimialoilla. Haitankärsijöiden olemattomat ennakkolliset vaikuttamismahdollisuudet, joustamattomuus sekä paine jälkivalvontaan nähtiin merkittävimpinä ongelmina.

**Kuntien** viranhaltijoiden vastauksissa korostuivat myös menettelyn nopeus, selkeys ja toimialakohtaisista asetuksista seuraava toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu kautta maan. Rekisteröinnin nähtiin soveltuvan osalle toiminnoista, kuten esimerkiksi lämpökeskuksille, oikein hyvin. Huonoina puolina nähtiin jo edellä mainitut työn painottuminen jälkivalvontaan sekä haitankärsijöiden ennakkollisten osallistumismahdollisuuksien olemattomuus. Tilanteissa, joissa olemassa oleva toiminta ei täytä toimialakohtaisen asetuksen vaatimuksia, jälkivalvonta vaatii runsaasti resursseja ja toisinaan toiminnanharjoittaja saattaa käsittää rekisteröinti-ilmoituksen kertailmoituksena sen hetkisestä tilanteesta, jota ja jonka vaatimuksia ei tarvitse jatkossa ylläpitää. Eräässä kommentissa kaivattiin ”perälautaa” osaan toimialakohtaisista asetuksista, jotta toiminnanharjoittaja ei voisi venyttää loputtomiin asetuksen vaatimusten noudattamisen aloittamista.

**Toiminnanharjoittajat** pitivät menettelyn hallinnollista keveyttä, nopeutta, käsittelyn määräaikaan sekä yhdenmukaisia vaatimuksia myönteisinä seikkoina. Kritiikkiä annettiin siitä huolimatta alueellisille eroille asetusten tulkinnoissa ja normien joustamattomuudelle tilanteissa, joissa jokin yksittäinen vaatimus on joko mahdoton tai kustannustehoton toteuttaa.

**Järjestön** kommentti oli tässä yhteydessä sama kuin edellä yleisessä ilmoitusmenettelyssä.

### 2.12.6 Yhteenveto

Kyselyssä ja haastatteluissa menettelyjen tehostumista uuden lain myötä selvitettiin menettelyjen osalta laajemmin kuin alkuperäisessä kysymyksenasettelussa ottamalla tarkasteluun mukaan myös yleinen ilmoitusmenettely ja rekisteröintimenettely.

Tulosten perusteella uusi laki muutoksineen on tehostanut lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjä jossakin määrin. Lupamenettelyn ja yleisen ilmoitusmenettelyn välistä eroa pidetään liian pienenä, mutta toisaalta yleisen ilmoitusmenettelyn sekä rekisteröintimenettelyn katsottiin yleisesti nopeuttaneen ennakkollisia hyväksymismenettelyjä toimialakohtaisten asetusten avulla. Nopeutumisen varjopuolena on ollut valvonnan siirtyminen jälkivalvontaan erityisesti rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajennuttua, jolloin myös haitankärsijöiden asema on jossakin määrin heikentynyt entisestään. Lupamenettelyä pidettiin selkeimpänä eri osapuolten kannalta, joskin se on tunnetusti myös hitain ja hallinnollisesti raskain menettely.

Kehittämisehdotuksissa tuotiin esiin, että erityisesti lupamenettelyä voitaisiin edelleen kehittää muun muassa keventämällä lupapäätöksen kertoelmaosaa, parantamalla hakemusten laatua sekä turvaamalla viranomaisten resurssit esimerkiksi valtakunnallisella virastolla, johon nykyiset aluehallintovirastot ja ELY-keskukset yhdistettäisiin.

## 2.13 Yleinen ilmoitusmenettely

*Tutkimuskysymys: Minkälaisia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin, viranomaisiin, ympäristöllisiin menettelyihin ja muutoksenhakutarpeeseen voidaan vuoden 2018 uudistuksella todeta olleen; Minkälaisia vaikutuksia yleisen ilmoitusmenettelyn säätämällä ja eläinsuojien siirtämällä pääosin ilmoitusmenettelyyn sekä ilmoitusten osoittamisella kuntien ympäristönsuojeluviranomaisessa käsiteltäväksi on ollut?*

### 2.13.1 Tausta

Yleinen ilmoitusmenettely sisällytettiin ympäristönsuojelulakiin vuonna 2018 lisäämällä lakiin uusi 10 a luku (1166/2018), joka sisältää viisi säännöstä (115 a–e §:t), sekä 29 a §. Säännökset (115 a–e §:t) koskevat ilmoitusvelvollisuutta ja toimivaltaista viranomaista (115 a §); ilmoituksen sisältöä ja täydentämistä (115 b §); toiminnan aloittamista (115 c §); viranomaisen päätöstä ilmoitusasiassa (115 d §); sekä hallintomenettelyä ilmoitusasioissa (115 e §). Lain 29 a §:ssä säädetään ilmoituksenvaraisen toiminnan luvanvaraisuudesta. Samalla muutettiin myös lain 8, 9, 10, 15, 19, 21, 22, 51, 67, 120, 123, 168, 169, 170, 171, 172, 175, 180, 181, 189, 202, 205, 223 ja 225 §:ää, joihin sisällytettiin yleisen ilmoitusjärjestelmän käyttöönoton kannalta tarvittavat säännökset. Lisäksi säädettiin uusi liite 4 ympäristönsuojelulakiin. Liitteessä 4 ovat ilmoituksenvaraiset toiminnot luettelona, joka käsittää kahdeksan toimialaa, mutta eräiden toimialojen luettelot sisältävät alakohtia. Vuonna 2020 yleistä ilmoitusvelvollisuutta koskeviin säännöksiin tehtiin eräitä tarkistuksia ja täsmennyksiä (905/2020).

10 a luku Yleinen ilmoitusmenettely

#### 115 a § ILMOITUSVELVOLLISUUS JA TOIMIVALTAINEN VIRANOMAINEN

Toiminnanharjoittajan on tehtävä kirjallinen ilmoitus ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta, josta säädetään tämän lain liitteessä 4.

Ilmoitus tehdään sille 3 ja 4 momentissa säädetyille toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka toimialueelle toiminta sijoitetaan. Ilmoitus on tehtävä vähintään 120 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista. Ilmoitus on lisäksi tehtävä 89 §:n mukaisesta muuttamisesta ja ilmoituksenvaraisen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävästä tai muusta toiminnan olennaisesta muuttamisesta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä ilmoituspäätöstä toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa.

Valtion ympäristölupaviranomainen käsittelee ilmoituksen liitteen 4 kohdan 2 alakohdassa b ja kohdassa 3 tarkoitetuista toiminnoista sekä muista liitteen 4 toiminnoista, jos niissä on kyse sotilaskäyttöön tarkoitettusta toiminnasta.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käsittelee muun kuin 3 momentissa tarkoitetun ilmoituksen.

Toiminnan muuttamista koskeva ilmoitus tehdään sille viranomaiselle, jonka toimivaltaan kuuluu käsitellä vastaavaa uutta toimintaa koskeva ilmoitus.

10 a luku Yleinen ilmoitusmenettely

#### 115 b § ILMOITUKSEN SISÄLTÖ JA TÄYDENTÄMINEN

Ilmoituksessa on oltava ilmoituksen käsittelyn kannalta tarpeelliset ja sitovat tiedot toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Tarkempia säännöksiä ilmoituksen sisällöstä ja tekemisestä sekä siihen liitettävistä ilmoituksen käsittelyn kannalta tarpeellisista selvityksistä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Ilmoituksen laatijalla on oltava riittävä asiantuntemus. Ilmoituksesta on käytävä tarvittaessa ilmi, mihin aineistoon ja laskenta-, tutkimus- tai arviointimenetelmään annetut tiedot perustuvat.

Jos ilmoitus on puutteellinen, hakijalle on varattava tilaisuus täydentää ilmoitusta viranomaisen asettamassa määräajassa. Jos ilmoitusta ei täydennetä asetetussa määräajassa tai ilmoitus on edelleen puutteellinen täydentämisen jälkeenkin, ilmoitus jätetään tutkimatta eikä toimintaa saa aloittaa.

10 a luku Yleinen ilmoitusmenettely

#### 115 c § TOIMINNAN ALOITTAMINEN

Ilmoituksenvaraista toimintaa ei saa aloittaa ennen kuin ilmoituksen tekemisestä on kulunut 120 vuorokautta. Ilmoituksen käsittelevä viranomainen voi kuitenkin ilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä sallia toiminnan aloittamisen mainittua määräaikaa aikaisemmin.

Toimintaa ei saa aloittaa, jos ilmoitus on 29 a §:n perusteella ohjattu lupakäsittelyssä ratkaistavaksi tai jos viranomainen tekee päätöksen tutkimatta jättämisestä 115 b §:n nojalla. Toimintaa ei myöskään voi aloittaa, jos viranomainen tekee ilmoituksen johdosta toiminnan kieltävän päätöksen.

115 d § Viranomaisen päätös ilmoitusasiassa

1 mom. ilmoituspäätös

2 mom. edellytykset

3 mom. määräykset

115 e § Hallintomenettely ilmoitusasioissa

(viittaussäännökset muihin ympäristönsuojelulain säännöksiin ja asetuksenantovaltuus)

Yleisen ilmoitusmenettelyn piiriin siirretyistä toimialoista merkittävien on eläinsuojat. Eläinsuojat ovat ympäristönsuojelulain liitteen 4 luettelon kohdassa 5 ja sen mukaisesti suurin osa eläinsuojista siirtyi muutosten johdosta ilmoitusmenettelyyn, vaikka eläinmääriltään suurimmat eläinsuojat (yli 300 lypsylehmää, yli 500 lihanautaa ja eläinyksikkömäärältään yli 3 000 eläintä) ovat edelleen lupamenettelyn piirissä. Ympäristönsuojelulain liitteessä 3, joka lisättiin lakiin vuonna 2015 (423/2015), ovat eläinsuojan ja turkistarhan kokonaiseläinyksikkömäärän laskemiseen käytettävät eläinyksikkökertoimet. Ilmoituksenvaraisista eläinsuojista on lisäksi säädetty erityinen valtioneuvoston asetus (138/2019). Asetus sisältää säännökset muun ohessa vähimmäisetäisyyksistä (2 §) ja niistä poikkeamisesta (3 §) sekä eräiden hajupäästöjen rajoittamisesta (4 §).

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on ympäristönsuojelulain 115 a §:n 3 ja 4 momenttien mukaan toimivaltainen viranomainen käsittelemään ilmoituksia muutoin kuin liitteen 4 kohdan 2 alakohdassa b (1 000–50 000 m<sup>3</sup> terveydelle tai ympäristölle vaarallisen nestemäisen kemikaalin varasto) ja kohdassa 3 (koneellinen kullankaivuu) tarkoitetuista toiminnoista sekä muista liitteen 4 toiminnoista, jos niissä on kyse sotilaskäyttöön tarkoitettusta toiminnasta. Toimivaltaisen viranomaisen on ympäristönsuo-

jelulain 115 d §:n mukaan tehtävä ilmoituksen johdosta ilmoituspäätös. Toiminnan sallivan ilmoituspäätöksen edellytyksistä säädetään lain 115 d §:n 2 momentissa. Ilmoituspäätökseen voidaan sisällyttää määräyksiä.

Ilmoituksenvarainen toiminta voidaan ympäristönsuojelulain 115 c §:n mukaan aloittaa, kun ilmoituksen tekemisestä on kulunut 120 vuorokautta, mutta toimivaltainen viranomainen voi päätöksessään sallia toiminnan aloittamisen ennen tätä määräaika. Toimintaa ei kuitenkaan saa aloittaa, jos asia on ohjattu lupakäsittelyssä ratkaistavaksi, tai viranomainen on tehnyt ilmoituksen johdosta toiminnan kieltävän päätöksen.

## 2.13.2 Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Hallituksen esityksen (HE 94/2018) mukaan yleisen ilmoitusmenettelyä koskevan ympäristönsuojelulain muutoksen tarkoituksena oli siirtää ilmoitusmenettelyyn joitakin sellaisia toimintoja, joilta ei EU-lainsäädännön mukaan edellytetä ympäristölupaa (3.2 luku). Tavoitteena oli, että näiden toimintojen siirtäminen kevyempään menettelyyn ei vaarantaisi ympäristönsuojelun tason säilymistä. Hallituksen esityksen mukaan ilmoitusmenettelyllä voitaisiin myötävaikuttaa nopeuttavasti investointien ja toimintojen aloittamisen aikatauluun niillä toimialoilla, joilla ilmoitusmenettelyä voidaan soveltaa. Samalla olisi mahdollista vähentää sekä toiminnanharjoittajille että viranomaisille aiheutuva hallinnollista taakkaa. Hallituksen esityksessä tuodaan niin ikään esiin, että ilmoitusmenettelyssä luvanvaraisuudesta poistettavat toiminnat ovat edelleen ennakkollisen valvonnan piirissä ja niistä tehdään päätös, joka voi tarvittaessa sisältää toimintaa koskevia määräyksiä.

Ympäristövaikutusten osalta hallituksen esityksessä todettiin ilmoitusmenettelyyn siirrettävien toimintoja, joiden ympäristövaikutukset ovat lähtökohtaisesti vähäisiä (4.4 luku). Ympäristönsuojelun tason ei arvioitu heikentyvän, koska ilmoitusmenettelyyn siirrettävät toiminnat säilyvät ennakoivalvonnassa ja ilmoituksen johdosta annettavassa päätöksessä voidaan antaa täydentäviä määräyksiä esimerkiksi päästöistä ilmaan, jätteistä tai jätevesien käsittelystä.

Eläinsuojien ympäristövaikutusten osalta tuotiin esille, että eläintenpidossa muodostuvan lannan levittämisen, käsittelyn ja varastoinnin ympäristönsuojeluvaatimuksista säädetään nitraattiasetuksessa. Hallituksen esityksessä katsottiin, että ilmoitusmenettelyyn siirrettävien eläinsuojien keskeisistä ympäristönsuojeluvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksessa. Tämän johdosta arvioitiin, ettei ilmoitusmenettelyyn siirrettävien eläinsuojien ympäristönsuojelun taso heikkene.

Vuoden 2020 vähäisten muutosten osalta hallituksen esityksessä (HE 202/2020) todettiin, että muutoksilla ei ole ympäristövaikutuksia.

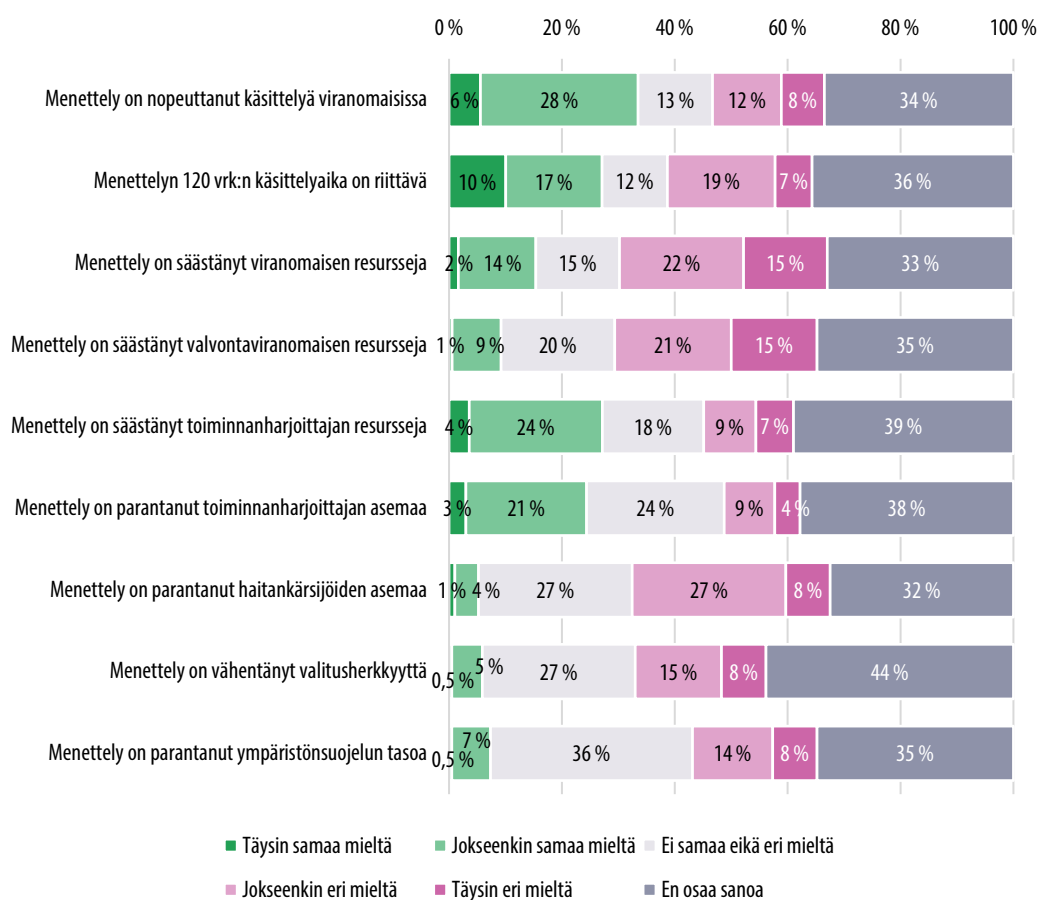
## 2.13.3 Webropol-kyselyn tulokset

### 2.13.3.1 Yleiset havainnot

Vastaajia pyydettiin ilmoittamaan näkemyksensä yhdeksään väittämään, jotka koskivat menettelyn nopeutumista, käsittelyajan riittävyyttä, viranomaisresurssien säästöä, toiminnanharjoittajien resurssien säästöä ja asemaa, haitankärsijöiden asemaa, valitusherkkyyttä sekä ympäristönsuojelun tasoa.

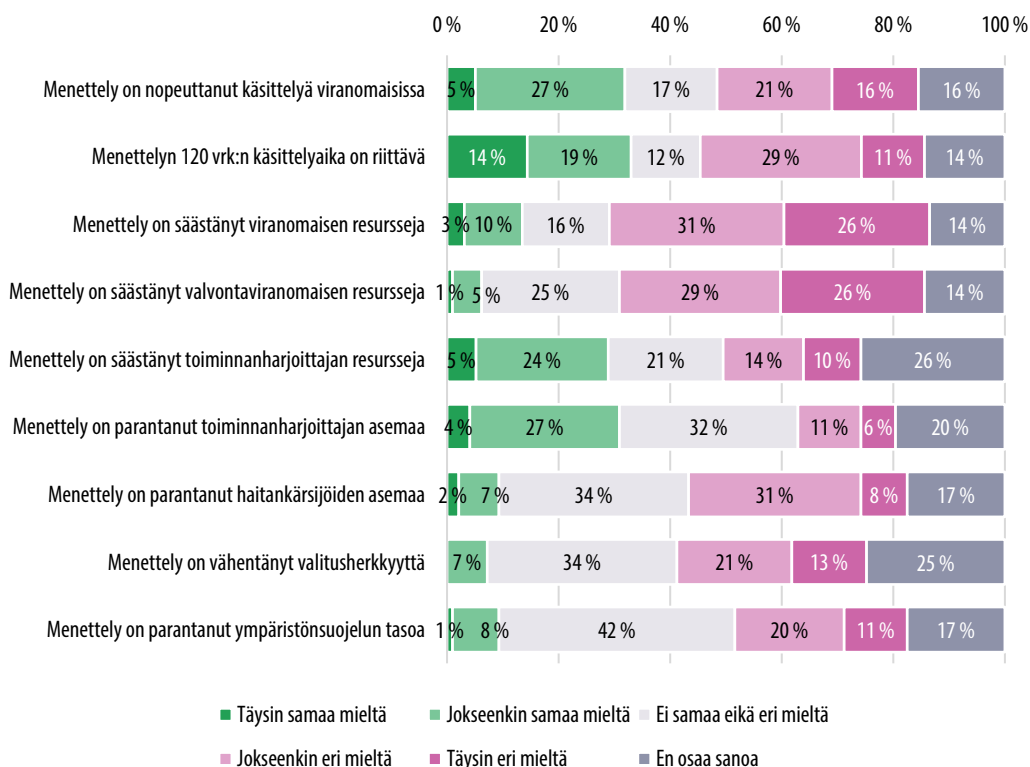
Kun tarkastellaan kaikkien vastaajatahojen kaikkia vastauksia (sisältäen kuntavastaukset), on silmiinpistävää, että vastausvaihtoehdon ”en osaa sanoa” oli valinnut erittäin suuri joukko vastaajista (32–44 %, kuvio 15). Pelkkien kuntavastaajien osalta tämän vaihtoehdon oli kuitenkin valinnut suhteellisen harva (14–26 %, kuvio 16).

**Kuvio 15.** Kaikkien vastaajien (n = 183–204) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista yleiseen ilmoitusmenettelyyn liittyvistä väittämistä?”.





**Kuvio 16.** Kuntavastaajien (n = 97) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista yleiseen ilmoitusmenettelyyn liittyvistä väittämistä?”.



Ensinnä on pantava merkkille, että kaikista vastaajista 34 % on katsonut menettelyn nopeuttaneen käsittelyä viranomaisissa. Kuntavastaajista taas 37 % oli eri mieltä tästä väittämästä. Kuntavastaajien enemmistö (40 %) myös katsoi, että 120 päivän käsittelyaika ei ole riittävä (kaikista vastaajista 26 %). Kuntavastaajat olivat myös erittäin kriittisiä viranomaisresurssien säästön suhteen, kun 57 % suhtautui väitteeseen negatiivisesti (kaikista vastaajista 37 %). Myöskään valvontaviranomaisresurssien säästöön vastaajat eivät uskoneet, kun kaikista vastaajista 36 % ja kuntavastaajista 55 % oli väitteestä eri mieltä.

Vastaajien enemmistö katsoi sekä toiminnanharjoittajien resurssien säästyneen (kaikki 28 % ja kunnat 29 %) että näiden aseman parantuneen (kaikki 24 % ja kunnat 31 %). Tosin neutraalin kannan ottaneiden osuus oli näiden kysymysten osalta melko suuri (kaikista vastaajista 18 % ja 24 %) ja ”en osaa sanoa” vastausten määrä oli suu-  
rehko myös kuntavastaajissa (26 % ja 20 %).

Haitankärsijöiden asemaa yleisen ilmoitusmenettelyn ei katsottu parantaneen. Kaikista vastaajista 35 % oli eri mieltä väitteestä (kuntavastaajista 39 %). Valitusherkkyyden vähentymisen osalta kuntavastaajista 34 % katsoi, että se ei ole vähentynyt (kaikista vastaajista 23 %).

Kuntavastaajista 31 % oli eri mieltä väitteestä ”menettely on parantanut ympäristönsuojelun tasoa” (kaikista 22 %). Sekä kuntavastaajissa että kaikissa ”ei samaa eikä eri mieltä” olleiden vastaajien määrä oli kuitenkin enemmistönä (kunnat 42 % ja kaikki 36 %).

### 2.13.3.2 Yhteenvetoa sanallisista vastauksista

Useassa vastauksessa katsottiin, että ilmoitusmenettely ei ole käytännössä vaikuttanut, kun sisällöllisesti kyse on lupamenettelyn kaltaisesta käsittelystä. Vastauksista kävi ilmi myös se, että kyseessä olisi turha muutos, joka on aiheuttanut sekavuutta menettelyiden nimissä ja itse menettelyissä. Sellainenkin näkemys esitettiin, että selaista ilmoitusta ei ollut tullut vastaan, jonka olisi sellaisenaan voinut hyväksyä. Esille tuotiin myös, että uudistus olisi turha, koska lupaviranomainen joutuu joka tapauksessa käymään asian perusteellisesti läpi ja lisäksi ilmoitusmenettelyssä on annettu määräyksiä, joita olisi myös ympäristöluvissa annettu. Menettelyn muutos ei erään vastaajan mukaan ole ollut sujuvoittamista, kun on samat kuulutukset ja naapurikuulemiset kuin ympäristöluvassa. Vain kertoelmatekstiä on työstetty ja toisaalta määräyksiä vähennetty. Esille tuotiin niin ikään, että valvontakäynnillä joutuu kuitenkin rinnan selaamaan ilmoituskaavaketta, päätöstä ja asetuksen tason kirjauksia. Eräs vastaaja katsoi käsittelyn nopeutumisen tulevan käytännössä priorisoinnin kautta.

Esille tuotiin myös, että kunnissa eläinsuojien ympäristöluvut käsiteltiin aiemminkin kohtuujassa (noin kuudessa kuukaudessa) ja hakijaa opastettiin sekä pidettiin ennakkotapaamisia. Katsottiin, että 120 vuorokauden raja on liian sitova, ja voi johtaa siihen, että ympäristölle haitallisemman toiminnan hakemus jää pinossa alemmaksi. Tämän katsottiin voivan johtavan epätarkoituksenmukaiseen resurssien jakoon, koska vähemmän ympäristövaikutuksia aiheuttavat ilmoitusasiat on käsiteltävä kiireellisenä lupa-asioiden ohi priorisoiden. Menettelyn katsottiin olevan myös hakijalle epäreilu, sillä jos ilmoitus ei yhdellä täydennyksellä onnistu, prosessi alkaa alusta. Esitettiin myös näkemys, jonka mukaan kunnissa 120 vuorokauden menettely ei parantanut kenenkään asemaa.

Joissakin vastauksissa todettiin 120 vuorokauden käsittelyajan olevan liian lyhyt aika kaikkien kannalta varsinkin kesälomien aikaan. Kunnissa, joissa on hyvät resurssit, käsittelyajan ei nähty tuovan ongelmia, mutta pienissä kunnissa resurssit ovat koko ajan vähäiset ja niin aikataulu tuo haasteensa. Lisäksi katsottiin, että parasta olisi, jos

120 vuorokauden laskeminen aloitettaisiin vasta siitä, kun ilmoitus on käsittelykelpoinen.

Esille tuli myös, että kesäaikaan kun lautakunnat eivät kokoonnu, on vaikea saada 120 vuorokautta riittämään. Yhtenä syynä tähän olisi kuuluttamissäädösten muuttuminen, kun ennen riitti 30 päivää, nyt on 37 päivää, jonka johdosta jo kuuluttamiseen menee 80 päivää (ilmoitus ja päätös). Sellainenkin näkemys esitettiin, että 120 päivän määräaika on turhan pitkä ja 90 päivää riittäisi. Käsittelyä katsottiin nopeuttavan se, että ilmoitusmenettelypäätökset on delegoitu viranhaltijoille.

Epäkohtana tuotiin esiin, että on epäselvää missä tilanteessa ilmoitusmenettely ei enää mahdollinen, vaan on sovellettava naapurussuhdelakia ja luvittava ympäristöluvalla. Esille tuli myös, että luvantarveharkinta vesistövaikutusten tai kohtuuttoman rasituksen perusteella voi edellyttää lisäselvityksiä ja perinpohjaista harkintaa ja voi jäädä myös tekemättä. Lisäksi tuotiin esille, että sujuvasti käsiteltäviksi tarkoitettujen ilmoitusten päätösharkinnassa on elementtejä, jotka edellyttäisivät sellaista huolellista selvitystyötä ja harkintaa, joka ei välttämättä ole mahdollista sujuvasti ja kiireessä.

Eläinsuojalupien vaikutuksen ympäristönsuojelun tasoon katsottiin olevan marginaalinen, koska niissä haittana on lähinnä haju ja joskus melu, eikä niiden osalta ole määrittänyt leviämismalleja, poistotekniikkaa tai meluselvityksiä, vaan tärkein kysymys niiden kannalta ovat sijoittuminen ja määräykset. Esille tuotiin myös se, että maatalouden kuormituksen vähentämiseen uudistus ei ole auttanut.

Useammassa vastauksessa katsottiin toiminnanharjoittajan aseman parantuneen ja päätösten ennakoitavuuden säästävän myös resursseja. Tärkeäksi katsottiin, että toiminnanharjoittaja tietää, kuinka kauan prosessissa enintään menee, jos päätöksestä ei valiteta. Toisaalta tuotiin esille, että uudistus on lisännyt epätietoisuutta yrittäjissä ja neuvonnan tarve lisääntynyt. Esitettiin myös, että eläinsuoja-asetus on estänyt eläinsuojan laajentamisen haitankärsijän suuntaan ja toiminnanharjoittajan näkökulmasta asetus on tässä mielessä joustamaton, mutta haitankärsijälle eduksi.

Joissain tilanteissa asetukseen kirjatut etäisyysvaatimukset ovat aiheuttaneet ongelmatilanteita asioissa, joihin ei olisi puututtu tavanomaisessa lupamenettelyssä. Eläinsuojien osalta useat vastaajat katsoivat, että ilmoitusmenettely on hankaloittanut käsittelyä johtuen siitä, että etäisyysvaatimukset ovat niin ehdottomat. Vastaajien mukaan etäisyysvaatimusten tulkinnassa on ollut alueellisia eroavaisuuksia.

Kuntavastaajin osalta katsottiin, että muutamien pienten eläinsuojien, jotka tippuivat kunnallisen valvonnan piiristä, tilalle tuli suuria eläinsuojia ELY-keskukselta ja tämä lisäsi kunnissa tarvittavien resurssien määrää.

Esitettiin myös näkemys, että kuntiin siirtyneitä laitoksia ei välttämättä enää valvota lainkaan eikä niiltä edellytetä vuosiraportointia.

Kuntien resurssien niukkuus tuotiin esiin useissa vastauksissa. Esille tuotiin myös, että lupaviranomaisen täytyy varata resursseja koneellisen kullankaivun ilmoitusmenettelyihin.

Niin ikään katsottiin, että valvonnan kautta tulee luvitukseen tapauksia, joita on mahdollon luvittaa. Tämä johtaisi siihen, että toiminnanharjoittaja joutuu jopa ostamaan naapurikiinteistöjen asuintaloja, jotta voisi laajentaa toimintaa tai jatkaa edes entisellään, kun uusi eläinsuoja-asetus ei anna liikkumavaraa toimijalle eikä lupaviranomaiselle. Huomiona esitettiin myös, että tiivisbetonikansivaatimusta ei ole asetuksen säätäjät miettinyt käytännössä yhtään.

## 2.13.4 Haastattelut

Haastatteluissa pyrittiin tarkentamaan yleisestä ilmoitusmenettelystä ja eläinsuoja-asetuksesta kyselyn kautta saatua informaatiota. Seuraavassa esitetään vain sellaisia seikkoja, jotka eivät tulleet esille kyselyn vapaassa palautteessa.

**Kuntaliiton** mukaan muutosten voimaantulon jälkeen oli monissa kunnissa haasteita, mutta muutos oli koettu hyödylliseksi. Kaikissa kunnissa ei ole pidetty kiinni ajatuksesta, että ilmoitusta voisi täydentää vain yhden kerran. Kuntaliiton mukaan lannanlevityksen sääntelyyn liittyy edelleen ongelmia. Selkeänä epäkohtana on ollut suhde luvittamiseen, kun toimintaan liittyy naapurushaittoja.

**Aluehallintovirastojen** haastatteluissa tuli esille myönteinen kanta uudistukseen, kun niiden työtaakka väheni. Ilmoitusjärjestelmän epäkohtana tuotiin esille koneellinen kullankaivuu, jonka osalta lupajärjestelmän ei katsottu sujuvoituneen, kun ilmoitusjärjestelmän piirissä olevat asiat vaikuttavat nopeamman käsittelyajan vuoksi lupakäsittelyssä oleviin hidastavasti.

**ELY-keskusten** edustajat toivat esille neuvonnan lisäämisen tarpeen. Esille tuli myös se, että käytännössä aluehallintovirastojen ilmoituspäätökset eivät ole juurikaan poikenneet lupapäätöksistä. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan biokaasulaitokset, joiden toiminnasta olisi tarpeen antaa asetus, voisi siirtää ilmoitusmenettelyyn. Myös rahkasammaleen ottaminen voisi olla ilmoituksenvaraista. Eläinsuojien osalta ELY-keskukset katsoivat epäselväksi, voiko luvalla sallia sellaisen toiminnan, jota ei voi ilmoituksella hyväksyä. Eläinsuoja-asetuksen etäisyysäätelyn ELY-keskukset katsoi-

vat hyödylliseksi myös lupaharkinnasta lausuttaessa. ELY-keskusten mukaan järjestelmä voisi olla joustavampi siten, että olisi harkinnanvara luvittamisen ja ilmoitusmenettelyn käytön välillä.

**Tuomioistuimet** toivat järjestelmän epäkohtana esille haitankärsijän aseman silloin, kun toiminta on aloitettu. Valituksen johdosta tuomioistuimen on keskeytettävä toiminta. Uutena ongelmana on myös se, että onko toiminta luvanvaraista vai voiko asian ratkaista ilmoitusmenettelyssä. Tuomioistuinten mielestä sitovat käsittelyajat ovat ongelmallisia viranomaisille. Ne myös toivat esille, että soveltamiskäytännöt vaihtelevat merkittävästi enemmän kuin aiemmin. Tuomioistuinten mukaan olisi selkeintä, jos vähimmäisetäisyysistä ei voisi poiketa. Epäselväksi katsottiin myös huomattavan hajuhaitan ja kohtuuttoman rasituksen välinen raja.

**Järjestöt** eivät pitäneet muutosta eläinsuojien osalta tarkoituksenmukaisena, vaan katsoivat lupamenettelyn sopivan paremmin toiminnan ennakkovalvontaan. Esille tuli myös se, että järjestelmää tulisi kehittää enemmän hajakuormituksen lähtökohdista käsin.

## 2.13.5 Yhteenveto

Kun yleinen ilmoitusmenettely on ollut käytössä suhteellisen lyhyen ajan, näyttäisi osalle esille tulleista epäkohdista johtuvan siirtymävaiheesta. Ilmoituksen käsittelyajan suhteen esitettiin laajalti kritiikkiä ja sitä pidettiin varsin haasteellisena erityisesti silloin, kun päätöksenteko edellyttää kunnassa lautakuntakäsittelyä.

Ehkä selkeimpänä kehittämiskohteena nousi esiin koneellisen kullankaivuun ennakkovalvonta ilmoitusjärjestelmässä. Ilmoitusten mukainen käsittelyaika vaikuttaa lupa-asioidenkin käsittelyaikoihin ja tämä koetaan epäkohdaksi. Jos koneellinen kullankaivuun olisi lupamenettelyn piirissä, ne eivät saisi etusijaa, vaan ne käsiteltäisiin lupa-asioiden aikataululla.

Erityisenä haasteena tulivat esille eläinsuojoihin liittyvät hajuhaitat, joiden osalta suhde naapuruussuhdeperusteiseen luvantarpeeseen on epäselvä. Toisaalta tarkkojen sääntöjen luominen tämän kysymyksen suhteen on äärimmäisen hankalaa. Hajuhaittoihin liittyvät etäisyysäännökset, joiden osalta on poikkeamismahdollisuus. Edellä olevan perusteella muodostuu suhteellisen selkeä näkemys siitä, että ohjeistuksen tai jopa poikkeamissääntelyn kehittäminen olisi tarpeen. Vaasan hallinto-oikeuden (Vaasan hallinto-oikeus 2.3.2021 päätösno 21/0030/3 ja 15.10.2021 päätösno 21/0131/3) tulkintalinja näyttää toiminnan laajentamista koskevissa asioissa olevan, että kun etäisyys häiriintyneisiin kohteisiin on alle eläinsuoja-asetuksessa säädettyjen vähim-

mäisetäisyyksien, ei poikkeaminen ilmoitusmenettelyssä ole mahdollinen, kun toiminnasta saattaa aiheutua naapuruussuhdelain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisusta. Toiminnan laajentaminen siis edellyttäisi ympäristölupaa.

Vaihtoehdot kehittämisen suhteen eivät kuitenkaan ole ongelmattomia. Jos poikkeamismahdollisuutta ei olisi, tulisi ilmoitusjärjestelmästä tältä osin sinänsä selkeä, mutta varsin joustamaton. Näin poikkeamista vaativat hankkeet ohjautuisivat suoraan lupamenettelyyn piiriin, mutta ei ole aivan selvää miten merkittävässä määrin etäisyyskysymykset, joiden taustalla ovat haitat lähiympäristössä, olisivat lupaharkinnassa helpommin ratkaistavissa.

## 2.14 Eläinsuoja-asetus

*Tutkimuskysymys: Minkälaisia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin, viranomaisiin, ympäristöllisiin menettelyihin ja muutoksenhakutarpeeseen voidaan vuoden 2018 uudistuksella todeta olleen; Oliko eläinsuoja-asetuksesta apua sujuvoittamisessa?*

### 2.14.1 Tausta

Ilmoituksenvaraisista eläinsuojista säädettiin vuonna 2019 (138/2019) ympäristönsuojelulain nojalla (erityisesti lain 9 ja 10 §:t) asetus, joka tuli voimaan 1.2.2019. Sitä sovelletaan sellaisten eläinsuojien rakentamiseen, laajentamiseen ja toimintaan, joista on ympäristönsuojelulain 115 a §:n nojalla tehtävä ilmoitus. Asetuksen 11 §:n siirtymäsäännöksen mukaan asetusta sovelletaan asetuksen voimaantulon jälkeen vireille tuleviin ympäristönsuojelulain 115 d §:ssä tarkoitettuihin eläinsuojien ilmoituspäätösasioihin.

Asetus sisältää säännökset ilmoituksenvaraisten eläinsuojien vähimmäisetäisyyksistä (2 §) ja niistä poikkeamisesta (3 §). Asetuksen 11 §:n 2 momentin mukaan 2 §:n mukainen vähimmäisetäisyysääntely koskee vain asetuksen voimaantulon jälkeen rakennettavia uusia eläinsuojia, uusia eläinsuojien laajennusosia ja uusia lannan varastointiin tarkoitettuja rakennuksia tai rakennelmia.

Hajusta häiriintyvän kohteen osalta vähimmäisetäisyys on asetuksen liitteen 1 taulukoiden 1–6 mukaan eläinsuojasta, lannan varastointitekniikasta ja eläinyksikkömäärästä riippuen 100–500 metriä siten, että pisimmät etäisyydet koskevat lietelantaloita kuorettumalla (150–500 metriä) ja lyhimmat etäisyydet koskevat tiiviskatteisia lietelantaloita (100–200 metriä). Etäisyys mitataan eläinsuojan, eläinsuojan laajennusosan tai lannan varastointitilan ulkoseinästä hajusta häiriintyvän kohteen ulkoseinään.

Asetuksen liitteessä 1 säädettyjä vähimmäisetäisyyksiä ei 2 §:n 4 momentin mukaan sovelleta ympärivuotisesti ulkona kasvatettavien eläinten säänsuojiiin. Ulkona ympärivuotisesti kasvatettavien eläinten säänsuoja ja pakkaamattomien orgaanisten lannoitevalmisteiden varastointitila on sijoitettava siten, että siitä ei aiheudu huomattavaa hajuhaittaa hajusta häiriintyvissä kohteissa. Lisäksi asetuksen 2 §:n mukaan eläinsuoja, eläinsuojan laajennusosa ja ympärivuotisesti ulkona kasvatettavien eläinten säänsuoja on sijoitettava vähintään 50 metrin etäisyydelle vesistöstä (5 momentti) ja eläinsuojan välittömässä yhteydessä sijaitseva eläinten jaloitteluala on sijoitettava vähintään 100 metrin etäisyydelle lähimmästä hajusta häiriintyvistä kohteesta (6 momentti).

Asetuksessa säädetään myös eräiden hajupäästöjen rajoittamisesta (4 §). Sen mukaan lietelannan pudotus- ja pumppukaivot on katettava kiinteästi tai rakennettava siten, ettei niistä aiheudu hajuhaittaa ympäristöön. Lietelantasäiliöt on täytettävä neste-pinnan alapuolelta. Asetuksen 4 §:ää sovelletaan 11 §:n mukaan vain sen voimaantulon jälkeen rakennettaviin uusiin lietelantasäiliöihin.

Lannan hyödyntämisestä säädetään asetuksen 5 §:ssä. Sen mukaan lannan hyödyntäminen pellolla ravinteena on tehtävä suunnitelmallisesti. Levitykseen soveltuvaa peltopinta-alaa on oltava eläinsuojan toiminnan aikana käytettävissä asetuksen liitteen 2 mukainen pinta-ala, joka lasketaan eläinsuojan todellisen eläinmäärän perusteella. Pinta-alan laskennassa huomioidaan ympäristöluvanvaraiseen laitokseen tai toiselle maatilalle hyödynnettäväksi toimitettava lantamäärä sekä lannan prosessoinnin vaikutukset lantamäärään. Asetuksen liite 2 sisältää eläinmäärään perustavan lannan levitysalan tarvetta koskevan luettelon eläinten enimmäismäärän lannan levitykseen soveltuvaa hehtaaria kohden.

Asetuksen 6 §:ään on sisällytetty erityisiä säännöksiä eräiden jätevesien käsittelystä. Sen mukaan käymälävesiä sisältämättömät maitohuoneen pesuvedet on mahdollista johtaa eläinsuojan virtsa- tai lietesäiliöön, jos pesuvedet hyödynnetään pellolla lannoitteena. Asetuksen 7 §:ssä säädetään yleisesti rehujätteiden käsittelystä. Ne on varastoitava siten, ettei varastoinnissa aiheudu ravinnepäästöjä pinta- tai pohjavesiin, epäsiisteyttä taikka haju- tai muuta haittaa ympäristölle. Kuolleiden eläinten käsittelystä säädetään asetuksen 8 §:ssä. Se sisältää säännökset kuolleiden eläinten varastoinnista ja hautaamisesta sekä kielloin haudata kuolleita eläimiä tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle, vesilain (587/2011) 4 luvun 11 §:ssä tarkoitettulle vedenottamon suoja-alueelle, tulvanalaiselle alueelle, vesistöön viettävälle rinteelle eikä alle 250 metrin etäisyydelle talousvesikäytössä olevasta kaivosta, lähteestä tai muusta vedenotto paikasta.

Asetus sisältää lisäksi säännökset toiminnan seurannasta ja raportoinnista (9 §). Toiminnanharjoittajan on ylläpidettävä vuosittain seurantatietoja eläinsuojan toiminnasta

ja tietyt seurantatiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan ja pyydettyä esitettävä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Ilmoituspäätöksessä on annettava tarvittavat määräykset kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle säännöllisesti raportoitavista seurantatiedoista, jotka voivat koostua asetuksessa luetelluista seurantatiedoista tai muista ympäristönsuojelun tiedoista, jotka viranomaisen tarvitsee eläinsuojan valvontaan.

## 2.14.2 Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Ehdotuksen tavoitteena oli eläinsuoja-asetuksen perustelumuistion (Ympäristöministeriö 17.1.2019, Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi ilmoituksenvaraisista eläinsuojista) sujuvoittaa ilmoituksenvaraisten eläinsuojien ilmoitusten käsittelyä yleisessä ilmoitusmenettelyssä säätämällä asetuksella eläinsuojien vakiintuneista ja yleisistä ympäristönsuojeluvaatimuksista, jotka aiemmin oli ratkaistu ympäristölupamenettelyssä jokaiselle eläinsuojalle erikseen annetuilla lupamääräyksillä. Tarkoituksena oli myös yhdenmukaistaa valtakunnallisesti eläinsuojien keskeiset ympäristönsuojeluvaatimukset ja siten lisätä niitä koskevaa ennakoitavuutta.

Perustelumuistion mukaan ilmoitusmenettelyyn siirrettiin ympäristönsuojelulain muutoksella (1166/2018) noin 3800 eläinsuojaa. Lupamenettelyn piiriin jäivät uudistuksen jälkeen turkistarhat, direktiivikokoluokan eläinsuojat sekä suurimmat nautatilat. Suurin osa ilmoitusmenettelyyn siirretyistä eläinsuojista (n. 3100) kuului kuntien toimivaltaan. ELY-keskusten valvomat ilmoitusmenettelyn soveltamisalaan kuuluvat n. 650 eläinsuojaa siirtyivät kuntien valvottavaksi siirtymäajan jälkeen 1.1.2020 lukien.

Perustelumuistion mukaan ilmoituksenvaraisen toiminnan ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimukset säätävä asetukset selkeyttäisi toiminnanharjoittajien ja viranomaisten menettelyjä ja kuntien viranomaisten työtaakan ilmoitusmenettelyssä voitaisiin arvioida jonkin verran kevenevän nykyiseen lupamenettelyyn verrattuna tiettyjen harkinnanvaraisten asioiden muuttuessa säädöspohjaisiksi.

Eläinsuojien yleiseen ilmoitusmenettelyyn siirtymisen merkittävimmät vaikutukset liittyivät perustelujen mukaan viranomaisten toimivaltasuhteisiin suunniteltuihin muutoksiin ja niiden myötä työn vähenemiseen valtion viranomaisissa ja lisääntymiseen kunnissa. Lisäksi ilmoitusmenettely voisi perustelumuistion mukaan pienentää yrittäjän hallinnollisia kustannuksia menettelyn nopeutumisen sekä alempien käsittelymaksujen kautta.

Perustelujen mukaan normiohjaukseen siirtymällä huolehdittaisiin siitä, että ympäristönsuojelun taso ei ilmoitusmenettelyyn siirryttäessä heikkenisi vaan kotieläintuotan-



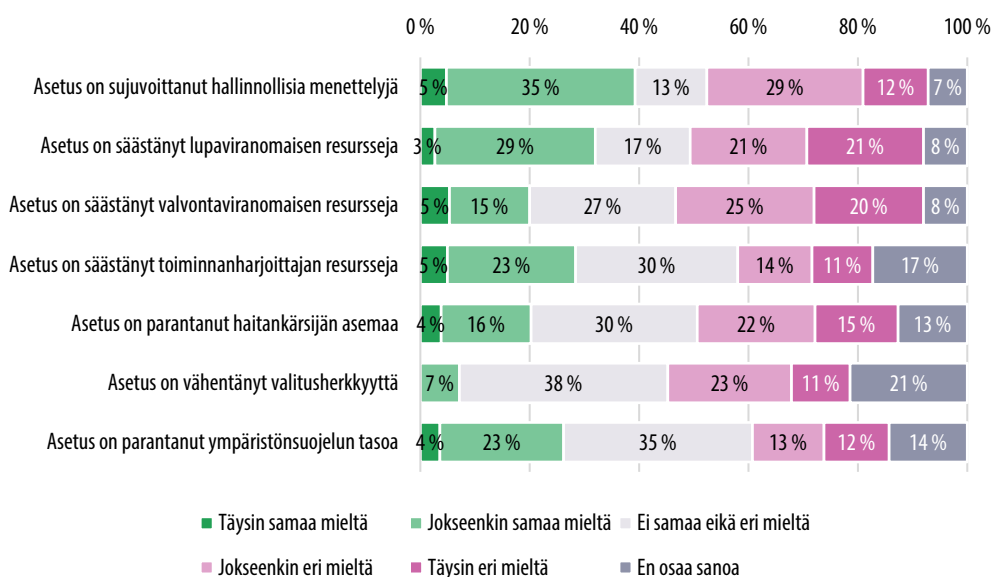
toa koskevien ympäristönsuojelun tavoitteiden toteutuminen varmistettaisiin vastaavalla tasolla kuin aiemmin lupamenettelyssä. Lisäksi normiohjauksella katsottiin vahvistettavan myös ympäristönsuojelun vaatimusten yhdenmukaisuutta. Ympäristönsuojelun tason ei arvioitu heikentyvän, koska ilmoitusmenettelyyn siirrettävät toiminnot säilyivät ennakovalvonnassa ja asetuksessa säädetään aiemmin ympäristölupien lupamääräyksillä ratkaistuista keskeisistä ympäristönsuojeluvaatimuksista sekä eläinsuojien sijoittamisen vähimmäisetäisyyksistä hajusta häiriintyviin kohteisiin. Ilmoituksen johdosta annettavassa toiminnan sallivassa ilmoituspäätöksessä viranomaisen on asetuksessa säädettyjen keskeisten ympäristönsuojeluvaatimusten lisäksi annettava tarvittavat pilaantumista ehkäisevät määräykset, jotta toiminnasta ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa ympäristönsuojelulain 115 d §:n 2 momentissa tarkoitettuja haittoja ja seurauksia tai niiden vaaraa.

## 2.14.3 Webropol-kyselyn tulokset

### 2.14.3.1 Yleiset havainnot

Eläinsuoja-asetuksen käyttöönottoa koskien vastaajia pyydettiin esittämään näkemyksensä yhdeksään väittämään, jotka koskivat viranomaismenettelyjen sujuvuutta, lupaviranomaisresursseja, valvontaviranomaisresursseja, toiminnanharjoittajien resursseja, haitankärsijän asemaa, valitusherkkyyttä ja ympäristönsuojelun tasoa.

**Kuvio 17.** Kaikkien vastaajien (n = 75–84) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen eläinsuoja-asetuksen käyttöönottoon?”.



Mielipiteet jakautuivat hallinnollisen menettelyn sujuvuuden parantumisen suhteen. Kaikista vastaajista 40 % oli sitä mieltä, että eläinsuoja-asetus oli yleisesti sujuvoittanut hallinnollisia menettelyjä (kuvio 17). Kuntavastaajien näkemys ei tästä merkittävästi poikennut (42 %, kuvio 18). Kuitenkin kaikista vastaajista 41 % ja kuntavastaajista 43 % oli eri mieltä siitä, että menettely olisi sujuvoitunut.

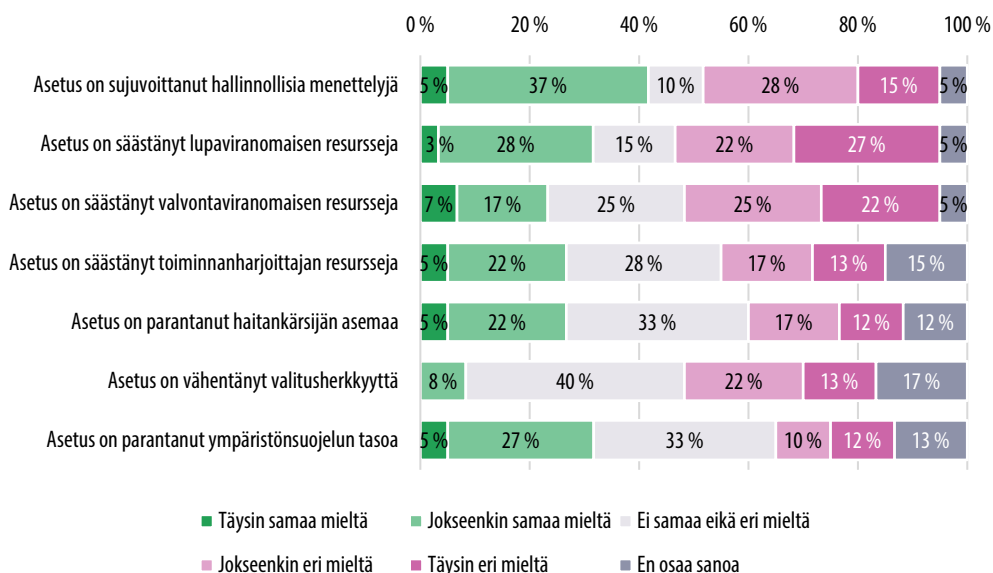
Viranomaisresurssien säästymisen osalta mielipiteet olivat yleisesti selkeämmin erimielisiä väitteistä. Lupaviranomaisen resurssien säästymisen osalta erimielisten osuus kaikista oli 42 % (kunnat 49 %) ja valvontaviranomaisen osalta 45 % (kunnat 47 %). Toiminnanharjoittajien resurssien osalta mielipiteet jakautuivat tasaisemmin, kun 28 % kaikista vastaajista (kunnat 27 %) oli samaa mieltä resurssien säästymistä koskevasta väitteestä ja 25 % (kunnat 30 %) oli eri mieltä väitteestä.

Vastaajien mielipiteet jakaantuivat myös haitankärsijöiden aseman parantumista koskevan väitteen osalta. Kuntavastaajista 27 % oli samaa mieltä ja 29 % eri mieltä, mutta kaikista vastaajista vain 20 % oli samaa mieltä ja erimielisiä oli 37 %. Kun kaikista vastaajista kuntavastaajien osuus oli huomattavasti suurempi kuin muiden, voidaan mielipiteiden eroa pitää merkittävänä.

Vastaajien enemmistö (kaikista 38 % ja kuntavastaajista 40 %) suhtautui neutraalisti väitteeseen, jonka mukaan asetus olisi vähentänyt valitusherkkyttä. Kuitenkin kaikista vastaajista 34 % ja kuntavastaajista 35 % oli väitteestä eri mieltä.

Kun vastaajille esitettiin väite ”asetus on parantanut ympäristönsuojelun tasoa”, 35 % kaikista vastaajista ei ollut samaa eikä eri mieltä (kuntavastaajista 33 %). Kaikista vastaajista 27 % ja kuntavastaajista 32 % oli samaa mieltä väitteestä.

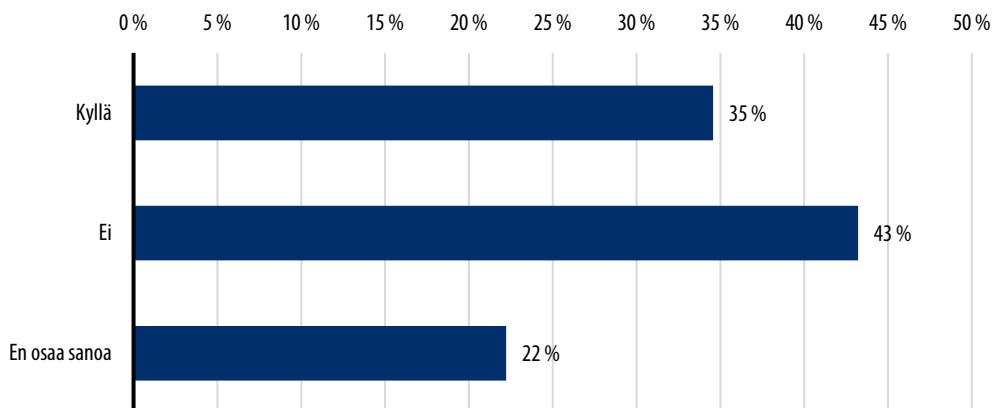
**Kuvio 18.** Kuntavastaajien (n = 60) näkemykset kysymykseen ”Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen eläinsuoja-asetuksen käyttöönottoon?”.



### 2.14.3.2 Vähimmäisetäisyydestä poikkeaminen

Vastaajilta kysyttiin myös, onko eläinsuoja-asetuksen 3 §, joka koskee vähimmäisetäisyydestä poikkeamista, riittävän selkeä. Vastausvaihtoehdot olivat kyllä, ei ja en osaa sanoa (kuvio 19).

**Kuvio 19.** Kaikkien vastaajien (n = 81, josta kunnat 57) näkemykset kysymykseen ”Onko eläinsuoja-asetuksen 3 § (vähimmäisetäisyydestä poikkeaminen) riittävän selkeä?”.



Vastaajien enemmistö eli 43 % (kunnat 42 %) oli sillä kannalla, että säännös ei ollut riittävän selkeä, ja 35 % (kunnat 37 %) katsoi säännöksen riittävän selkeäksi.

### 2.14.3.3 Yhteenvetoa sanallisista vastauksista

Eläinsuoja-asetusta koskevien väittämien osalta epäiltiin naapuririitojen lisääntyneen ja katsottiin muun muassa, että kunnissa asetuksen 3 §:n mukaisten etäisyyksien soveltamisessa on ollut epäyhtenäisyyksiä. Huomioita kiinnitettiin myös ilmoituksenvaivaisuuden ja luvanvaraisuuden rajauksen epäselvyyteen. Esille tuli myös näkemys, jonka mukaan tapauskohtaisen harkinnan vähentyminen ei olisi aina toiminnanharjoittajan etu. Eräässä vastauksessa katsottiin, että ympäristönsuojelun tasossa ei ole tapahtunut muutoksia.

Kuntataholta tuotiin esiin, että käytännössä ilmoituksen käsittely lupaviranomaisessa ei ole juurikaan sen kevyempi kuin ympäristöluvankaan käsittely. Lisäksi valvonnan katsottiin työllistävän myös ilmoituksenvaivaisia toimintoja. Esille tuli myös, että käsittely ei olisi sujuvoitunut, kun kuulutukset ja naapurikuulemiset ovat samat kuin ympäristöluvassa. Sanallisessa vastauksessa todettiin myös, että jos "ilmoitus" on kymmeniä tai toistasataa sivua pitkä kaikkine liitteineen ja käytännössä ilmoituspäätökseenkin joutuu kirjaamaan liudan määräyksiä, koska asetuksessa niitä ei ole, niin sujuvuus ei ole paljoa parantunut.

Erään näkemyksen mukaan eläinsuoja-asetus yhdenmukaistaa toiminnanharjoittajien kohtelua valtakunnan tasolla. Lisäksi sen katsottiin vähentävän valitusherkkyyttä, koska haitankärsijälle voi perustella vaatimuksia asetuksen kautta. Asetuksen katsottiin myös olevan sinänsä hyvä, vaikka ilmoitusmenettely ei ole. Perusteluna tälle tuotiin esiin, että millä perusteella eläinsuojat saisivat ohittaa ympäristölupajonossa olevat.

Avoimissa vastauksissa perusteluna sille kannalle, että säännös ei ollut riittävän selkeä, tuotiin esiin muun ohessa se, että säännöksen käyttäminen on johtanut muutoksenhakuun. Useassa vastauksessa todettiin, että ei ole selvää, milloin poikkeamis säännöstä voidaan soveltaa johtamatta naapuruussuhdelain mukaiseen lupamenettelyyn. Erään vastaajan mielestä olisikin selvennettävä, milloin voi poiketa ja milloin poikkeaminen on niin suurta, että vaatii ympäristöluvan hakemista. Toisaalta katsottiin myös, että etäisyysvaatimus on liian ehdoton, ja paljon tiukempi kuin lupamenettelyssä aiemmin.

Esille tuli myös, että olisi tulkinnanvaraista, onko 3 § asetuksenantovaltuuden mukainen, kun huomioon otetaan ympäristönsuojelulain 9 ja 10 §:t. Eräs vastaaja katsoi, että koska lähtökohta on, että ensin käytetään kaikki mahdolliset hajunpoiston mene-

telmät ja sitten vasta voi poiketa vähimmäisetäisyydestä. Parissa vastauksessa todettiin ELY-keskusten olevan erilaisia kantoja poikkeamisiin. Joissakin vastauksissa katsottiin, että säännöksessä ei ole otettu huomioon niitä tilanteita, jossa lähin häiriintyvä kohde on antanut suostumuksensa laajenukselle, eikä omasta mielestään häiriinny.

#### 2.14.4 Haastattelut

Haastatteluissa tuotiin esille osittain samoja näkemyksiä kuin sanallisissa vastauksissa. Esille nousi muun ohessa asetuksesta poikkeaminen ja siitä seuraava mahdollinen luvantarve. Eläinsuojailmoituksiin liittyvät asiat ovat työllistäneet runsaasti ja lähtökohtana tulisi olla, että jos ei voida soveltaa vähimmäisetäisyyksiä, tulisi hakea lupaa. Tällä kannalla olivat erityisesti Vaasan hallinto-oikeus ja ELY-keskus. Esille tuli myös näkemys, että ilmoituksen tullessa hylätyksi etäisyyssistä, on mahdollista hakea lupaa. ELY-keskukset katsoivat, että eläinsuoja-asetuksen mukaisista etäisyyksistä saa apua myös lupalausuntojen valmisteluun.

#### 2.14.5 Yhteenveto

Eläinsuoja-asetuksen voinee katsoa joiltakin osin sujuvoittaneen menettelyä, kun se sisältää aineellisoikeudellisia sääntöjä eläinsuojien rakentamiseen, laajentamiseen sekä itse toimintaan, vaikka kyselyssä ja haastatteluissa tuodaankin esiin toisaalta ristiriitaisia näkemyksiä ja toisaalta esitetään kritiikkiä eräisiin asetuksen säännöksiin. Ongelmallisimmaksi näyttää muodostuneen vähimmäisetäisyyssääntely poikkeamismahdollisuuksineen.

### 2.15 Rekisteröintimenettelyn laajennukset

*Tutkimuskysymys: Minkälaisia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin sekä ympäristölupamenettelyyn voidaan vuoden 2017 uudistuksilla todeta olleen; Onko betoniasema-asetuksesta ja uudesta jakeluasema-asetuksesta jo soveltamiskokemusta ja voidaanko toimialakohdainten asetusten sanoa sujuvoittaneen menettelyä?*

#### 2.15.1 Tausta

Vuonna 2010 toteutetulla ympäristönsuojelulain muutoksella eräissä lain soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa (asfalttiasemat, nestemäisten polttoaineiden jakeluasemat, pienet energiantuotantolaitokset ja orgaanisia liuottimia käyttävät toiminnat) siir-

rettiin lupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn, jossa ei tehdä päätöstä vaan toiminta kirjataan jälkikäteen tehtävää valvontaa varten viranomaisen rekisteriin. Näille toiminnoille säädettiin samanaikaisesti ympäristönsuojeluvaatimukset valtioneuvoston asetuksella, mikä käytännössä merkitsi luvan korvautumista asetuksen vaatimuksilla. Uudistuksen arvioitiin yhtenäistävän ja joissakin tapauksissa parantavan ympäristönsuojelun tasoa rekisteröinnin piirissä olevilla toimialoilla.

Betoniasemien ja betonituotetehtaiden siirtämistä luvanvaraisuudesta rekisteröintimenettelyyn valmisteltiin täsmentämällä rekisteröintimenettelyyn liittyvää asetuksenantovaltuutta lakimuutoksella 437/2017. Keskisuurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta annetun direktiivin ((EU) 2015/2193) toimeenpanon myötä pienten energiantuotantolaitosten nimitys muuttui keskisuuriksi energiantuotantolaitoksiksi vuonna 2018. Vuoden 2019 alusta rekisteröintimenettelyn soveltamisala laajeni koskemaan myös betoniasemia ja betonituotetehtaita. Nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksia koskeva valtioneuvoston asetus tuli uusittuna voimaan toukokuussa 2020.

## 2.15.2 Arvioidut vaikutukset

### 2.15.2.1 Betoniasema-asetus

Betoniasemien ja betonituotetehtaiden ympäristönsuojeluvaatimuksia koskevan valtioneuvoston asetuksen (858/2018) perustelumistion (Ympäristöministeriö 2018) mukaan Suomessa arvioitiin olevan vuonna 2017 noin 300 luvanvaraista kiinteää betoniasemaa tai betonituotetehdasta, joista noin puolet arvioitiin voitavan siirtää rekisteröintiin loppujen jäädessä edelleen luvanvaraisiksi. Pohjavesialueilla sijaitsevat toiminnot samoin kuin jätemateriaaleja hyödyntävät toiminnot säilyivät luvanvaraisina.

Ympäristönsuojelun tason ennakoitiin parantuvan toimintojen joutuessa täyttämään asetuksen yhdenmukaiset ympäristönsuojeluvaatimukset. Toiminnalle asetettavat vaatimukset olisivat myös paremmin ennakoitavissa. Toiminnan sijainnista riippuen paikalliset vaikutukset, kuten raskaasta liikenteestä aiheutuvat meluhaitat, voivat olla merkittäviä, vaikkakin kokonaisuutena arvioiden ympäristövaikutukset ovat vähäiset.

Hallituksen esityksen (HE 8/2017) mukaan rekisteröintimenettelyyn siirtäminen lisäisi hetkellisesti viranomaisten työtä. Pitemmällä aikavälillä myönteisiä viranomaisvaikutuksia syntyisi kuitenkin siitä, että toimintojen siirtäminen luvanvaraisuudesta rekisteröintiin vapauttaisi kunnissa jonkin verran uusien toimintojen lupakäsittelyn voimavaroja kohdennettavaksi muihin ympäristönsuojelun viranomaistehtäviin. Tämä ei tosin ratkaisevasti vähentäisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kokonaistyömäärää, vaan siirtäisi viranomaistyön painopisteen ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan.

Yritysvaikutusten arvioitiin olevan lähinnä myönteisiä, kun rekisteröinti yksinkertais-  
taisi ja nopeuttaisi toiminnan aloittamista ja yhdenmukaiset ympäristönsuojeluvaati-  
mukset kohtelisivat toimijoita tasapuolisemmin.

### 2.15.2.2 Jakeluasema-asetus

Nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksia koskevan  
valtioneuvoston asetuksen (314/2020) perustelumuiiston (Ympäristöministeriö 2020b)  
mukaan jakeluasemien ympäristönsuojelun tason voitiin nähdä vahvistuvan asetuksen  
soveltamisalaan tulevien asemien joutuessa täyttämään asetuksen yhdenmukaiset  
ympäristönsuojeluvaatimukset. Tämän katsottiin koskevan erityisesti pienten auto- ja  
työkonevarikoiden sekä vähintään 12 kuukautta kestävien työmaiden jakelupaikkojen  
ympäristönsuojelun tasoa, sillä ne eivät aiemmin kuuluneet jakeluasema-asetuksen  
tai ympäristönsuojelulain mukaisten menettelyjen soveltamisalan piiriin. Myös öljy-  
jynerotinvaatimukseen liittyvien tarkennusten arveltiin parantavan tasoa.

Osan ilmailun ja raideliikenteen jakelupaikoista siirtäminen rekisteröintimenettelyyn ar-  
vioitiin vapauttavan hieman kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten voimavaroja lu-  
pakäsittelystä valvontaan. Toisaalta kuntien toimivaltaan tuli jonkin verran uusia toi-  
mintoja, minkä katsottiin vastavuoroisesti lisäävän tehtäviä.

Aiemmin ympäristönsuojelulain mukaisten hallinnollisten menettelyjen ulkopuolella ol-  
leiden jakeluasemien hallinnollisen taakan arvioitiin lisääntyvän niiden tullessa rekiste-  
röintimenettelyyn. Lisäksi uuden asetuksen vaatimukset saattavat olla aiempaa tiu-  
kempia osalla toiminnanharjoittajista. Asetuksen soveltamisen myötä toiminnanharjoit-  
tajien aseman voidaan myös katsoa parantuvan vaatimusten yhdenmukaistumisen ja  
ennakoitavuuden lisääntymisen myötä.

Haitankärsijöiden aseman nähtiin jossakin määrin heikentyvän osallistumismahdolli-  
suuksien siirtyessä jälkivalvontaan. Toisaalta asetuksen katsottiin yhdenmukaistavan  
jakeluasemien hallinnollista käsittelyä ja ympäristönsuojeluvaatimuksia, joten niiltä  
osin sekä kansalaisten että toiminnanharjoittajien oikeusturvan nähtiin paranevan.

## 2.15.3 Muut asiaa käsittelevät selvitykset

Ympäristöministeriö teetti selvityksen muutosten vaikutuksista ja hyödyistä viranomaisille ja toiminnanharjoittajille suhteellisen pian menettelyn käyttöönoton jälkeen (Eränkö 2013). Selvityksen mukaan rekisteröintimenettely oli vähentänyt hallinnollista työtä ja kustannuksia uusien laitosten osalta. Jälkivalvonta oli lisääntynyt, mutta ei menettelyn vaan pääasiassa tiukentuneiden vaatimusten takia. Koska asetuksia ja rekisteröintimenettelyä oli sovellettu vasta pieneen osaan toimintoja, ei voitu tehdä varmoja johtopäätöksiä uudistuksen vaikutuksesta laitosten todelliseen ympäristönsuojelun tasoon, yhdenmukaistumiseen tai asetusten vaatimusten noudattamiseen eri toimialoilla. Kansalaisten mahdollisuuden vaikuttaa ennakkoon rekisteröitävien toimintojen ympäristönsuojelutoimiin nähtiin yleisesti vähenevän. Selvityksen johtopäätöksissä kuitenkin todettiin, että siihen mennessä saatujen kokemusten perusteella ympäristönsuojeluvaatimuksia koskevien asetusten valmistelua ja rekisteröintiin siirtymistä voitiin harkita myös muiden toimintojen osalta.

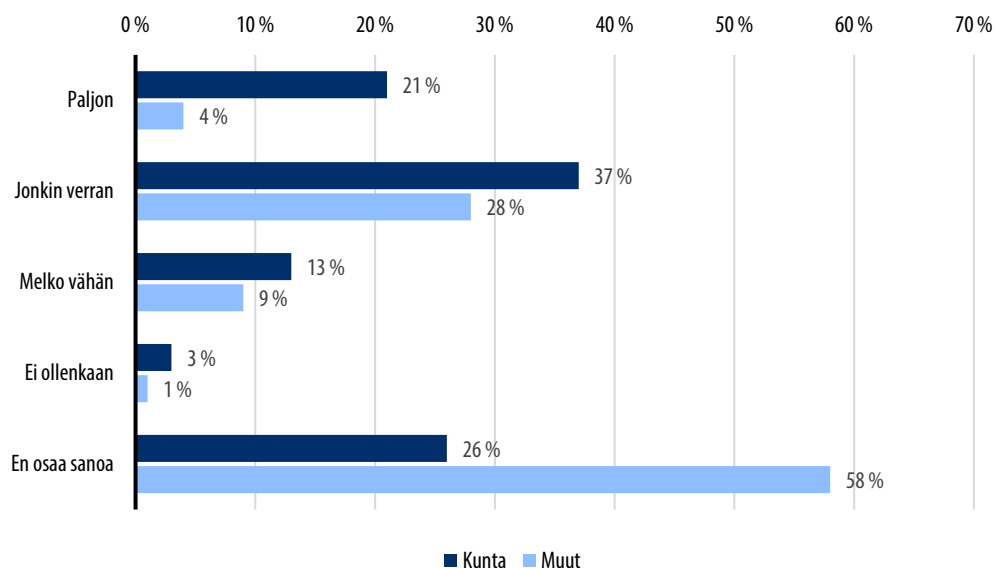
## 2.15.4 Webropol-kyselyn ja haastattelujen tulokset

### 2.15.4.1 Rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajennusten yleinen sujuvoittamisvaikutus

Kaikilta vastaajilta tiedusteltiin rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajennusten vaikutusta menettelyjen yleiseen sujuvoitumiseen lupamenettelyyn verrattuna. Suurin osa kantansa muodostaneista oli sitä mieltä, että menettelyt ovat sujuvoituneet (kuviot 20). Rekisteröintimenettelyä käytännössä soveltavat kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset suhtautuivat selvästi muita tahoja positiivisemmin viidesosan ollessa sitä mieltä, että sujuvoittamisvaikutusta oli paljon, kun muiden tahojen vastaajista samaa mieltä oli vain neljä prosenttia. Kuntavastausten perusteella vaikutus oli vähäinen tai sitä ei ollut lainkaan 16 %:n mielestä ja vastaavasti asian näki kymmenesosa muista vastaajista. Kuntien edustajat olivat selvästi muita tahoja varmempia näkemyksissään, kun vain neljäsosa ei ollut mitään mieltä. Muiden tahojen vastaajista 58 % ei osannut sanoa mielipidettään.



**Kuvio 20.** Kuntavastaajien (n = 97) ja muiden tahojen (n = 102) näkemykset kysymykseen ”Ovatko rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajennukset sujuvoittaneet menettelyjä yleisesti verrattuna aiempaan lupamenettelyyn?”.



**Aluehallintovirastojen** (n = 36) ja **ELY-keskusten** (n = 50) vastaajat katsoivat enimmäkseen menettelyjen sujuvoituneen jonkin verran. Täysin kielteisiä näkemyksiä ei esiintynyt ja kantaansa muodostamattomien osuus oli suuri (52–67 %). Haastatte- luissa valtion viranomaistahot pitivät menettelyn laajennuksia yleisesti perusteltuina. Sen sijaan viranomaisten välisen toimivaltajaan järkevyyden nousi melko voimakkaasti esille laajojen toimintakokonaisuuksien yhteydessä, joissa toimintaa saattaa valvoa sekä ELY-keskus että kunta. Esimerkkeinä mainittiin muun muassa jakeluasema kai- voksen yhteydessä ja yksittäinen kattila ELY-keskuksen valvomassa energiantuotan- tolaitoksessa. Kahta valvontaviranomaista ei pidetty toiminnanharjoittajan kannalta järkevänä ratkaisuna ja sen epäiltiin johtavan jopa ympäristönsuojelun tason laskemi- seen joissakin tapauksissa. Ainakin yhden ELY-keskuksen alueella on joissakin ta- pauksissa sovittu epävirallisesti kuntien kanssa, että ELY valvoo kahdelle viranomai- selle jakautuneita laitoksia. Toiminnan siirtyessä rekisteröitäväksi valtiolta kuntaan siirtomenettelyä ei ole pidetty yksiselitteisenä.

**Kuntavastaajat** näkivät sanallisissa kommentissaan rekisteröintimenettelyn olevan lupamenettelyä sujuvampaa, koska kuulemisvaihetta ei ole eikä menettelyssä anneta määräyksiä. Jälkivalvonnan merkitys on korostunut ja osa vastaajista näki lupamenet- telystä säästyneen työajan siirtyneen kokonaisuudessaan jälkivalvontaan. Kuntaliitto katsoi haastattelussa, että menettelyn käyttöönotto on ollut suhteellisen jouhevaa, mitä on edesauttanut toteuttamiselle varattu riittävän pitkä siirtymäaika. Menettelyn laajentamista maa-ainesten kiertotaloushankkeisiin voisi mahdollisesti harkita.

**Vaasan hallinto-oikeudessa** rekisteröintimenettely ei ole varsinaisesti näkynyt, sillä siinä ei anneta valituskelpoista päätöstä eli haitankärsijää ei menettelyn yhteydessä käytännössä tunnisteta.

**Toiminnanharjoittajien** (n = 7) näkemykset jakautuivat tasan vastausvaihtoehdoille ”jonkin verran” ja ”melko vähän”. Epätietoisia oli vajaa puolet (43 %). Ainoassa kommentissa todettiin rekisteröintimenettelyn laajentumisen aiheuttaneen pikemminkin sekaannusta tilanteissa, joissa rekisteröitävä toiminta on osa isompaa luvanvaraista kokonaisuutta. Haastatteluissa vähäisiä ympäristövaikutuksia aiheuttavien toimintojen siirtoa rekisteröinnin piiriin pidettiin kannatettavana. Kattilalaitosten yhteydessä soveltamiskäytäntöjen katsottiin vaihtelevan. Eräs haastateltava kaipasi joustomahdollisuutta asetuksen vaatimuksista poikkeamiseen jossakin muussa menettelyssä. Menettelyn laajentamisen sijaan pitäisi harkita rekisteröintimenettelyn keventämistä tai lupien kertoelmaosien ylläpitomenettelyn kehittämistä.

**Järjestöjen** (n = 3) mielestä vaikutus menettelyjen sujuvuuteen oli kaksijakoinen: kaksi kolmesta katsoi vaikutusta olleen jonkin verran ja yksi vastaaja valitsi vaihtoehdon ”ei ollenkaan”. Sujuvoittamisen ilman valvonnan lisäresursseja nähtiin lisäävän riskejä ja muiden menettelyjen tarvetta. Haastatellut pitivät lupamenettelyä haitankärsijöiden kannalta parempana ja toimintakokonaisuuksien yhteydessä nähtiin ”epäjatkuvuuskohtia” useammasta viranomaisesta johtuen. Mahdollisten ongelmien katsottiin siirtyvän jälkivalvontaan. Menettelyä ei järjestöjen mukaan tule laajentaa.

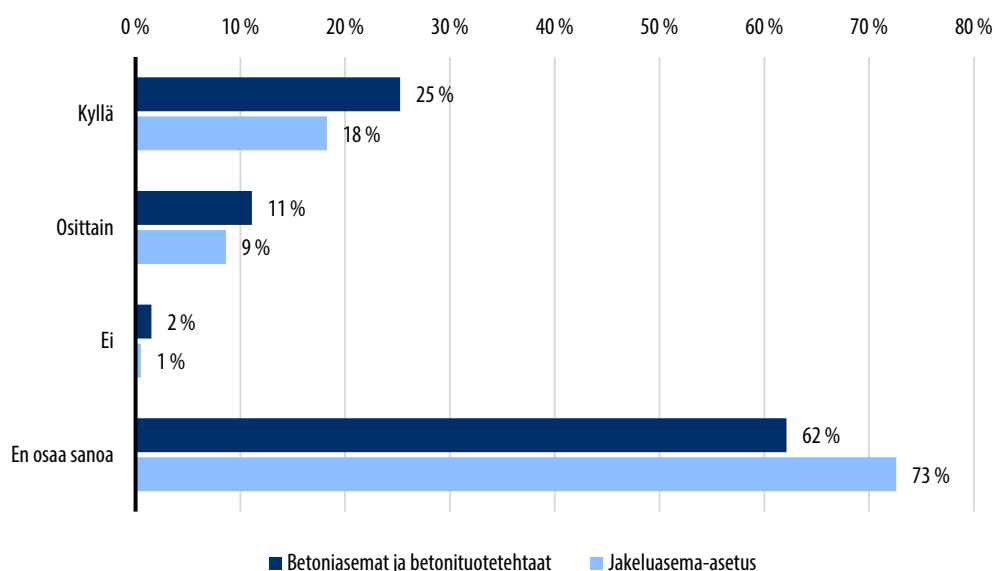
#### 2.15.4.2 Rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajentaminen betoniasemiin, betonituotetehtaisiin ja jakeluasema-asetuksen soveltamisalan laajennukset

Kaikilta vastaajilta tiedusteltiin näkemystä rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajentamisesta betoniasemiin ja betonituotetehtaisiin sekä jakeluasema-asetuksen soveltamisalan laajentamisesta muun muassa ilmailun ja raideliikenteen jakeluasemiin.

Menettelyn laajenemisen betonialalle katsoi täysin tai osittain toimivaksi ratkaisuksi runsas kolmasosa (36 %) vastaajista (kuvio 21). Vain kaksi prosenttia ei pitänyt ratkaisua onnistuneena, kun lähes kaksi kolmasosaa ei ollut mitään mieltä. Puoltavissa kommentteissa korostettiin käytäntöjen yhdenmukaistumista ja menettelyn selkeyttä. Parissa lievässä kritiikissä kommentoitiin kiinteän ja siirrettävän betoniaseman määrittelymisen vaikeutta joissakin erityistapauksissa ja kahden kuukauden aikarajaa pidettiin lyhyenä. Toiminnanharjoittaja katsoi, että menettely on aiheuttanut sekaannusta betoniaseman ollessa tukitoimintona osana suurempaa luvanvaraista kokonaisuutta, jolloin valvojan viranomaisen rooli ei aina ole ollut selvä. Järjestö piti lupamenettelyä yleisesti ottaen kannatettavampana.

Jakeluasema-asetuksen soveltamisalan muutoksia piti hyväksyttävänä noin neljäsosa (27 %) ja huonona ratkaisuna vain prosentti. Tämän asetuksen suhteen vielä suurempi osa (73 %) vastaajista ei osannut sanoa kantaansa.

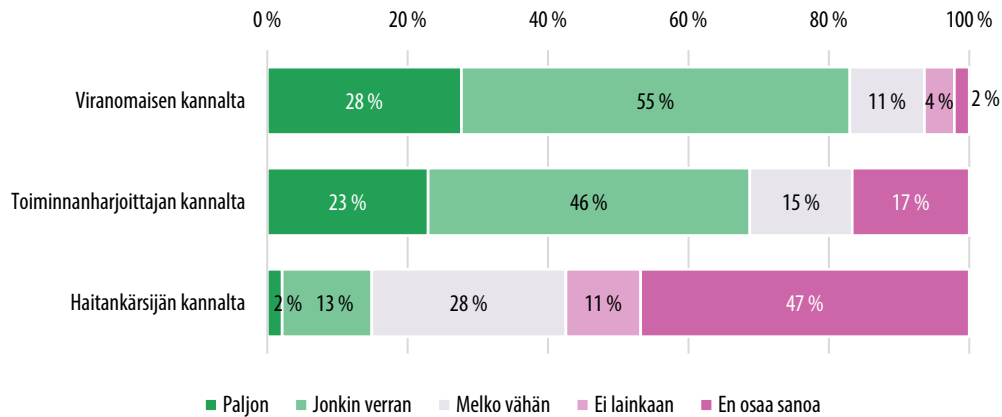
**Kuvio 21.** Kaikkien vastaajien (n = 197–198) näkemykset kysymyksiin ”Onko rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajentaminen betoniasemiin ja betonituotetehtaisiin ollut toimiva ratkaisu?” sekä ”Onko jakeluasema-asetuksen soveltamisalan laajentaminen muun muassa ilmailun ja raideliikenteen jakeluasemiin ollut toimiva ratkaisu?”.



### 2.15.4.3 Betoniasema-asetus

Betoniasema-asetuksen (858/2018) sujuvoittamisvaikutuksia eri tahojen kannalta kysyttiin ainoastaan niiltä vastaajilta, jotka olivat perehtyneet asetuksen sisältöön. Tulos oli varsin selvä: viranomaisen ja toiminnanharjoittajan kannalta menettely on sujuvoitunut, mutta haitankärsijän kannalta ei juurikaan (kuvio 22).

**Kuvio 22.** Kaikkien vastaajien (n = 142) näkemykset kysymykseen ”Onko betoniasema-asetus mielestäsi sujuvoittanut menettelyjä verrattuna aiempaan lupamenettelyyn?”.



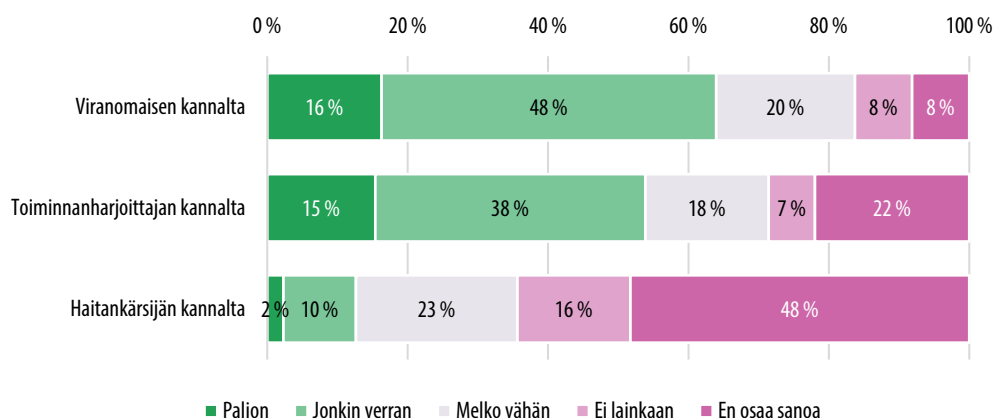
Kuntien (n = 40) kommentteissa korostui asetukseen kirjattujen vaatimusten yhdenmukaistava ja ennakoitavuutta lisäävä vaikutus, mutta käyttökokemuksia on toistaiseksi melko vähän. Asetusta pidettiin selkeänä myös luvanvaraisten toimintojen osalta. Sijoituspaikkaharkinnan nähtiin vähenevän ja prosessijätevesipäästöjen riskinarvioinnille kaivattiin tukea. Haitankärsijän kannalta vaikutus riippuu siitä, ovatko asetuksesta tulevat vaatimukset tiukempia vai löysempiä kuin voimassa olevassa lupapäätöksessä.

Teollisuuden (n = 7) ainoan kommentin mukaan asetuksen yhdenmukaisia vaatimuksia pidetään hyvänä uudistuksena samoin kuin uuden toiminnan aloittamisen nopeutumista. Huolta kannettiin kuitenkin havainnoista, joiden mukaan asetuksen tulkinta eroaa joiltakin osin paljonkin eri puolilla maata. Tämän toivottiin olevan asetuksen voimassaolon alkuvaiheen ohimenevä ilmiö, jotta toiminnanharjoittajia kohdeltaisiin jatkossa tasapuolisesti.

#### 2.15.4.4 Jakeluasema-asetus

Näkemykset jakeluasema-asetuksen uudistuksen (314/2020) vaikutuksista eri osapuoliin olivat hyvin samanlaiset kuin edellä mainitut betonialan vaikutukset sillä erotuksella, että vaikutukset viranomaisten ja toiminnanharjoittajien kannalta eivät olleet aivan niin myönteiset (kuvio 23).

**Kuvio 23.** Kaikkien vastaajien (n = 86–91) näkemykset kysymykseen ”Onko uusi jakelu-  
asema-asetus mielestäsi sujuvoittanut menettelyjä verrattuna aiempaan?”.



**ELY-keskusten** (n = 16) ainoassa kommentissa tuotiin esiin, että menettelymuutoksen myötä luvissa olleet jakeluasemien ympäristövaikutusten seurannat on ajettu alas ja on katsottu, ettei rekisteröintimenettelyn kautta velvoitetta enää ole.

**Kuntien** (n = 64) kommentoissa uutta asetusta ja rekisteröintimenettelyä yleisesti pidettiin toimivana ja käsittelyä nopeuttavana. Lisäksi asetuksen katsottiin selkeyttäneen ja yhdenmukaistaneen vaatimuksia. Myös ympäristönsuojelun tason katsottiin parantuvan. Uudistuksia, kuten esimerkiksi vaatimusta säiliöiden kuntotarkastusten tiheydestä pidettiin hyvänä. Kritiikkiä esitettiin erityisesti siitä, että vanhat asemat saavat olla olemassa sellaisinaan ”niin pitkään kuin haluavat” eli pitäisi olla säädettyä selkeä ajankohta, mihin mennessä asemien tulee täyttää kaikki asetuksen vaatimukset. Jakeluasemastandardien eri versioiden vaatimusten tuntemus samoin kuin vanhojen standardien saatavuus koettiin ongelmallisiksi. Pohjaveden tarkkailua katsottiin tehtävän vähemmän, koska sitä ei asetuksessa määrätä tekemään. Kuntien erilaiset tulkinnat asetuksesta nousivat esille myös tässä yhteydessä. Rekisteröintimenettelyä pidettiin heikennyksenä uusien asemien naapurustolle osallistumismahdollisuuksien siirtyessä jälkivalvontaan.

## 2.15.5 Yhteenveto

Rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajennuksia pidettiin pääosin myönteisinä uudistuksina. Suopecimmin niihin suhtautuivat kuntien viranomaiset, jotka menettelyä käytännössä soveltavat. Betoniasemiin ja betonituotetehtaisiin liittyvää asetusta sekä jakeluasema-asetuksen uudistettua versiota pidettiin myös hyvinä, joskin lieviä puutteita ja kehittämisaajatuksia tuotiin esiin. Muutoksista seuranneet vaikutukset nähtiin pitkälti samanlaisina kuin ne hallituksen esityksessä ja asetusten perustelumuuistoissa on kuvattu. Ainoastaan haitankärsijöiden aseman katsottiin muuttuneen jossakin määrin huonommaksi kuin säädösten valmisteluaineistossa ennakoitiin.

## 2.16 Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukainen lupien yhteiskäsittely

Tutkimuskysymys: *Onko ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien yhteiskäsittelymahdollisuus (YSL 47 a §) ollut tarpeellinen ja saavutettiin muutoksella sille asetetut tavoitteet?*

### 2.16.1 Tausta, tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain (555/1981) mukaisten lupien yhteiskäsittelymahdollisuus toteutettiin vuonna 2015 sisällyttämällä ympäristönsuojelulakiin uusi 47 a § (423/2015) ja maa-aineslakiin 4 a, 4 b ja 4 c §:t (424/2015). Lisäksi lisättiin ympäristönsuojelulain 205 §:ään uusi 3 momentti, joka koskee lupa- ja valvontamaksuja. Uudistuksen yhteydessä yhdenmukaistettiin maa-aineslain menettelysäännöksiä ympäristönsuojelulain säännösten kanssa.

Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten menettelyjen yhdistämiseen liittyviä kysymyksiä oli lainvalmistelun taustaksi selvitetty eri näkökulmista useissa selvityksissä (esimerkiksi Ekroos, Järvinen, Mannila, Warsta 2006; Hollo 2010; Rintala ja Haavanlammi 2011; Rintala ja Lonka 2013; sekä Ekroos ja Warsta 2014). Näissä selvityksissä käsiteltiin menettelyiden yhdistämistä muun ohessa toimivuuden ja muutoksenhaun näkökulmasta.

## 18 luku Lupamenettely

**47 a § YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUKSEN JA MAA-AINESLUPAHAKEMUKSEN YHTEISKÄSITTELY**

Jos maa-ainesten ottamistoimintaa koskeva hanke edellyttää ympäristölupaa ja maa-aineslain (555/1981) mukaista lupaa, niitä koskevat lupahakemukset on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

Jos lupa-asiaa käsiteltäessä ilmenee, että toimintaa varten on tarpeen myös maa-aineslain mukainen lupa, luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä maa-aineslain mukainen lupahakemus. Muussa tapauksessa vireillä oleva lupahakemus voidaan jättää tutkimatta.

Maa-aineslaki (555/1981)

**4 a § MAA-AINESLUPAHAKEMUKSEN JA YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUKSEN YHTEISKÄSITTELY**

Ainesten ottamista koskeva lupahakemus ja samaa hanketta koskeva ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupahakemus on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

Jos lupa-asiaa käsiteltäessä ilmenee, että hanketta varten on tarpeen myös ympäristönsuojelulain mukainen lupa, luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä ympäristölupahakemus. Muussa tapauksessa vireillä oleva lupahakemus voidaan jättää tutkimatta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun asian käsittelyssä noudatetaan, mitä ympäristönsuojelulain 42–45, 84–86 ja 96 §:ssä säädetään. Lisäksi käsittelyssä noudatetaan, mitä tämän lain 7 §:n 2 momentissa säädetään lausunnon pyytämisestä.

Ympäristönsuojelulain 47 a §:n mukaan maa-ainesten ottamistoiminnan edellyttäessä ympäristölupaa ja maa-aineslain mukaista lupaa, niitä koskevat lupahakemukset on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Maa-aineslain 4 a §:n mukaan ainesten ottamista koskeva lupahakemus ja samaa hanketta koskeva ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupahakemus on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Säännösten mukaan yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

Luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä toisen lain eli ympäristönsuojelulain tai maa-aineslain mukainen lupahakemus, jos lupa-asiaa käsiteltäessä ilmenee, että toimintaa varten on tarpeen myös toisen lain mukainen lupa. Jos luvan hakija ei tee toisen lain mukaista lupahakemusta, jo vireillä oleva lupahakemus voidaan jättää tutkimatta.

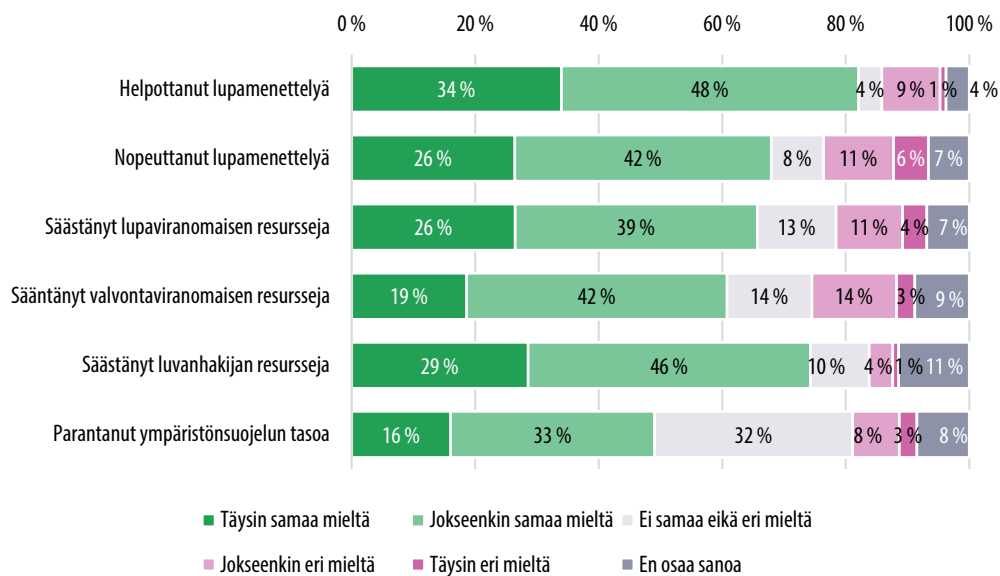
Hallituksen esityksen (HE 257/2014) mukaan ympäristönsuojelulain 47 a §:n ja maa-aineslain 4 a, 4 b ja 4 c §:n yleisenä tavoitteena oli sujuvoittaa maa-ainesten ottamisen lupamenettelyä. Menettelyjen yhdistämisellä tavoiteltiin sekä hallinnon että luvanhakijoiden kannalta tehokkaampaa resurssien käyttöä ilman, että haitankärsijöiden asemaa ja ympäristönsuojelun tasoa vaarannettiin. Menettelyjen yhdistämisen katsottiin tehostavan resurssien käyttöä. Tarkoituksena oli samalla turvata haitankärsijöille aiempaa selkeämmät vaikutusmahdollisuudet.

## 2.16.2 Webropol-kyselyn tulokset

### 2.16.2.1 Yleiset havainnot

Vastaajia pyydettiin ilmoittamaan näkemyksensä kuuteen ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain menettelyjen yhdistämistä koskevaan väittämään (kuvio 24).

**Kuvio 24.** Kaikkien vastaajien (n = 102–106) näkemykset kysymykseen ”Onko ympäristö- ja maa-aineslupien yhteiskäsittelymahdollisuus mielestäsi...?”.



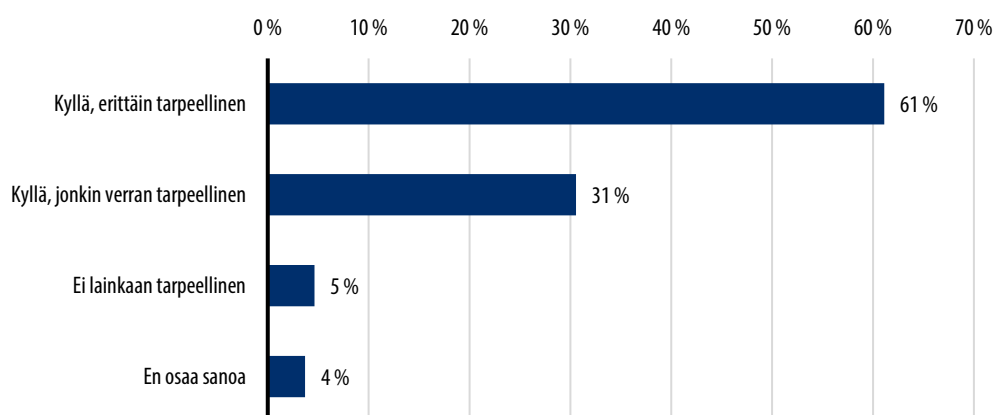
Kaikki vastaajatahot suhtautuivat pääsääntöisesti myönteisesti kaikkiin väittämiin. Kriittisimmät näkemykset koskivat lupamenettelyn nopeutumista ja viranomaisresurssien säästöä (erimielisiä 17 %, 15 % ja 17 %), mutta valtaosa vastaajista oli näidenkin seikkojen osalta samaa mieltä.



**Kuntien** (n = 77) vastaajat olivat lähes kaikkien väittämien osalta jonkin verran positiivisempia kuin kaikki vastaajatahot (sisältää kunnat). Vastaajista peräti 84 % katsoi lupamenettelyn helpottuneen, heistä 40 % oli täysin samaa mieltä väittämän kanssa. Lupaviranomaisten osalta kuntavastaajat katsoivat hieman useammin, että uudistus on säästänyt resursseja (kunnat 70 %, kaikki 65 %), mutta valvontaviranomaisresursien säästymisen osalta mielipiteet jakoutuivat melko tasan (kunnat 59 %, kaikki 61 %). Vähäinen poikkeama koski myös väittämää ”parantanut ympäristönsuojelun tasoa”, jonka osalta 51 % kuntavastaajista katsoi tason parantuneen (kaikki 45 %).

Vastaajia pyydettiin ilmoittamaan näkemyksensä yleisesti uudistuksen tarpeellisuudesta (kuvio 25).

**Kuvio 25.** Kaikkien vastaajien näkemykset kysymykseen ”Onko ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien yhteiskäsittelymahdollisuus ollut tarpeellinen?”.



Eri vastaajatahojen välillä ei ollut merkittäviä eroja uudistuksen tarpeellisuuden suhteen.

### 2.16.2.2 Yhteenveto sanallista vastauksista

Yleisesti sanallisissa vastauksissa katsottiin uudistuksen olleen hyvä ja sen selkeyttäneen menettelyä. Yhdennetyn luvan todettiin myös selkeyttäneen luvan hakemista ja nopeuttaneen päätöksentekoa sekä parantaneen lupamääräysten laatua. Yhdennetty lupa katsottiin monessa vastauksessa myös valvonnan kannalta positiiviseksi. Eräänä yksityiskohtana nousi esiin se, että MAL-lupien vuotuisen valvonnan yhteydessä on mahdollista kiinnittää huomiota myös ympäristönsuojelulain mukaisiin seikkoihin.

Sanallisissa vastauksissa tuotiin esiin myös joitakin menettelyyn liittyviä haasteita. Eräät haasteet liittyivät siirtymäaikana siihen, että ELY-keskuksille MAL-lupa-asiat eivät olleet ennestään tuttuja. Haasteelliseksi koettiin myös se, että jos lupamääräyksiä ei erotella lakien mukaisesti, tämä vaikeuttaa luvan valvontaa. Haasteena esiin tuodaan myös se, että yhteisluvan ollessa määräaikainen (10 vuotta), olisi ympäristölupaa uudistettava myös hankkeeseen liittyvän toiminnan osalta määräajan kuluessa. Myös vanhojen (ennen uudistusta) myönnettyjen ja uusien lupien väliset suhteet ja voimassaoloajat ovat haasteellisia.

### 2.16.2.3 Haastattelut

Haastatteluissa vahvistui näkemys uudistuksen tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä. Eräänä selkeyttämistä mahdollisesti kaipaavana kysymyksenä nousi esiin viranomais-toimivalta, kun maa-ainestoimintaan (otto ja louhinta/murskaus) liittyy jätteen käsittelyä, joka vaatii aluehallintoviraston luvan.

## 2.16.3 Yhteenveto

Kyselyn ja haastatteluiden perusteella on todettavissa, että uudistuksella saavutettiin asetetut tavoitteet. Myös laajemmin oikeudellisesta näkökulmasta uudistus edisti yhtenäistä ja laaja-alaisempaa ympäristöhaittojen ehkäisemistä. Kyselyn ja haastattelujen nojalla on niin ikään perusteltua todeta ympäristönsuojelun tason parantuneen uudistuksen myötä, kun yhteiskäsittelyssä on mahdollista hallita ympäristökuormitusta kokonaisuutena. Numeerisesti ympäristökuormituksen arvioimiseen ei ole tämän luonteisen toiminnan osalta olemassa luotettavaa aineistoa.

## 2.17 Muiden ympäristösäädösten ja ympäristönsuojelulain yhteensovittaminen

Tutkimuskysymys: *Onko muiden ympäristöllisten lakien soveltamisessa vielä yhteensovittamishaasteita ympäristönsuojelulain kanssa?*

### 2.17.1 Taustaa

Tämän tutkimuskysymyksen tavoitteena oli selvittää yhteensovittamisnäkökulmasta säädös- ja muiden uudistusten tarvetta. Tavoitteen toteuttamiseksi tehdyissä webropol-kyselyssä ja haastatteluissa kysyttiin mielipiteitä siitä, onko muiden ympäristöllisten lakien ja ympäristönsuojelulain yhteensovittamisessa vielä tarvetta uudistuksille.

Ympäristönsuojelulain suhde muuhun lainsäädäntöön on yleisesti järjestetty lain 2 §:n soveltamisalasäännöksellä, jonka mukaan ympäristönsuojelulakia sovelletaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lakia sovelletaan säännöksen mukaan myös toimintaan, josta syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn. Ympäristönsuojelulain 2 §:n 2 momentissa, 4 §:ssä ja soveltamisalan rajausta koskevassa 3 §:ssä säädetään lisäksi suhteesta eräisiin lakeihin. Vaikka soveltamisala on yleisesti tavallaan selvä, suhde muuhun lainsäädäntöön järjestyy myös eräiden muiden säännösten kautta.

Säännöksiä, joilla järjestetään ympäristönsuojelulain suhdetta muuhun lainsäädäntöön, on erittäin paljon. Tällaisia säännöksiä ovat muun ohessa seuraavat ympäristönsuojelulain pykälät:

- 12 § (oikeusvaikutteinen kaava toiminnan sijoittamisessa),
- 13 § (turvetuotannon sijoittaminen),
- 15 § (ennaltavaraautumisvelvollisuus),
- 19 § (kemikaalien käyttöä koskevat erityiset velvollisuudet),
- 27 § (yleinen luvanvaraisuus),
- 32 § (poikkeus eräiden jätteen käsittelytoimintojen luvanvaraisuudesta),
- 39 § (lupahakemus),
- 39 a § (hakijan neuvonta),
- 40 a § (Euroopan unionin yhteistä etua koskevat energiahankkeet),
- 44 § (lupahakemuksen tiedoksiänto ja lupahakemuksesta tiedottaminen),
- 44 a § (lupahakemuksesta ja arviointiselostuksesta kuuleminen),
- 47 § (vesilain mukaisen hakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittely),

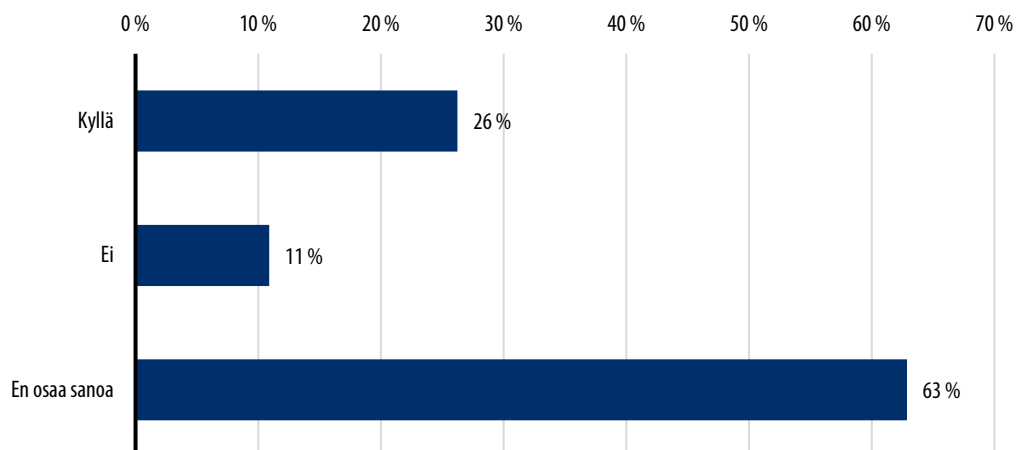
- 47 a § (ympäristölupahakemuksen ja maa-aineslupahakemuksen yhteiskäsittely),
- 50 § (Puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskeva poikkeus luvan myöntämisen edellytyksistä),
- 51 § (eräiden suunnitelmien ja ohjelmien vaikutus),
- 55 § (kasvihuonekaasuja koskevat määräykset),
- 56 § (hiilidioksidin talteenottoa koskevat määräykset),
- 58 § (jäte- ja jätehuoltomääräykset),
- 68 § (oikeus jäteveden johtamiseen toisen alueella),
- 69 § (määräykset viemäriputkesta),
- 83 § (lupapäätöksen sisältö, vesienhoitosuunnitelmat ja tulvariskien hallintasuunnitelmat),
- 85 § (lupapäätöksen tiedoksianto ja lupapäätöksestä tiedottaminen),
- 124 § (korvaukset, sovellettavat säännökset),
- 137 § (puhdistamisesta määrääminen),
- 157 § (selvitys talousjätevesijärjestelmästä ja käyttö- ja huolto-ohjeet),
- 157 a (jätevesijärjestelmää koskeva suunnitelma),
- 158 § (jäteveden johtaminen toisen alueella),
- 176 § (määräys vesistön merkittävän pilaantumisen ja luontovahingon korjaamiseksi),
- 184 § (uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka),
- 187 § (virka-apu),
- 190 § (muutoksenhaku),
- 195 § (muutoksenhaku eräissä tapauksissa),
- 196 § (kuuleminen ympäristölupapäätöstä koskevan valituksen johdosta),
- 197 § (menettely muutoksenhakutuomioistuimessa),
- 199 § (luvanvaraisen toiminnan aloittaminen muutoksenhausta huolimatta),
- 205 § (maksut),
- 206 § (mikroyritysten valvonnasta perittävä maksu),
- 208 § (kulujen korvaaminen korvausasiassa),
- 209 § (mittausten ja tutkimusten laadunvarmistus),
- 210 § (salassapitovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen),
- 217 § (moottorikäyttöisten ajoneuvojen, työkonien ja laitteiden käyttöä koskevat yleiset ympäristönsuojeluvollisuudet),
- 221 c § (lannan polttoainekäyttöä koskevat erityisvaatimukset ja viranomaismenettely),
- 222 § (ympäristönsuojelun tietojärjestelmä),
- 224 § (rikoslain rangaistussäännökset), ja
- 225 § (ympäristönsuojelulain rikkomisen).

Säännöksistä osa on hallintoa tai menettelyä koskevia ja niissä on kysymys suhteesta yleiseen hallintomenettelyä tai hallintolainkäyttöä koskevaan sääntelyyn (esimerkiksi 39 a, 44, 184, 190, 196, 197, 199, 205, 206 ja 210 §:t). Toisaalta monet säännökset sisältävät nimenomaisen tai asiallisen viittauksen muuhun ympäristösääntelyyn kuten maankäyttö- ja rakennuslakiin, vesilakiin, naapurussuhdelakiin, ympäristövahinkolakiin, vesienhoitolakiin (esimerkiksi 12, 13, 27, 39, 44 a, 47, 47 a, 55, 56, 68, 69, 83, 124 ja 221 c §:t). Lisäksi viranomaisia ja niiden tehtäviä koskevat säännökset ovat merkityksellisiä soveltamisen toimivallan näkökulmasta (YSL 3 luku). Myös EU:n eräiden asetusten ja direktiivien säännökset voivat tulla sovellettavaksi suoraan ympäristönsuojelulain nojalla, mutta nämä säännökset on edellä jätetty huomiotta.

## 2.17.2 Webropol-kyselyn tulokset

Webropol-kyselyssä saatiin yhteensä 202 vastausta (kuvio 26), jotka jakautuivat 53 kpl (kyllä), 22 kpl (ei), 127 kpl (ei osaa sanoa). Vastaajista noin neljännes (26 %) oli sitä mieltä, että yhteensovittamishaasteita on, mutta suurimmalla osalla (63 %) ei ollut mielipidettä asiasta. Kun kyselyn aiheita koskeva kysymys oli muotoiltu varsin yleisluontoiseksi, eikä siinä yksilöity mitä kaikkia ympäristöalan säädöksiä tarkoitettiin, tuloksena on lähinnä yleiskuva siitä, että kehittämistarpeita on ainakin jonkin verran.

**Kuvio 26.** Kaikkien vastaajien (n = 202) näkemykset kysymykseen ”Onko muiden ympäristöllisten lakien soveltamisessa vielä yhteensovittamishaasteita ympäristönsuojelulain kanssa?”.



Webropol-kyselyssä oli vastaajilla varattu mahdollisuus täydentää kyllä/ei -vastausta sanallistamalla tuntemuksiaan. Osa vastaajista käytti mahdollisuuden ja esitti täydentäviä kommentteja ja mielipiteitä. Vastaukset annettiin anonyymisti. Vastauksissa todettiin lukuisia eri säädöksiä koskevia yksittäisiä haasteita. Niiden tarkempi selvittely jää myöhempien selvitysten varaan, mutta vastausten pääkohdat esitetään seuraavassa ryhmiteltynä vastaajatahoittain.

**Aluehallintovirastojen** webropol-kyselyn täydentävissä sanallisissa vastauksissa mainittiin ilmastolaki (609/2015) ja ilmastoasiat laajemminkin, maataloustuet ja -määräykset, ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-laki, 252/2017) ja ympäristöluvan yhteensovittaminen sekä ympäristölupamenettelyn päällekkäisyys kemikaalilain (599/2013) mukaisten lupamenettelyiden kanssa. Yksittäisinä ongelmakohtina todettiin epäselvyys satamien ympäristölupien yhteydessä toiminnanharjoittajista sekä YVA-menettelyn soveltamiskynnyksen korkeus kalankasvatuksen yhteydessä.

**ELY-keskusten** webropol-kyselyn vastauksissa mainittiin lukuisia yksittäisiä säädösten yhteensovittamisongelmia. Näitä olivat esimerkiksi eläinsuojien maataloustukien myöntämisen lupaehtojen sisällön poikkeaminen YSL-lupamääräyksistä, kalankasvatuslaitosten lupien suhde vesilakiin (587/2011), ympäristönsuojelulain suhde jätelakiin (646/201) ja VOC-asetukseen (valtioneuvoston asetus eräiden orgaanisia liuottimia käyttävien toimintojen ja laitosten ilmaan johdettavien päästöjen rajoittamisesta, 64/2015). Lisäksi todettiin, miten kemikaalien käsittelyssä ja varastoinnissa on TUKES:iin nähden erilaisia vaatimuksia, maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) soveltamisessa on epäselvyyttä toiminnan sijaintipaikan arvioinnissa (maakuntakaavan suunnittelumääräykset vs. toiminnan sijoittaminen ei saa vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen) ja miten vesilain etuvertailu taloudellisilla mittareilla voi viedä huomiota toiminnan ympäristövaikutuksista. Lisäksi vastauksissa mainittiin, että kaivoslain (621/2011) vakuudet ovat epäselviä ja niitä pitäisi edellyttää nykyistä laajemmin, YVA-menettelyä ei ole edellytetty ennen kaivoslupaa, kaivoslain mukaista luvan päättyessä tehtävää maisemointia ei ole edellytetty/valvottu eikä tarkastuksiin kutsuta ympäristönsuojelun viranomaista. Vastauksissa todettiin myös, miten ympäristövahinkovakuutuslakia (81/1998) on muutettava, jotta vakuutusraha saadaan käytettäväksi pilaantumisen ennalta ehkäisyyn ja että konkurssilainsäädäntö (konkurssilaki 120/2004) ei toimi yhdessä ympäristönsuojelulain kanssa.

**Kuntien** vastauksissa oli mainittu yksittäisiä säädöksiä kuten ilmastolaki, luonnonsuojelulaki (LSL, 1096/1996) ja jätelaki. Lisäksi oli otettu esille eri säädösten soveltamiseen liittyviä yksittäisiä tilanteita, kuten ympäristönsuojelulain lupavelvollisuussääntely (tulkinnanvarainen laitosluettelo, kohta 13f) ja luvanvaraisuutta koskeva ympäristöperusteinen viittaus naapurisuuhdelain 17 §:ään), vesihuoltolain (119/2001) jätevesiasioiden rajapinnat (liittämiselvöllisyydestä vapauttamisen tulkinnanvaraisuus, va-

pautukset hajajätevesiasioissa haja-asutusalueilla sakokaivoille), kuka on MRL:n valvontaviranomainen, miten lupien samanaikainen käsittely eri viranomaisissa vaatii jatkuvaa vuoropuhelua, maa-ainelain (MAL, 555/1981) mukainen epäselvä suhde luvan ja toimenpideluvan välillä, maa-ainesten otossa lakien rajapinnat epäselvät (esim. louhinta ja murskaus kaavan toteuttamisen tai rakentamisen yhteydessä asutuksen lähellä, joten ei voi käsitellä yhteislupana), terveydensuojelulain (TSL, 763/1994) savuhaittojen valvonta epäselvää, jakeluasemien ja polttoainesäiliöiden säädökset epäselviä huonokuntoisten säiliöiden sääntelystä pohjavesialueiden ulkopuolella, vesilain yhteiskäsittelyluvat pohjavesialueella, sovelletaanko maastoliikennelain (1710/1995) säännöksiä pysyvien kilpailujen ja harjoitusten luvasta vai YSL:n säännöksiä moottoriradan luvasta.

**Tuomioistuinten** vastauksissa mainittiin YSL:n ja ilmastolain suhde sekä YSL:n ja LSL:n suhde LSL:n poikkeusmenettelyiden yhteensovittamisessa.

**Teollisuuden** kyselyvastauksissa mainittiin YSL:n ja LSL:n yhteensovittaminen, valtioneuvoston kaatopaikoista antaman asetuksen (331/2013) ja CLP-asetuksen (EU:n kemikaalien luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskeva asetusta (EY) N:o 1272/2008) ristiriitaisuutta eräiden jätteiden sijoittamisessa, YSL:n ja vesienhoidon ympäristötavoitteiden yhteensovittaminen, YSL:n ja YVA-lain menettelyiden yhteensovittaminen, YSL:n ja kaavoitusprosessien yhteensovittaminen sekä YSL:n ja kemikaalilain menettelyiden päällekkäisyys esimerkiksi säiliöiden lupien yhteydessä. Lisäksi mainittiin tulkintaeroista, sovelletaanko rakentamisessa laitosalueella ympäristöluvanvaraisuutta vai MARA-asetusta (valtioneuvoston asetusta eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa, 843/2017) sekä maa-ainesten ottamisessa vallitseva kirjava lupakäytäntö.

**Tuottajatahon** vastauksessa mainittiin kiertotalouden sääntelyn tulkintaerot esimerkiksi biokaasulaitosten ympäristölupien myöntämisen yhteydessä, laki eräistä naapurussuhteista (NaapL, 26/1920) ympäristöluvan perustana, LSL:n muutoksen vaikutukset sekä vesienhoitosääntelyn ja YSL:n yhteensovittamisen.

**Järjestön** vastauksessa mainittiin, miten laajat ympäristöongelmat, kuten ilmasto-kriisi, luontokato, vesien tila ja kaivostoiminta, edellyttävät yhteiskäsittelyjä ja yhteensovittamista, joten ympäristöoikeus pitäisi yhdentää "ympäristökaareksi" ja siirtää soveltaminen yhden viranomaisen käsiteltäväksi.

## 2.17.3 Haastattelut

**Aluehallintovirastojen** haastatteluvastauksissa mainittiin yhteensovittamishaasteina esimerkiksi kemikaalilain ja YSL:n rajapinta, LSL-poikkeuksen menettelylliset haasteet, kaivostoiminnan lupaharkinta eri perustein kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteydessä, maa-ainesten ottamiseen liittyvän pilaavan toiminnan käsittely eri luvissa ja voidaanko kaivostoiminnan ympäristönsuojelun tasoa parantaa kaivoslain uudistuksella vai ympäristönsuojelulla.

**ELY-keskusten** haastatteluissa tuotiin esille tarve tarkistaa kemikaalilainsäädännön ja ympäristöluvan päällekkäisyydet, jätelain ja vesilain päällekkäisyydet, Tukes-asioiden keskittäminen yhteen viranomaiseen sekä YVA- ja ympäristölupamenettelyn tiiviimmän integroimisen tarve.

**Kuntaliiton** haastatteluvastauksissa tuotiin esille YSL:n suhde LSL:n mukaisiin uhanlasiin lajeihin ja luontotyyppeihin, miten vesiliikennelain ja maastoliikennelain kilpailut poissulkevat toisensa, jätteiden keräyksen ja ammattimaisen käsittelyn suhde on epäselvä, MAL:n mukaisen menettelyn pitäisi olla YSL:n sateenvarjon alla, MRL:n kanssa on jatkuvia yhteensovittamishaasteita, ympäristöluvan lainvoimaisuusvaatimus ennen rakennuslupaa on vanhanaikainen, hulevesiasioiden viranomaishallintaa säännellään sekavasti MRL:n ja vesilain kautta ja osin vielä YSL:n kautta, miten vesilain ja YSL:n jätevesien johtamisäännöksissä on päällekkäisyyttä. Tulkinnanvaraista on rakentamisen yhteydessä, mitä sääntelyä sovelletaan purkamisen aiheuttamiin jätteisiin, meluun, pölyyn tai maalämpökaivojen jätteiden aiheuttamaan ojan veden pilaantumiseen.

**Teollisuuden** haastatteluissa tuotiin esille ajoittainen kitka ympäristösäädösten sekä elintarviketurvallisuus-, entisiä eläinperäisiä elintarvikkeita koskevien sivutuote- ja kemikaalisäädösten soveltamisen välillä. Lakia eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ("yhden luukun periaate" YLP, 764/2019) tai RED-lainsäädäntöä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä) ei ole paljon käytetty. Myöhemmin nähtäväksi jää, tuleeko lupien koordinoinnista hyötyä tai voidaanko sähköisistä järjestelmissä saada tukea. Kemikaaliasioissa on polttolaitosten sääntelyssä päällekkäisyyttä, joten ne voitaisiin keskittää kemikaaleihin erikoistuneelle viranomaiselle. YVA:ssa ja YSL:ssä on päällekkäisyyttä, sillä samoja asioita käsitellään molemmissa menettelyissä. Jätelaki ja kemikaalilaki ovat ristiriidassa keskenään teollisuuden kannalta, eikä olemassa oleva lainsäädäntö tee kiertotaloutta helpommaksi. MAL:n ja YSL:n mukaiset yhteisluvat kiviaineshankkeissa ovat olleet toimiva ratkaisu ja myös VL:n ja YSL:n mukainen yhteislupa on myöskin sujuvoittanut. Kehittämistar-



vetta on myös kemikaalivalvonnassa ja Tukes-yhteistyössä, rakennusluvan ja ympäristöluvan yhteyttä pitäisi tarkastella ja isommissa hankkeissa Luova voisi olla onnistunut ratkaisu. Kaavoituksessa on joillakin toimialoilla ollut haasteita.

Haastatteluvastauksissa tuotiin esille, että uudistuksia pitäisi jatkaa kohti Ruotsin Miljöbalkenin kaltaista kokonaisuutta. Eräissä kaivoshankkeissa on ollut ongelmia. YVA on nähty vaikeaselkoisena vuorovaikutuksen näkökulmasta, kun siinä keskitytään ympäristö- ja päästövaikutuksiin. Yhteensovittaminen eri viranomaisissa on nähty hankalana. Eräiden lupien keskittäminen samaan viranomaiseen olisi hyödyllistä. YLP:stä ei ole saatu juuri kokemuksia, vaikka se nähtiin kaivostoiminnan puolella mahdollisuutena, joten on vaikea sanoa, onko myönteistä vaikutusta vai ei. Lupamenettelyt pitäisi saada huomattavasti nopeammiksi, mikä on osittain viranomaisresurssikysymys. YSL:ssä pitäisi olla mukana luonnon monimuotoisuusnäkökulma ja biodiversiteettiasioita pitäisi ottaa mukaan.

**Itä-Suomen yliopiston** haastatteluvastauksissa tuotiin esille se, että kehittämismahdollisuuksia varmaan on. Esimerkiksi vesienhoitolainsäädännön ja ympäristönsuojelulain suhteessa on selvästi parannettavaa. Vaikka vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat sitovia, se ei ilmene lainkaan ympäristönsuojelulaista, joten ympäristötavoitteet pitäisi pystyä linkittämään ympäristölupien muuttamiseen, jotta ympäristötavoitteiden saavuttamista voitaisiin edistää. LSL-poikkeamispäätökset tulisi voida tehdä aluehallintovirastoissa samassa yhteydessä kuin ympäristölupa, jos se on tarkoituksenmukaista. Sektorilakien tarkastelun ohella tulisi miettiä kokonaisuutta. Hallinnollisia menettelyiden kehittämistä tulisi selvittää, sillä, menettelyllinen puoli on aika sekava. Myös aineellisoikeudellinen kokonaisuus on monimutkainen, mahdollisesti ympäristökaari olisi siihen ratkaisu, jonka avulla saataisiin tarkasteluja enemmän yhtenäisten aineellisoikeudellisten periaatteiden ja yhtenäisten menettelyjen alle.

## 2.17.4 Yhteenveto

Webropol-kyselyn tulosten ja sitä täydentävän sanallisen palautteen sekä haastattelujen perustella voidaan esittää yleisarviona, että ympäristönsuojelulain ja muun lainsäädännön yhteensovittamiselle on edelleen jonkun verran tarvetta. Tosin yhteensovittaminen ei ole kyselyyn vastaajien kannalta keskeinen ongelma, sillä vain neljännes oli sitä mieltä, että yhteensovittamishaasteita on.

Kyselyn annetuissa täydentävissä vastauksissa ja haastatteluissa annetuissa vastauksissa mainittiin lukuisia eri säädösten tai niiden yhteensovittamisen kehittämistarpeita. Vastaukset olivat lyhyitä viittauksia kehittämistarpeisiin ilman laajempia perusteita. Haastattelujen vastauksissa nousi esille erityisesti kemikaaliturvallisuuslaki, mutta myös ympäristövaikutusten arviointimenettely sekä maankäyttö- ja rakennuslaki

tuotiin esille parissa vastauksessa, parissa kuntavastauksessa mainittiin myös vesi-  
huoltolaki ja elinvarvikelainsäädäntö. Kyselyn vastauksissa mainittiin esimerkiksi jäte-  
laki, maankäyttö- ja rakennuslaki, kemikaalilainsäädäntö, jätevesisäätely ja ilmasto-  
asiat.

## 3 Johtopäätökset

Tässä luvussa esitetään temaattisia arvioita ympäristönsuojelulain uudistuksista siten, että erityisen tarkastelun kohteena ovat toiminnan tehostumisen toteutumiseen, osallisten oikeusturvaan, ympäristöperusoikeuden toteutumiseen ja ympäristönsuojelun tasoon liittyvät seikat.

### 3.1 Yleistä

Hankkeessa kerätyn aineiston eli ympäristönsuojelulain keskeisimpien käytännön soveltajien näkemysten ja kokemusten mukaan sekä aiempien selvitysten perusteella vuoden 2014 lakiuudistus ja siihen myöhemmin tehdyt muutokset ovat kokonaisuutena arvioiden onnistuneet kohtuullisen hyvin. Lain nähdään toimivan asetettujen tavoitteiden mukaisesti eikä siinä katsota yleisesti olevan suuria korjaustarpeita. Eri vaiheissa toteutettujen sujuvoittamistoimien katsotaan kohdentuneen erityisesti toiminnanharjoittajiin. Osan uudistuksista katsottiin myös parantaneen ympäristönsuojelun tasoa.

Tehtyjen uudistusten myönteisimmiksi koettuja asioita ovat jossakin laajuudessa jo aiemminkin käytössä olleiden ennakkotapaamisten kirjaaminen lakiin, sillä niiden avulla lupahakemusten laatua ja tiedonkulkua on saatu parannettua ja luvanhakijan resurssien käyttöä tehostettua. Valvonnan muuttamisella riskiperusteiseksi ja maksulliseksi sitä on saatu terävöitettyä ja kohdistettua paremmin ympäristöriskejä aiheuttaviin toimintoihin samalla kun valvonta on muuttunut aiempaa yhdenmukaisemmaksi. BAT-päätelmiin liittyvät lupamenettelyt koetaan pääosin toimiviksi ja niitä pidetään tarpeellisina. Myös mahdollisuus maa-aines- ja ympäristöluvan yhteiskäsittelyyn on koettu tervetulleena menettelyjä sujuvoittavana toimena.

Uudistus on edistänyt tavoitetta edistää luonnonarvojen huomioon ottamista turvetuotannon lupaharkinnassa. Merkittävänä asiana nähtiin myös se, että uudistus on ohjannut ennalta tuottajien sijoituspaikkaharkintaa eli lupia on haettu pääosin jo merkittävästi muuttuneille suoalueille.

Lupamääräysten säännönmukaisesta tarkistamismenettelystä luopumista pidettiin erityisesti kunnissa ja toiminnanharjoittajien keskuudessa tervetulleena ratkaisuna samoin kuin rekisteröintimenettelyn laajentamista ja toimialakohtaisia asetuksia. Tehdyt uudistukset ovat monin paikoin helpottaneet ja nopeuttaneet menettelyjä erityisesti toiminnanharjoittajan, mutta myös jossakin määrin viranomaistenkin näkökulmasta.

Suurin osa uudistuksista sai osakseen myös kritiikkiä ja kehittämissuhteita. Edellä myönteisenä uudistuksena nähty lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen kirvoitti eniten kriittisiä arvioita koko hankkeessa. Erityisesti valtion lupa- ja valvontaviranomaisten sekä tuomioistuinten mielestä muutoksesta on seurannut käytännön vaikeuksia ja se on myös lisännyt paineita soveltaa työläästi ja osin virheellisesti muita säännöksiä. Menettelyn kumoaminen on korostanut osaltaan valvonnan resurssien turvaamisen tärkeyttä.

Myönteistä palautetta saaneen rekisteröintimenettelyn varjopuolena nähtiin valvonnan painopisteen siirtyminen jälkivalvontaan, jolloin haitankärsijöiden asema on samalla heikentynyt. Valvontaviranomaisten resurssit eivät edelleenkään vastaa tarvetta, kun otetaan huomioon se, että ennakkovalvonnan sujuvoittaminen mukaan lukien rekisteröintimenettelyn käyttöönotto on samalla tarkoittanut resurssitarpeiden siirtymistä laillisuusvalvontaan.

Yleisen ilmoitusmenettelyn koetaan jossakin määrin nopeuttaneen asioiden käsittelyä viranomaisissa ja parantaneen toiminnanharjoittajan asemaa, mutta toisaalta sen nähdään muistuttavan liikaa lupamenettelyä ja enimmäiskäsittelyajan pituus aiheuttaa toisinaan hakijoiden eriarvoista kohtelua ilmoitusten ohittaessa muut asiat käsittelyjonoissa.

## 3.2 Toiminnan tehostuminen

Kun ympäristönsuojelulain muutosten tarkoituksena on ollut merkittävässä määrin sujuvoittaa ja tehostaa menettelyjä, voidaan tämän katsoa toteutuneen yleisellä tasolla ainakin jonkin verran myös käytännössä.

Viranomaisten antaman neuvonnan, erityisesti ennakkotapaamisten, myötä ympäristölupamenettely on tehostunut hakemusten laadun parannuttua. Hakijan varsinainen ennakkollinen neuvonta ei tosin ole mahdollista, jos luvanhakija ei ole yhteydessä lupaviranomaiseen ennen hakemuksen jättämistä. Puutteellisia hakemuksia pidettiin yleisesti keskeisenä menettelyjen hidasteena ja eri viranomaisten toiminnan tehostumisen esteenä.

Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien yhteiskäsittelymahdollisuus nähtiin aidosti menettelyjä tehostaneena uudistuksena, jolla selkeytettiin ja vauhditettiin lupamenettelyä ja samalla parannettiin myös hakemusten laatua.

Tarkistamismenettelyn kumoamisen osalta näkemykset jakaantuivat enemmän siten, että muutoksen katsotaan tehostaneen lupaviranomaisen ja luvanhakijan resurssien

käyttöä, mutta sen sijaan sen ei katsottu lyhentäneen hakemusten käsittelyaikaa tai säästäneen valvontaviranomaisen resursseja. Lupakäsittelyn helpottumisen ja nopeutumisen osalta vastaajien näkemykset jakautuivat jokseenkin tasan. Tehostumisvaikutus on näkynyt ehkä selvimmin kunnissa.

Luvan selventämissäännöksen (YSL 92 §) tehostamisvaikutus on toistaiseksi ollut vähäinen niukista soveltamiskokemuksista johtuen. Vastaavia toiminnan tehostumisen kannalta myönteisiä vaikutuksia ei havaittu selvitystä koskevien määräysten (YSL 54 §) osalta, sillä luvassa määrätyllä selvitysvelvoitteella hakemusvaiheessa käsittelemättä jäänyt asia realisoituu myöhemmin.

Rekisteröintimenettelyn itsessään ja sen soveltamisalan laajentamisten nähtiin yleisesti nopeuttaneen ennakkollisia hyväksymismenettelyjä toimialakohtaisten asetusten avulla. Asetusten vaatimukset palvelevat myös lupamenettelyä ja yhdenmukaistavat ja tasapuolistavat vaatimuksia. Myös yleisen ilmoitusmenettelyn käyttöönoton katsottiin nopeuttaneen menettelyä, vaikka sitä pidettiin liikaa lupamenettelyn kaltaisena.

Sähköisen asioinnin käyttöönotolla on toistaiseksi ollut vain hyvin lieviä positiivisia vaikutuksia eri osapuolten toiminnan tehostumiseen asiointijärjestelmän ollessa vielä keskeneräinen. Sen sijaan sähköisesti toimitettavien hakemusasiakirjojen nähdään tehostaneen käytäntöjä sekä viranomaisissa että luvan hakijoilla. Haitankärsijöiden tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia ovat helpottaneet aluehallintovirastojen internetissä julkaisema kuulutus sekä hakemusasiakirjat ja mahdollisuus jättää muistutus ja mielipide sähköisellä lomakkeella.

### 3.3 Haitankärsijöiden asema (perusoikeudet, erityisesti osallistumisoikeus)

Perustuslain (731/1999, PL) 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös on ympäristönsuojelulain ja sen kehittämisen kannalta merkittävä haitankärsijöiden osalta, kun se asettaa lainsäätäjälle velvollisuuden mahdollistaa päätöksentekoon osallistumisen ympäristönsuojelulain mukaisessa toiminnassa. Luonnollisesti myös perustuslain 20 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, on tärkeä ympäristönsuojelulainsäädännön kehittämisen suhteen. Muillakin perustuslain 2 luvun perusoikeusäännöksillä on merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ympäristönsuojelulain mukaisessa toiminnassa ja lakia uudistettaessa. Yhdenvertaisuuteen (PL 5 §), yksityiselämän suojaan

(PL 10 §), omaisuuden suojaan (PL 15 §), elinkeinonvapauteen (PL 18 §) ja oikeusturvaan (PL 21 §) liittyvät perusoikeudet ovat erityisen merkityksellisiä tässä suhteessa. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Seuraavassa tarkastellaan ympäristöperusoikeuksia haitankärsijöiden aseman kautta. Haitankärsijöiden asemaan liittyvät seikat kuvastavat laajemmin osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksia, mutta myös osittain yhdenvertaista kohtelua ja lisäksi ympäristön tilasta huolestuneiden kautta vastuuta ympäristöstä, kun nämä tahot omalta osaltaan edustavat ympäristöä.

Osallisten oikeusturvaan liittyvät kysymykset webropol-kyselyssä koskivat erityisesti vaikutuksia asianosaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin eli erityisesti mahdollisten haitankärsijöiden asemaan. Kyselyn tulosten perusteella ei ole mahdollista arvioida muiden osallisten asemaa samalla tavoin, vaikka muutoksilla on ollut merkitystä myös toiminnanharjoittajien ja viranomaisosallisten asemaan. Haitankärsijöiden asemaa käsiteltiin useissa webropol-kysymyksissä

Lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen osalta kaikista vastaajista runsas puolet oli sitä mieltä, että muutos ei parantanut haitankärsijöiden asemaa. Vastaajatahojen välillä ei tämän kysymyksen osalta ollut merkittäviä eroja, mutta kuntavastaajat valitsivat hieman muita useammin neutraalin vaihtoehdon.

Laitosluettelon muutosten ja lupakynnyksen noston osalta kaikista vastaajista kolmasosa oli sitä mieltä, että ne eivät parantaneet haitankärsijöiden asemaa. Vastaajatahojen osalta ei tässä suhteessa ollut eroja.

Sähköisten lupahakemusten suhteen kaikista vastaajista noin 40 prosenttia katsoi, että ne ovat helpottaneet haitankärsijöiden osallistumista ja täysin eri mieltä olevien osuus oli alle kuusi prosenttia. Suunnitelmallinen valvonta ei viranomaisvastaajien kolmanneksen mukaan ole merkittävästi vähentänyt haitankärsijöiden yhteydenottoja, mutta toisaalta suunnilleen samansuuruinen osuus vastaajista ei ollut samaa tai eri mieltä väitteestä ja joka neljäs ei osannut sanoa mielipidettään.

Yleisen ilmoitusmenettelyn osalta neljännes vastaajista katsoi, että se ei ole vähentänyt valitusherkkyyttä ja eläinsuoja-asetuksen osalta kolmannes. Haitankärsijöiden aseman osalta vastaajista runsas kolmannes oli eri mieltä väitteestä, että se olisi parantanut haitankärsijän asemaa.

Ympäristönsuojelulain 18 luvun jälkivalvontamenettelyt voivat olla eräs indikaattori haitankärsijöiden aseman muutoksista. Viranomaisvastaajista noin neljäsosa oli sitä

mieltä, että valvontamenettelyt olisivat lisääntyneet ja kuntavastaajista runsas kolmannes. Puolet vastaajista ei kuitenkaan osannut ottaa kantaa kysymykseen (kuntavastaajista kolmasosa). Vastaajat eivät katsoneet ympäristönsuojelulain 186 §:n mukaisen vireillepanojen lisääntyneen (neljä kymmenestä), mutta samanaikaisesti noin puolet ei osannut ottaa kantaa asiaan.

Kun lupamenettelyn piiristä on siirretty toimintoja sen ulkopuolelle tai rekisteröinnin piiriin, on selvää, että tämä on heikentänyt osallisten mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon. Lain muutoksia valmisteltaessa tämä on ollut tiedossa. Lupamääräysten tarkistamisen menettelyn kumoamisen osalta tilanne on vastaava.

Yleisen ilmoitusmenettelyn hallintomenettely asianosaisten kuulemisineen ei poikkea lupamenettelystä ja menettelyn yhteydessä voidaan antaa myös määräyksiä. Vastaajien enemmistö katsoi, että haitankärsijöiden asema ei parantunut. Tämä lienee osittain selitettävissä sillä, että itse menettelyn suhteen ei tapahtunut muutoksia.

Jälkivalvontamenettelyjen lisääntymisen suhteen suuri joukko vastaajista ei osannut ottaa kantaa, mutta vastausten perusteella voidaan kuitenkin päätellä niiden ilmeisesti lisääntyneen. Tämä on ymmärrettävää ja odotettuakin, kun lupaharkinnan tai tarkistamisen piiristä on poistunut merkittävä määrä toimintoja. On kuitenkin huojentavaa havaita, että ympäristönsuojelulain 186 §:n mukaiset vireillepanot muun kuin valvontaviranomaisen aloitteesta, eivät ole vastaajien enemmistön mukaan lisääntyneet. Tämän voi yhdessä suhteellisen maltillisen jälkivalvontamenettelyjen lisääntymisen kanssa ajatella indikoivan, että järjestelmään tehdyt muutokset eivät ole olleet osallisten aseman kannalta kokonaisuutena arvioiden dramaattisia.

## 3.4 Ympäristönsuojelun taso

Tässä selvityksessä ympäristönsuojelun tason kehityksen tarkastelu perustuu niihin näkemyksiin, joita eri tahot ovat kyselytutkimuksessa ja haastatteluissa esittäneet ympäristönsuojelulain ja siihen tehtyjen muutosten vaikutuksista. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ympäristönsuojelun taso liittyy perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädettyyn vastuuseen ympäristöstä. Ympäristönsuojelun tasolla on liittymänsä myös siihen, miten sen toteutuminen varmistetaan erilaisia ohjauskeinoja käytettäessä eli siihen, miten tasoa pyritään varmistamaan suoran normiohjauksen, ennakkovalvonnan, laillisuusvalvonnan (jälkivalvonnan) ja näiden yhdistelmien kautta.

Ympäristönsuojelun tasolla voidaan tarkoittaa hyvin erilaisista tekijöistä muodostuvaa kokonaisuutta siten, että ihmistoiminnan aiheuttamat ympäristömuutokset jaotellaan

ensin kvalitatiivisesti karkeasti erilaisiin osa-alueisiin ja edelleen niiden sisällä pienempiin tekijöihin. Tekijöitä tarkastellaan tämän jälkeen kvantitatiivisesti tarkastelun alkupisteen perustuessa saatavissa olevaan tarkkaan tai arvioituun tietoon. On tärkeää huomata, että ympäristönsuojelulain mukaisena sääntelykohteena on yleensä toiminta ja sen niin sanotut suorat päästöt ja ympäristövaikutukset. Sääntely ei sen sijaan kata sellaisia toiminnan epäsuoria päästöjä ja vaikutuksia, jotka aiheutuvat esimerkiksi raaka-aineiden ja energian hankinnasta sekä tuotteiden käytöstä ja käytöstä poistosta. Toiminnan epäsuorat päästöt voivat olla ympäristövaikutuksiltaan huomattavasti suoria päästöjä merkittävämmät esimerkiksi ilmastopäästöjen osalta (Silvo ym. 2021).

Ympäristönsuojelulain soveltamisalan piiriin kuuluu lukematon joukko erilaisia tekijöitä, joita lähtökohtaisesti voitaisiin arvioida edellä kuvatulla tavalla. Tämä tarkoittaisi erityisesti erilaisia päästöjä ilmaan ja veteen. Toisaalta on huomattava, että ympäristönsuojelulaki kattaa myös toiminnat, joita koskien kysymys on osittain tai kokonaan ympäristöpäästön riskistä. Lisäksi on tuotava esiin, että kuvatun kaltaisen tarkastelun ulkopuolelle jäisi kuitenkin eräitä hyvin perinteisiä ympäristönsuojelulainsäädännön piiriin kuuluvia tekijöitä, joiden osalta on äärimmäisen vaikea arvioida kehitystä määrällisesti. Esimerkiksi perinteiset naapuruuksuhdekysymykset eli toiminnan haitat lähiympäristössä ovat tällaisia, kun niiden suhteen paikallisilla olosuhteillakin on suuri merkitys. Myöskään haittojen kokemisen muutoksia ei voida sulkea pois naapuruuksuhdeperusteisista kysymyksistä.

Ympäristönsuojelun tason kehittymiseen vaikuttaa erittäin moni itse lainsäädännöstä johtumaton seikka. Esimerkiksi yleisen ympäristötietoisuuden ja siihen liittyvän yritysvastuun kehittämisellä, tekniikan ja talouden kehityksellä sekä tieteellisen tiedon tarkentumisella on merkitystä tässä suhteessa. Ympäristönsuojelulla ja sääntelyllä yleisesti voidaan jonkin verran vaikuttaa näistä yleisistä tekijöistä johtuvaan kehitykseen, mutta suurelta osin ne tapahtuvat itse sääntelyn ulkopuolella ja sääntelyä on mahdollista kehittää edelleen tapahtuneiden muutosten kanssa rinnakkain.

Ympäristönsuojelulain soveltamisalan piiriin kuuluu esimerkiksi ympäristön laatuun ja tilaan, aineiden käytön tai päästämisen kieltoihin tai rajoituksiin liittyvää normistoa, jotka vaikuttavat merkittävästi ympäristönsuojelun tasoon. Tämän sääntelyn kehitys on luonnollisesti ollut ympäristönsuojelun tason parantamiseen tähtävää. Sen suhteen on myös mahdotonta erottaa kansallisen ympäristönsuojelulainsäädännön vaikutusta ja EU:n sääntelyn vaikutusta. Monet sisällöllisesti merkittävät muutokset lainsäädännössä ovat peräisin EU:n sääntelystä. Myös eräät menettelyihin liittyvät vaatimukset ovat peräisin EU:n normistosta. Esimerkiksi BAT-sääntelyn muutokset ovat tässä suhteessa merkityksellisiä. Kansalliset tiettyjä toimialoja koskevat yleiset normit, jotka on annettu ympäristönsuojelulain nojalla ovat luonnollisesti vaikuttaneet ympäristönsuojelun tasoon.



Kun ympäristönsuojelun taso on yleisesti edelleen monilla mittareilla parantunut ja tasoon vaikuttavia tekijöitä on erittäin suuri määrä, voitaneen hyvin yleisesti arvioida ympäristönsuojelun tason kehittyneen suotuisasti viimeisen noin kymmenen vuoden aikana. Lisäksi on otettava huomioon, että voimassa oleva ympäristönsuojelulaki ei merkittävästi muuttanut aiemman lain perusrakennetta ja sen ohjauskeinoja. Myöskään lakiin tehdyt myöhemmät muutokset eivät ole kokonaisuutena tarkasteltuna kovin merkittävästi muuttaneet järjestelmää. Kuitenkin joidenkin lakiin tehtyjen muutosten osalta selvityksen menetelmillä on mahdollista havaita mahdollisia vaikutuksia.

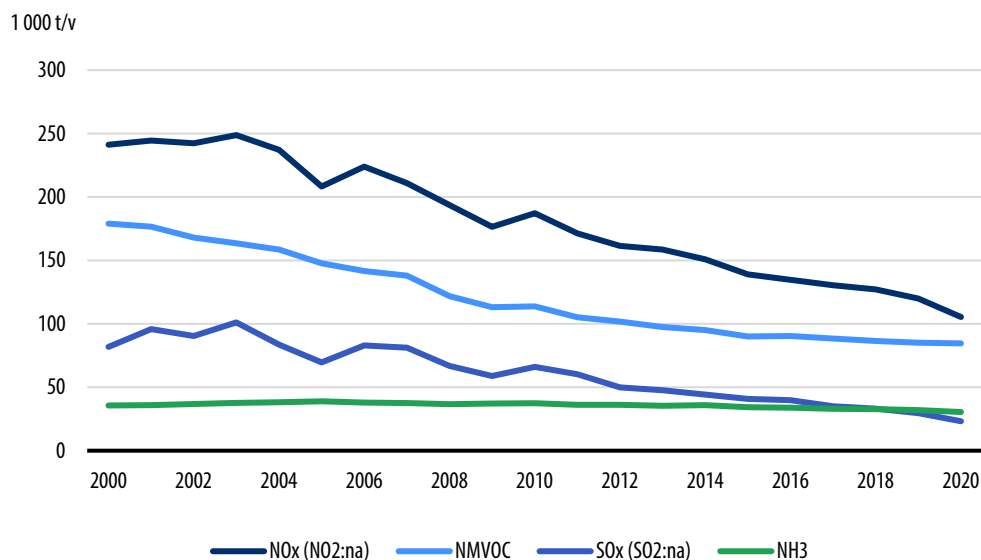
Ympäristönsuojelulain soveltamisalalla on myös merkitystä yleisesti tarkasteltuna ympäristönsuojelun tasoon. Ympäristönsuojelulain keinoilla ei ole ollut mahdollista vaikuttaa sellaisiin ympäristön laatutekijöihin, jotka ovat lain soveltamisalan ulkopuolisia. Tällä hetkellä selkein esimerkki tällaisesta ovat hiilidioksidipäästöt, joiden vähentämiseen tähdätään muun lainsäädännön mukaisilla ohjauskeinoilla (Silvo ym. 2021). Myös biodiversiteetin ylläpidosta ympäristönsuojelulaki kattaa vain äärimmäisen pienen osan turpeen ottamisen sääntelyn kautta. On huomattava, että ympäristönsuojelulailla säädeltävän toiminnan arvoketjun muualla kuin Suomessa tapahtuvat päästöt ja ympäristökuormitus jäävät ympäristönsuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kuvioissa 27–29 on esitetty Suomen keskeisimpien, pistemäisistä lähteistä aiheutuvien epäpuhtaus- ja ravinnepäästöjen kehitys vuosina 2000–2020 sekä ilmaan että vesiin. Merkittävimmät päästövähennykset saavutettiin jo 1980–90-luvuilla ennen nykyisen ympäristönsuojelulain edeltäjän (86/2000) voimaantuloa. Tässä hankkeessa käytetyillä menetelmillä ja aineistoilla ei ollut mahdollista osoittaa ympäristönsuojelulain ja siihen tehtyjen muutosten suorita vaikutuksia päästöihin. Valtaosin päästöt ovat vuoden 2014 jälkeen edelleen olleet laskusuunnassa.

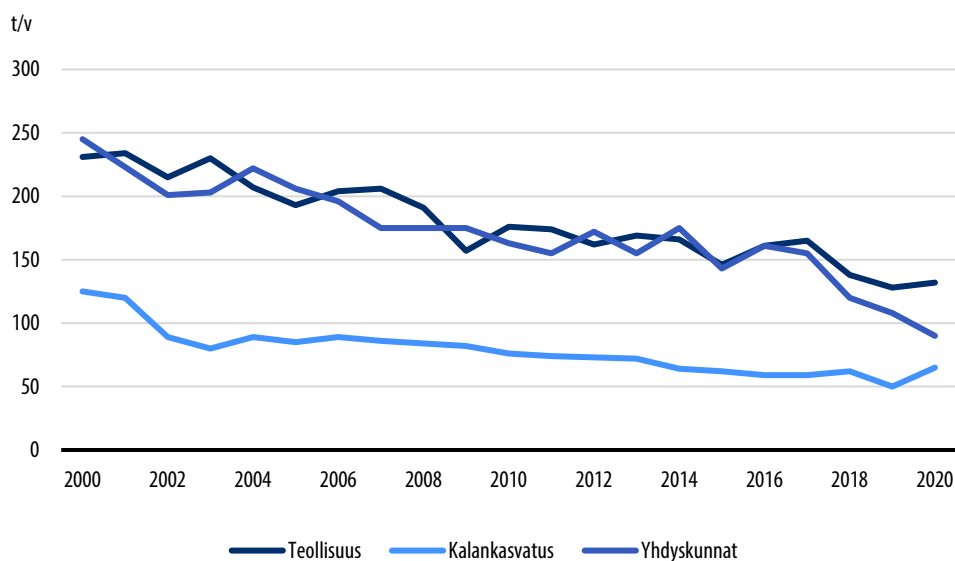
Jaksolla 2010–2020 Suomen typen ja rikin oksidien päästöt ilmaan ovat olleet laskusuunnassa, mutta ammoniakkipäästöt säilyneet samalla tasolla.

Teollisuuden, yhdyskuntien ja kalankasvatuksen fosfori- ja typpipäästöt vesiin ovat pienentyneet viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Vuoden 2010 jälkeen vesipäästöjen trendinomaista vähenemistä on tapahtunut lähinnä teollisuuden fosfori- sekä yhdyskuntien fosfori- ja typpipäästöjen osalta.

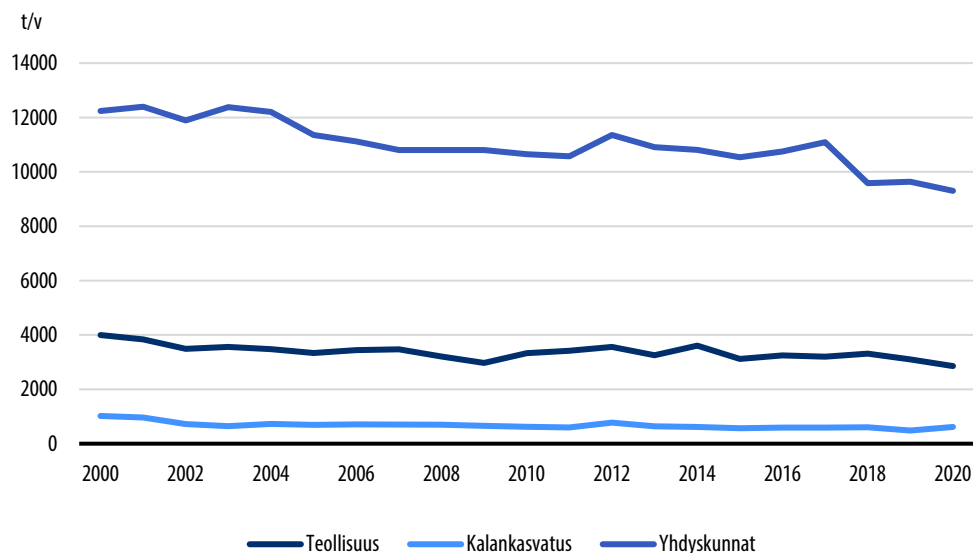
**Kuvio 27.** Päästöt ilmaan (1 000 t/v) Suomessa vuosina 2000–2020 (Suomen ympäristökeskus).



**Kuvio 28.** Teollisuuden, yhdyskuntien ja kalankasvatuksen fosforipäästöt vesiin (t/v) Suomessa vuosina 2000–2020 (Suomen ympäristökeskus).

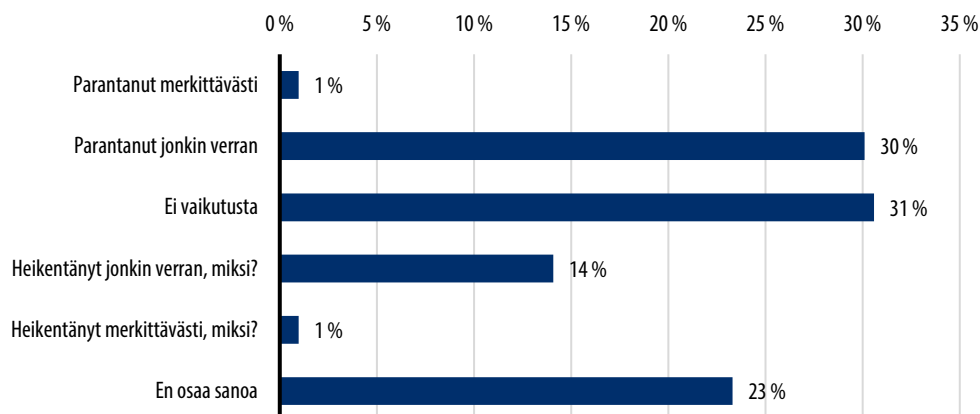


**Kuvio 29.** Teollisuuden, yhdyskuntien ja kalankasvatuksen typpipäästöt vesiin (t/v) Suomessa vuosina 2000–2020 (Suomen ympäristökeskus).



Webropol-kyselyssä kysyttiin, onko uudella ympäristönsuojelulla kokonaisuutena arvioiden ollut vaikutusta ympäristönsuojelun tasoon. Kaikista vastaajista 31 % katsoi tason parantuneen vähintäänkin jonkin verran, mutta 31 %:n mielestä lailla ei ollut vaikutusta ja 15 % katsoi tason heikentyneen (kuvio 30). Eri vastaajatahojen välillä ei vastauksissa ollut merkittäviä eroja, mutta kuntavastaajista 37 % katsoi lain ja sen muutosten olleen vaikutuksia vailla.

**Kuvio 30.** Kaikkien vastaajien näkemykset kysymykseen ”Onko uudella lailla kokonaisuutena arvioiden ollut vaikutusta ympäristönsuojelun tasoon?”.



Sanallisissa vastauksissa tuotiin ympäristönsuojelun tasoa parantavina seikkoina esiin BAT:n sitovammat tulkinnat, käytäntöjen selkeytyminen sekä yleisten vaatimusten kiristyminen. Kuntavastauksissa tasoa kehittävänä seikkana pidettiin valvonnan systemaattisuuteen ja tehokkuuteen liittyviä seikkoja.

Ympäristönsuojelun tasoa heikentävinä asioina nousi useissa vastauksissa ja haastatteluissa esiin lupien tarkistamismenettelystä luopuminen. Kuntavastauksissa katsottiin muun ohessa lupakynnysten nostamisen ja lupamenettelyiden kevennysten sekä kuntien työmäärän kasvamisesta aiheutuneen resurssien niukkuuden johtaneen tason heikkenemiseen.

Haastatteluissa tuli suuri joukko yksittäisiä seikkoja, joilla voitaisiin jossakin määrin parantaa ympäristönsuojelun tasoa. Useat tahot toivat esille viranomaisresurssien riittävyyden. Monet haastatellut katsoivat, että myös hajakuormituksen osalta tulisi ohjauskeinoja kehittää. Esille tulivat myös valvonnan kehittäminen edelleen ja siihen liittyen hallinnolliset sanktiot keinona ympäristönsuojelun tason parantamiseen. Haastatteluissa nähtiin monen tahon suunnalta tarve pidemmälle vietyyn lainsäädännön integrointiin tai ympäristönsuojelulain soveltamisalan laajentamiseen. Lisäksi esille tuli tarve kvantitatiivisille mittareille, joihin nojautuen voitaisiin ainakin joillakin ympäristönsuojelun osa-alueilla tehdä ympäristöpoliittisia ratkaisuja ja pitkäjänteistä lainsäädännön kehittämistyötä.

Ympäristönsuojelun tasoon ei lailla ja sen muutoksilla ole ollut yleisesti tarkasteltuna merkittävää vaikutusta tämän selvityksen mukaisella metodilla tuotetun tiedon perusteella. Jos kvantitatiivinen tarkastelu olisi mahdollista toteuttaa, se tuskin voisi ainaakaan tällä ajanjaksolla osoittaa päinvastaista.

Ympäristönsuojelun tason kannalta kielteiseksi muutokseksi katsottiin lähinnä säännönmukaisen tarkistamismenettelyn poistaminen ympäristönsuojelulaista. Monien muiden tarkastelun kohteena olleiden seikkojen suhteen ei ole muodostettavissa selkää tulosta, vaikka joissakin tapauksissa pieni enemmistö vastaajista vastusti väitettä ”paransi ympäristönsuojelun tasoa”.

Maa-ainesluvan ja ympäristöluvan yhteiskäsittelyä koskevan uudistuksen katsottiin yleisesti parantavan ympäristönsuojelun tasoa. Myös suunnitelmallisen valvonnan katsottiin olevan ympäristönsuojelun tason kannalta positiivista. Joidenkin muiden kysymysten osalta niukka enemmistö oli tällä kannalla, mutta suuri joukko vastaajista ei näissä kysymyksissä ottanut asiaan kantaa.

## 4 Kehittämistarpeet

### 4.1 Haitankärsijöiden asema

Haitankärsijöiden asema on muuttunut, kun ympäristönsuojelulain mukaisia ennako-valvontamenettelyjä on uudistettu. Kun valmisteltiin muutoksia, jotka koskevat erityisesti luvanhakuvollisten vähentämistä, lupamääräysten tarkistamismenettelyn pois-toa sekä siirtymisiä lupamenettelystä ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyihin, haitankärsijöiden aseman jonkin asteinen heikentyminen tiedostettiin ja myös jälkivalvontaan liittyvää sääntelyä on tehostettu. Viranomaisten ohella myös haitankärsijöillä on mahdollisuus saattaa erilaisia jälkivalvontamenettelyitä vireille ympäristönsuojelulain 186 §:n mukaisesti.

Jälkivalvontamenettelyjen lisääntymisen suhteen kyselyyn vastaajien enemmistö ei osannut ottaa kantaa. Niiden määrä on kuitenkin jossakin määrin lisääntynyt. Kyselyyn vastanneiden mukaan ympäristönsuojelulain 186 §:n mukaiset vireillepanot muun kuin valvontaviranomaisen aloitteesta eivät kuitenkaan ole lisääntyneet. Tähän voi olla useita syitä, mutta itse säännöskään, joka on sisällöltään vanhan ympäristönsuojelulain 92 §:ää vastaava, ei ole kovin informatiivinen, kun se sisältää kuusi viittausta ympäristönsuojelulain muihin säännöksiin (ympäristönsuojelulain 135, 137, 175, 176, 180 ja 181 §:t), jotka ovat suhteellisen erilaisia toisiinsa nähden. Lain 135 §:ssä säädetään pilaantuneen maaperän tai pohjaveden pilaantumista koskevasta selvitysvelvollisuudesta ja puhdistamistarpeen arvioinnista. Lain 175 § taas koskee rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista viranomaismääräyksin ja 176 §:ssä säädetään määräyksestä vesistön merkittävän pilaantumisen ja luontovahingon korjaamiseksi. Lain 180 § mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi antaa yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen pilaantumisen ehkäisemiseksi, kun toiminta ei ole luvanvaraista, ilmoituksenvaraista eikä rekisteröitävää toimintaa. Lain 181 §:ssä säädetään välittömästä hallintopakosta toiminnan keskeyttämiseksi, kun toiminnasta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten terveydelle tai siitä uhkaa aiheutua välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle.

Ympäristönsuojelulain 186 §:n säännöksen otsikon ja sisällön kehittäminen siten, että niistä kävisi ilmi vireillepanon luonne ja se, miten vireillepanon jälkeen menetellään, voisi olla säännöksen käytön kannalta haitankärsijälle selkeämpää. Haitankärsijän näkökulmasta olisi merkityksellistä, että itse säännöksestä kävisi nimenomaisesti ilmi viranomaisen velvollisuus tehdä asiassa valituskelppoinen päätös, vaikka tämä onkin jo nyky sääntelyn mukainen oikeustila. Sisältöä voisi ehkä kehittää siten, että viittaust-

säännökset avattaisiin sanallisesti. Eräs mahdollisuus olisi luonnollisesti sekin, että vi-reillepanomahdollisuudesta säädettäisiin viitattujen pykälien yhteydessä ja tahot, joilla oikeus on, olisi todettu erillisessä säännöksessä.

## 4.2 Lupamääräysten tarkistaminen

Hankkeen tulosten samoin kuin aiempienkin selvitysten perusteella keskeisin kehityskohde viranomaisten ja haitankärsijöiden sekä osittain myös toiminnanharjoittajien näkökulmasta on lupamääräysten tarkistamismenettelyn osittainen palauttaminen. Tarkistamismenettely voitaisiin harkita toteutettavaksi siten, että se koskisi lähtökohtaisesti valtion lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluvia, tarkemmin määriteltäviä toimintoja. Lupapäätösten pirstaloitumiskysymykseen ollaan kehittämässä teknistä ratkaisua voimassa olevien määräysten kokoamiseksi konsolidoituun päätökseen, mutta sillä ei pystytä ratkaisemaan erillisten lupapäätösten mahdollisia ristiriitaisuuksia, kertoelmaosan eheyttä tai kokonaislupaharkintaa.

Direktiivilaitosten lupamääräysten tarkistamistarpeen arviointi voitaisiin yhdistää BAT-tarkistamismenettelyn tarpeen arviointiin. Jos valvontaviranomainen katsoisi lupamääräysten tarkistamisen aiheelliseksi, se kehottaisi toiminnanharjoittajaa laittamaan vi-reille molempia asioita koskevan lupahakemuksen. Jos BAT-tarkistamistarpeen arvioinnin yhteydessä lupamääräysten katsottaisiin vastaavan BAT-päätelmiä, viranomaisen määräisi jätettäväksi ainoastaan lupamääräysten tarkistamishakemuksen.

Tarkemmin määriteltävien, muiden kuin direktiivilaitosten lupamääräysten tarkistamistarpeen valvontaviranomainen arvioisi 10–15 vuoden välein. Kunnissa menettelyä voitaisiin soveltaa tarvittaessa.

Jos uuden toiminnan lupaharkintaan liittyisi epävarmuutta päästöistä tai ympäristövaikutuksista, luvassa voitaisiin varovaisuusperiaatetta noudattaen tarvittaessa määrätä lupamääräysten tarkistamishakemuksen jättämisaikajankohdasta tietyn ajan kuluttua toiminnan käynnistymisestä.

Lupamääräysten tarkistamismenettely tulisi suhteuttaa tarkistamistarpeen laajuudesta riippuvaksi. Pienempien muutostarpeiden yhteydessä menettely voisi olla tarvittaessa kevyt. Menettelytavoista tulisi laatia selkeät ohjeet sekä viranomaisille että toiminnanharjoittajille.

Menettelyn tarkempaa keinovalikoimaa samoin kuin soveltamisalaa tulisi selvittää erikseen.

## 4.3 Lupahakemusten laadun parantaminen

Hankkeessa tuli esille aiempien selvitysten tapaan puutteellisten lupahakemusten merkitys käsittelyn sujuvuuden ja viranomaisten resurssien käytön kannalta. Puutteellinen hakemus johtaa täydentämispyyntöihin, jotka pidentävät hakemuksen käsittely-aikaa. Hakemusten laadun parantaminen palvelee sekä hakijan että viranomaisten resurssien tehokasta käyttöä ja nopeuttaa päätöksen antamista. Lupahakemuksen tekemiseen on jo nykyisin paljon ohjeita ja oppaita, mutta ne ovat hajallaan eivätkä ilmeisesti laajasti tiedossa. Valtion aluehallinnon sähköisen asiointipalvelun neuvonnalliset toiminnot palvelevat paremmin ja laajemmin vasta järjestelmän tullessa laajasti käyttöön. Valtaosalla kunnista ei ole ympäristönsuojelun lupa-asioissa sähköistä asiointipalvelua käytössä.

Luvanhakijoiden sekä konsulttien ohjeistaminen hakemukseen vaadittavista tiedoista ja mahdollisista selvityksistä tapahtuu erityisesti ennakkotapaamisten yhteydessä. Niiden käyttöä ja erityisesti ennakkotapaamismahdollisuudesta tiedottamista tulisi tehostaa samalla kun olemassa olevat ohjeet ja oppaat hakemuksen laadinnan tueksi koottaisiin yhteen paikkaan päivitettyinä ja helpommin saavutettaviksi. Sähköisen asiointipalvelun kehittyessä ohjeita ja oppaita olisi mahdollista integroida soveltuvin osin palveluun. Voitaisiin myös harkita, olisiko hyödyllistä laatia haitankärsijöille ja muille osallisille tarkoitettuja ohjeita osallistumisen tueksi.

## 4.4 Sähköisen asiointipalvelun kehittäminen

Kaikkien osapuolien toiminnan tehostumisen kannalta aluehallinnon sähköisen asiointipalvelun kehittämiseen tulisi panostaa voimakkaasti (ks. myös edeltävä luku 4.3). Palvelun tulisi aidosti palvella niin luvanhakijoita, viranomaisia kuin haitankärsijöitä siten, että järjestelmä tukisi hakijaa hakemuksen laatimisessa ja viranomaista asian käsittelyssä ja asiakirjahallinnassa. Palveluun tulisi kytkeä myös haitankärsijöiden opastaminen sekä osallistumismahdollisuudet. Tavoitteena tulee olla lupamenettelyn eri vaiheiden todellinen helpottuminen ja nopeutuminen. Tavoitteena tulisi olla myös kuntien ympäristönsuojelutoimen kytkeminen osaksi palvelua.

## 4.5 Yleinen ilmoitusmenettely

Ilmoitusmenettelyä koskevan ympäristönsuojelulain 115 a §:n mukaan aluehallintovirasto käsittelee ilmoituksen lain liitteen 4 kohdan 2 alakohdassa b (terveydelle tai ym-

päristölle vaarallisen nestemäisen kemikaalin varasto, jossa voidaan varastoida tällaista kemikaalia 1 000–50 000 m<sup>3</sup>) ja kohdassa 3 (koneellinen kullankaivuu, kun kaivettavien maamassojen määrä on alle 500 m<sup>3</sup> vuodessa) tarkoitetuista toiminnoista sekä muista liitteen 4 toiminnoista, jos niissä on kyse sotilaskäyttöön tarkoitettusta toiminnasta. Yleiseen ilmoitusmenettelyyn liittyvänä ehkä selkeimpänä kehittämiskohteena nousee esiin koneellisen kullankaivuun ennakkovalvonta.

Aluehallintovirastolle kuuluu erittäin vähän yleisen ilmoitusmenettelyn mukaisia asioita. Kun yleinen ilmoitusmenettely ei olennaisesti eroa lupamenettelystä, voisi olla tarpeen harkita uudestaan ilmoitusmenettelyn käyttöä valtion viranomaisen osalta. Vaihtoehtoisesti voitaisiin ajatella, että ilmoitusmenettelyn piiriin tulisi valtion viranomaisen osalta laajempi joukko toimintoja, taikka voimassa olevan sääntelyn mukaiset ilmoituksenvaraiset toiminnot palautettaisiin lupamenettelyn piiriin.

Yleisempi kysymys ilmoitusmenettelyn suhteen on se, että voimassa olevan sääntelyn mukaisena se poikkeaa varsin vähän lupamenettelystä ja jossakin määrin sekä viranomaisilla että ilmoitusvelvollisilla on hankaluuksia hahmottaa tällaisen menettelyn luonnetta. Jos eroa lupamenettelyyn haluttaisiin korostaa, tulisi ilmoitusmenettelyn osalta säätää menettelysäännökset (ympäristönsuojelulain 115 e §), jotka selkeästi poikkeaisivat lupamenettelyä koskevista säännöksistä. Ilmoitusmenettelyn osalta voisi olla mahdollista säätää lupamenettelysääntelystä selkeästi poiketen esimerkiksi pyydettyjen lausuntojen, asianosaisten kuulemisen sekä päätöksen lähettämisen ja ilmoittamisen osalta.

Yleiseen ilmoitusmenettelyyn nähden eri kysymys olisi ilmoitusmenettelyn laajentaminen siten, että esimerkiksi jotkin nyt luvan muuttamisen piirissä olevat asiat ratkaistaisiinkin ilmoitusmenettelyssä, taikka lupien ajantasaisuuden varmistamisen osalta käyttöön otettaisiin jonkin tyyppinen ilmoitusmenettely.

## 4.6 Turvetuotanto

Ympäristönsuojelulain 13 §:n säätäminen edisti osaltaan turvetuotannon sijoittumisen sääntelyä. Olisi kuitenkin tarpeellista selkeyttää säännöksen soveltamisohjeistusta erityisesti merkittävästi muuttuneen suon tulkintaan, luonnontilaisuusluokituksen soveltamiseen ja merkittävän luonnonarvon käsitteeseen liittyen. Soveltamisohjeistuksen tarkistuksessa voitaisiin hyödyntää aluehallintovirastojen käytäntöä ja Vaasan hallinto-oikeuden tekemiä päätöksiä.

Voitaisiin myös selvittää mahdollisuudet tarkistaa soveltamiskynnystä siten, että luonnonarvon merkittävyys tulisi arvioitavaksi myös 2-luokan soilla. Suuri osa etenkin



maan etelä- ja keskiosien ojittamattomasta suoluonnosta ja jäljellä olevista suoluonnonarvoista on 2- ja 3-luokan soilla. Luonnontilaisuusluokan tulkinnalla, erityisesti luonnontilaisuusluokkien 2 ja 3 rajanvedolla, on suuri merkitys ratkaistaessa, tuleeko sijoituspaikan luonnonarvon merkittävyys ottaa huomioon 13 §:n 1 momentin perusteella osana lupaharkintaa. Rajanveto on kuitenkin koettu tulkinnanvaraiseksi ja suoalueen rajauksesta ja luonnontilaisuusluokasta on ollut eri näkemyksiä. Soveltamisrajan tarkistaminen olisi linjassa kansallisen suo- ja turvemaiden strategian (Maa- ja metsätalousministeriö 2011) ja valtioneuvoston periaatepäätöksen (Valtioneuvosto 2012) suositusten kanssa. Niiden mukaan turvetuotannon sijoittamisharkinnassa myös 2-luokan soilla erityisten luonnonarvojen merkittävyys on yksi tekijä, joka tulisi ottaa huomioon.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan rahkasammalen korjuu ei kuulu minkään säädöksen perusteella ennakkovalvonnan piiriin. Sammaleen korjuu on suoympäristöä muuttavaa toimintaa. Rahkasammalen korjuun ympäristövaikutukset -työryhmän mukaan (Ympäristöministeriö 2022) rahkasammalen korjuulla voi periaatteessa olla sen sijainnista ja laajuudesta riippuen vaikutuksia pinta- tai pohjaveteen ja tätä kautta sovellettavaksi voivat tulla ympäristön pilaantumisen takia ympäristönsuojelulaki tai vesilaki. Tutkittua tietoa toiminnan vesistövaikutuksista ei kuitenkaan ole tällä hetkellä riittävästi (Ympäristöministeriö 2022). Ympäristönsuojelulain 13 §:n soveltamisen laajentaminen voisi kuitenkin olla yksi mahdollisuus arvioitaessa sammaleen korjuun ohjauseinoja, vaikka ennakkovalvontaa koskeva sääntely voitaisiin sijoittaa myös muuhun lainsäädäntöön (esimerkiksi maa-ainelakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin tai sammalta koskevaan erityislakiin). Tärkeätä olisi kuitenkin varautua korjuutoiminnan laajenemiseen kasvihuonekasvatuksessa käytettävien kasvualustojen suuren kysynnän vuoksi. Jos sammaleen korjuu sisällytettäisiin ympäristönsuojelulain piiriin, se voitaisiin lisätä ympäristönsuojelulain liitteen 1 kohtaan 7d turvetuotannon yhteyteen ja saattaa näin luvanvaraiseksi toiminnaksi. Toimivaltainen lupaviranomainen voisi olla valtion lupaviranomainen.

Pienten, enintään 10 hehtaarin turvetuotantoalueiden luparajan poistamisen ympäristövaikutuksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja mahdollisia kehitystarpeita on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida. Selvityksessä nousi kuitenkin esiin lupamenettelyyn liittyviä tarpeita liittyen ohjeistuksen kehittämiseen. Luvanhakukynnyksen poistaminen ei koskenut kotitarveottoa, joka on edelleen mahdollista ilman ympäristölupaa. Erityisesti ELY-keskusten palautteen mukaan kotitarveoton tulkinta on haasteellista ja on kaivattu säädettyjä kriteerejä esimerkiksi sille, minkä kaltainen toiminta olisi kotitarveottoa ja mikä laajuinen tuotantomäärä voitaisiin katsoa pienimuotoiseksi.

## 4.7 Maa-aineslupa ja ympäristölupa

Selkeyttämistä mahdollisesta kaipaavana kysymyksenä nousi esiin viranomaistoimivalta, kun maa-ainestoimintaan (otto ja louhinta/murskaus) liittyy jätteiden käsittelyä, joka vaatii aluehallintoviraston luvan. Ympäristönsuojelulain 1 liitteen 2 taulukon 13 e-kohdan mukaan kaivannaisjätteen jätealue ja 13 f-kohdan mukaan muu jätteen käsittely vaatii luvan. Ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 2 momentin 13 e-kohdan mukaan vähintään 50 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle mitoitettun maankaatopaikan ja 13 f-kohdan mukaan vähintään 50 000 tonnin vuotuiselle pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muulle käsittelylle kuin sijoittamiselle kaatopaikalle osalta toimivaltainen lupaviranomainen on aluehallintovirasto. Kunnan viranomainen on toimivaltainen alle 50 000 vuotuisen tonnimäärän osalta (ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentin 12 a ja b kohdat).

Toimivallan jaon selkeyttämisen osalta vaihtoehtoina voisi olla joko se, että toimivalta olisi maa-aineslupan ja ympäristölupan (murskaus/louhinta ja jätteen käsittely) osalta aina aluehallintovirastolla tai, että ympäristönsuojeluasetukseen sisältyvää jätteenkäsittelytoiminnan kapasiteettirajaa nostettaisiin, jolloin viranomaistoimivalta olisi nykyistä useammin kunnan viranomaisella.

## 4.8 Valvontamaksujen kustannusvastaavuus

Viranomaisten palautteen perusteella esitetään valvontamaksujen tarkistamista ja niiden kustannusvastaavuuden parantamista. Kustannusvastaavuutta pitäisi arvioida uudelleen kokonaisuutena toimialoittain vertaillen. Valvontamaksuja tulisi korottaa vastaamaan paremmin käytettyjä resursseja erityisesti suurille toimijoille, kuten suurteollisuudelle ja kaivoksille. Myös aivan pienimpien toimijoiden maksuja voisi olla tarpeen nostaa kattamaan usein työläästä valvonnasta aiheutuneita kuluja.

Määräaikais- ja vuosiraporttien tarkastusmaksujen vaihtoehtona ehdotetaan selvitettäväksi valvonnan vuosimaksua, joka voisi kattaa myös annettavan neuvonnan. Vuosimaksun lisäksi tulisi harkita tuntitaksan soveltamista valvontakäynteihin.

## 4.9 Suhde YVA-menettelyyn ja suunnittelumenettelyihin

Ympäristönsuojelulain säännökset, joilla on liittymiä muuhun lainsäädäntöön, voidaan jaotella toisaalta aineellisoikeudellisiin ja menettelyllisiin. Seuraavassa esitellään kyselyn ja haastattelujen pohjalta muihin suunnitelmiin ja menettelyihin liittyen eräitä näkökohtia.

Ympäristönsuojelulain suhde ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn on muodollinen siten, että lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon ja arvioinnin huomioinnista säädetään tarkemmin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 4 luvussa (252/2017). Arviointimenettely on ympäristölupamenettelyä edeltävä menettely ja ajatuksena on, että se tuottaisi tietoa myös ympäristölupaharkintaan. Kuitenkin ympäristölupaharkinnassa edellytetään usein merkittävästi syvempää ja laadullisesti tarkempaa tietoa. Samassa asiassa kaksi erillistä menettelyä laajoine kuulemisineen ja lausuntoineen ei ole tarkoituksenmukaisin säädösrakenne. Mikäli päätöksentekoa ja siihen osallistumista haluttaisiin edelleen sujuvoittaa, voitaisiin näiden menettelyjen yhdentämismahdollisuuksia edelleen kehittää, vaikka ympäristönsuojelulain 44 a § pitää jo sisällään mahdollisuuden samanaikaiseen tiedottamiseen ja kuulemiseen. Pääsääntönä voisi olla, että kun hanke on ympäristönsuojelulain liitteen 1 mukaan luvanhakuvelvollinen ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain liitteen 1 mukaan sellainen, johon sovelletaan arviointimenettelyä, lupamenettely ja arviointimenettely tulisi suorittaa samanaikaisesti yhdenne-tyssä menettelyssä.

Kyselyn vastauksissa tuli esille ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain kehittäminen siten, että siihen tulisi sisällyttää ympäristönsuojelulain 39 a §:n kaltainen neuvontaa koskeva säännös, jolla tarkennettaisiin hallintolaissa säädettyä yleistä neuvontavelvollisuutta. Nykyisellään ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lain 8 §:ssä oleva ennakkoneuvontamenettelyä koskeva säännös palvelee osittain samaa tarkoitusta, mutta se ei sanamuotonsa mukaisesti kata neuvontaa ennen menettelyn käynnistymistä.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukainen vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma on ympäristönsuojelulain 51 §:n mukaan otettava huomioon ympäristöluvassa ja ilmoituspäätöksessä seurauksen merkittävyyttä arvioitaessa. Säännös on suhteellisen monitulkintainen. Lienee kuitenkin niin, että säännös ei nykyisellään täysin vastaa oikeuskäytännön mukaista oikeustilaa, vaan vesienhoitosuunnitelman oikeusvaikutus on lupaharkinnassa merkittävä ja voi johtaa luvan epäämiseen. Oikeuskirjallisuudessa onkin kiinnitetty huomiota siihen, että sääntelyä tulisi uudistaa (ks. esim. Kauppila 2016, 46 ja Belinskij ym. 2019, 27).

Säännöksen uudistamista puoltaisivat toisaalta ennakoitavuuteen ja oikeusvarmuuteen liittyvät seikat sekä toisaalta myös menettelyiden sujuvuuteen liittyvät tekijät.

Ympäristönsuojelulaki sisältää lukuisan joukon yleistä hallintomenettelyä ja muutoksenhakuakin koskevia tarkempia säännöksiä. Esimerkkeinä näistä voidaan mainita säännökset, jotka koskevat luvanhakijan neuvontaa (39 a §) ja valitusoikeutta (191 §) sekä päätöksen täytäntöönpanoa (200 ja 201 §:t). Ympäristön käyttöä koskevien asioiden yleisestä luonteesta, jotka liittyvät muun ohessa moniasianomaisuuteen ja asioiden kompleksisuuteen, ovat erityiset säännökset välttämättömiä toisaalta asioiden sujuvan käsittelyn mahdollistamiseksi sekä toisaalta mahdollisten haitankärsijöiden ja muiden etutahojen intressien vuoksi. Ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa menettelysäännösten soveltajana on varsin usein sellaisia henkilöitä, joilla ei juurikaan ole yleistä oikeudellista koulutusta. Soveltajankin kannalta on tärkeää, että menettelysäännökset olisivat käytettävissä mieluiten yhdestä lähteestä. Ympäristönsuojelulain edelleen kehittämiseksi voisi olla paikallaan kehittää menettelyjä siten, että yleisestä hallinnollisesta päätöksenteosta osittain poikkeavatkin ratkaisut olisivat mahdollisia.

## 4.10 Ympäristönsuojelulain ja muiden ympäristösäädösten yhteensovittamisen haasteet

Selvityksen perusteella ympäristösäädösten yhteensovittamisessa on edelleen kehittämistarpeita. Saadut vastaukset olivat viittauksia kehittämistarpeisiin ilman laajempia perusteluita, mutta ainakin osa niistä kuvaa kuitenkin käytännössä ilmenneitä soveltamisongelmia, joten aihetta voi olla tarpeen tarkastella erillisessä selvityksessä.

Vaikka ympäristönsuojelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on torjua ilmastonmuutosta, ei ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyviä kysymyksiä ole juurikaan tarkasteltu ympäristönsuojelulain mukaisessa ennakkovalvonnassa. Osaltaan tätä selittää ympäristönsuojelulain 55 §, jonka mukaan ympäristöluvassa ei saa antaa päästökauppapalain 2 §:ssä (311/2011) tarkoitetuille kasvihuonekaasupäästöille päästöraja-arvoja, jos toimintaan sovelletaan päästökauppalakia, elleivät ne ole tarpeen merkittävän paikallisen ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Säännös on sinänsä ymmärrettävä päällekkäisen ohjauksen näkökulmasta, eikä EU:n sääntely nykyisellään mahdollista tästä poikkeamista. On kuitenkin huomattava, että päästökauppasääntelyn ulkopuolelle jää toimintoja, joista aiheutuu kasvihuonekaasupäästöjä. Näistä merkittävimmiksi katsottiin ilmastovaikutuksia ja ympäristölupamenettelyä koskevassa selvityksessä jätteenpolttu, kaivokset ja turvetuotanto (Silvo ym. 2021). Selvityksessä tuotiin esille

myös eräitä muita mahdollisia keinoja lisätä ympäristölupamenettelyn vaikuttavuutta ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. On todennäköistä, että näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa myös ympäristönsuojelulain ennakkovalvonnan piiriin on tarpeen ottaa tavalla tai toisella ilmastonmuutokseen liittyviä kysymyksiä sekä hillitsemiseen että sopeutumiseen liittyen.

## Liitteet

### Liite 1. Kysely ympäristönsuojelulain toimivuudesta ja vaikuttavuudesta

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset  
Aluehallintovirastot (ympäristöluvat-vastuualue)  
ELY-keskukset (y-vastuualue)  
Vaasan hallinto-oikeus  
Korkein hallinto-oikeus  
Muut keskeiset sidosryhmät

Hyvä vastaanottaja,

Suomen ympäristökeskus (SYKE) tekee parhaillaan valtioneuvoston kanslian ja ympäristöministeriön toimeksiannosta ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) toimivuus- ja vaikuttavuusarviointia. Arvioinnin tavoitteena on saada kokonaiskuva lainsäädäntöuudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta, lain käytännön sovellettavuudesta sekä mahdollisista kehityskohteista.

Arvioinnin keskeisin aineisto koostuu viranomaisten, tuomioistuinten, järjestöjen ja muiden sidosryhmien kokemuksista ja näkemyksistä. Siksi toivommekin lämpimästi, että ehdit vastata tähän webropol-kyselyyn.

Kysymykset ovat pääosin monivalintakysymyksiä, joita voi halutessaan täydentää vapaamuotoisilla vastauksilla. Kyselyyn ei tarvitse vastata kerralla, vaan sen voi tallentaa ja jatkaa myöhemmin. Vastaukset käsitellään luottamuksellisesti ja vastauksia ei pystytä yhdistämään vastaajaan.

Tästä pääset kyselyyn: [\[linkki\]](#)

Toivomme, että vastaat kyselyyn viimeistään torstaina 30.9.2021. Tulokset julkaistaan hankkeen loppuraportissa helmikuussa 2022.

Lisätietoja antavat mielellään:

suunnittelija Mikko Attila, SYKE, mikko.attila@syke.fi, p. 0295 251 077  
tutkija Paula Leskinen, SYKE, paula.leskinen@syke.fi, p. 0295 252 151

### 1. Edustamasi taho?<sup>1</sup>

- AVI
- ELY
- tuomioistuinlaitos
- teollisuusjärjestö
- tuottajajärjestö
- konsulttiyritys
- kansalaisjärjestö
- saamelaisorganisaatio

### 2. Pääasiallinen nykyinen työtehtäväsi?<sup>2</sup>

- lupien esittely/valmistelu
- lupien ratkaisu
- valvonta
- muu, mikä?

### 3. YSL-asioihin liittyvän työurasi pituus?<sup>3</sup>

- alle 2 vuotta
- 2–5 vuotta
- 6–10 vuotta
- 11–20 vuotta
- yli 20 vuotta

## SÄHKÖISEN ASIOINNIN KÄYTTÖÖNOTTO

Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksella pyrittiin osaltaan tehostamaan ympäristönsuojelun lupamenettelyjä mm. sähköisen asioinnin avulla. Uudistetun 39 §:n mukaan lupahakemus on toimitettava valtion ympäristölupaviranomaiselle sähköisesti.

### 4. Mitä mieltä olet seuraavista sähköisiin lupahakemuksiin liittyvistä väittämistä?

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Helpottanut yleisesti lupamenettelyä<sup>4</sup>
- Nopeuttanut lupamenettelyä<sup>5</sup>
- Tehostanut lupaviranomaisen resurssien käyttöä<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Kysytty: AVI, ELY, tuomioistuinlaitos, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>2</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunta

<sup>3</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunta

<sup>4</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>5</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>6</sup> Kysytty: AVI, ELY

- Tehostanut valvontaviranomaisen resurssien käyttöä<sup>7</sup>
- Tehostanut lupanhakijan resurssien käyttöä<sup>8</sup>
- Helpottanut haitankärsijöiden osallistumista lupamenettelyyn<sup>9</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

## LUPAMÄÄRÄYKSIÄ KOSKEVAT MUUTOKSET

Lakiuudistus toi muutoksia selvitysvelvollisuuksia koskeviin lupamääräyksiin (54 §). Pykälän mukaisesti ympäristöluvassa voidaan määrätä siitä, että toiminnanharjoittajan on tehtävä erityinen selvitys toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran selvittämiseksi, jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja päästöistä, jätteistä tai toiminnan vaikutuksista. Selvitysvelvollisuutta ei voi antaa yleisen ympäristötiedon tuottamiseksi tai yleisen selvilläolovelvollisuuden täyttämiseksi.

### 5. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen selvitysvelvollisuutta koskevan 54 §:n toimivuuteen lupamääräysten muutostarvetta ajatellen?

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Helpottanut yleisesti lupamenettelyä<sup>10</sup>
- Nopeuttanut lupamenettelyä<sup>11</sup>
- Säästänyt viranomaisen resursseja<sup>12</sup>
- Säästänyt valvontaviranomaisen resursseja<sup>13</sup>
- Säästänyt lupanhakijan resursseja<sup>14</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

## LUVAN SELVENTÄMISMAHDOLLISUUS

Lakiin lisättiin luvan selventämistä koskeva 92 §, joka koskee toiminnan vähäisiä muutoksia. Sen mukaan lupaviranomainen voi toiminnanharjoittajan tai valvontaviranomaisen pyynnöstä saattaa ympäristöluvan tiedot ajan tasalle antamalla asiasta kirjallisen lausuman. Lausuma voidaan antaa, jos se on merkitykseltään selventävä eikä sillä

<sup>7</sup> Kysytty: AVI, ELY

<sup>8</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>9</sup> Kysytty: AVI, ELY, konsulttiyritykset

<sup>10</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>11</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>12</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>13</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>14</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset



muuteta luvan tosiasiallista sisältöä niin, että muutoksesta voisi aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa taikka muutosta kenenkään oikeuteen tai etuun.

## 6. Millaisia vaikutuksia luvan selventämisestä koskevan uuden 92 §:n käyttöön- otolla on ollut ympäristölupamenettelyyn?

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Helpottanut yleisesti lupamenettelyä<sup>15</sup>
- Nopeuttanut lupamenettelyä<sup>16</sup>
- Säästänyt lupaviranomaisen resursseja<sup>17</sup>
- Säästänyt valvontaviranomaisen resursseja<sup>18</sup>
- Säästänyt luvanhakijan resursseja<sup>19</sup>
  
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

## VIRANOMAISNEUVONTA

Lakiuudistuksen yhteydessä ympäristönsuojelulakiin lisättiin viranomaisen yleistä neuvontavelvollisuutta tarkentava säännös (39 a §).

Viranomaisen on pyynnöstä annettava sähköisessä muodossa tietoa siitä, millaisia tietoja ja selvityksiä lupahakemukselta voidaan edellyttää, mitä lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä lupaviranomainen asian selvittämiseksi hankkii, missä määräajassa ne on tarkoitus antaa sekä mikä on lupapäätöksen arvioitu antamisajankohta. Lisäksi säännöksellä selvennettiin sitä, että viranomainen voi järjestää hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan tapaamisen hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi.

## 7. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen täsmennyksiin, joita tehtiin viranomaisen neuvontavelvollisuuteen?

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Säännös on nopeuttanut käsittelyä viranomaisissa<sup>20</sup>
- Säännös on parantanut hakemusten laatua<sup>21</sup>
- Säännös on tehostanut lupaviranomaisen resurssien käyttöä<sup>22</sup>
- Säännös on tehostanut valvontaviranomaisen resurssien käyttöä<sup>23</sup>

<sup>15</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>16</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>17</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>18</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>19</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>20</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>21</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>22</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>23</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

- Säännös on tehostanut luvanhakijan resurssien käyttöä<sup>24</sup>
- Säännös on parantanut ympäristönsuojelun tasoa<sup>25</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

## VALVONTA

### 8. Miten suunnitelmallinen valvonta muuttui riskiperusteisuuden myötä?

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Valvonta on kohdistunut aiempaa paremmin ympäristöriskien kannalta merkittäviin toimintoihin<sup>26</sup>
- Valvonta on muuttunut yhdenmukaisemmaksi eri viranomaisissa<sup>27</sup>
- Lupamääräysten noudattaminen on parantunut<sup>28</sup>
- Haitankärsijöiden yhteydenotot ovat vähentyneet<sup>29</sup>
- Toiminnanharjoittajat ilmoittavat aiempaa herkemmin häiriöistä ja poikkeuksellisista tilanteista<sup>30</sup>
- Ympäristönsuojelun taso on parantunut<sup>31</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

### 9. Miten katsot valvonnan maksullisuuden vaikuttaneen suunnitelmalliseen valvontaan?

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Valvonnan resurssit ovat lisääntyneet<sup>32</sup>
- Datan ja dokumenttien merkitys valvonnassa on lisääntynyt<sup>33</sup>
- Valvontatoimen työkuorma on vähentynyt<sup>34</sup>

<sup>24</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>25</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>26</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>27</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>28</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>29</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>30</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt

<sup>31</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>32</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt

<sup>33</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>34</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

- Yhteistyö valvontaviranomaisten välillä on lisääntynyt<sup>35</sup>
- Valvonta on muuttunut systemaattisemmaksi<sup>36</sup>
- Ympäristönsuojelun taso on parantunut<sup>37</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

## BAT-MENETTELYT

### 10. Mitä mieltä olet seuraavista 80 ja 81 §:ien mukaiseen BAT-tarkistamismenettelyyn liittyvistä väittämistä?

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Menettely on yleisesti katsoen selkeä<sup>38</sup>
- Menettelyyn liittyvä neljän vuoden määräaika päätelmien julkaisusta niiden noudattamiseen on riittävä<sup>39</sup>
- Kuuden kuukauden määräaika toiminnanharjoittajan valvontaviranomaiselle toimittamalle selvitykselle luvan tarkistamisen tarpeesta on riittävä<sup>40</sup>
- Lupaviranomaiselle on jäänyt neljän vuoden määräajan vuoksi liian vähän aikaa BAT-tarkistushakemusten käsittelyyn<sup>41</sup>
- Laitoksen pääasiallisen toiminnan määrittäminen on selkeää<sup>42</sup>
- Laitoksen toimintaan sovellettavien päätelmien hahmottaminen on selkeää<sup>43</sup>
- Menettely on parantanut ympäristönsuojelun tasoa<sup>44</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

<sup>35</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>36</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, tuomioistuinlaitos

<sup>37</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, tuomioistuinlaitos

<sup>38</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>39</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>40</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>41</sup> Kysytty: AVI, ELY

<sup>42</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>43</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>44</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

### 11. Mitä mieltä olet seuraavista 78 §:n mukaiseen BAT-päästötaasoja lievempien päästöraja-arvojen antamiseen liittyvistä väittämistä?

(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)

- Hakijoiden perustelut lievempien päästöraja-arvojen myöntämiseksi ovat olleet riittäviä<sup>45</sup>
- Menettely on tasapainossa saavutettavien ympäristöhyötyjen ja toisaalta säästöneiden kustannusten osalta<sup>46</sup>
- Hakijoiden yhdenmukainen kohtelu voi vaarantua<sup>47</sup>
- Menettely on parantanut ympäristönsuojelun tasoa<sup>48</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

### TURVETUOTANNON SIOITTAMINEN

12. Onko työhösi liittynyt uuden lain aikana turvetuotantoalueiden lupahakemusten käsittelyyn, niistä annettaviin lausuntoihin tai turvetuotannon valvontaan liittyviä tehtäviä?<sup>49</sup> Oletko ollut uuden lain aikana valmistelemassa turvetuotannon lupahakemuksia, lupapäätöksiä, valituspäätöksiä tai niistä annettavia lausuntoja, muistutuksia tai mielipiteitä tai onko tehtäviisi liittynyt turvetuotannon valvonta?<sup>50</sup>

- kyllä → seuraava kysymys
- ei → siirtyminen kysymykseen 15 (lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen)

YSL 13 §:n 1 momentin mukaan turvetuotannon sijoittamisesta ei saa aiheutua valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Arvioitaessa luonnonarvon merkittävyyttä otetaan huomioon sijoituspaikalla esiintyvien suolajien ja luontotyyppien uhanalaisuus sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus sekä suon luontotilaisuus.

Laissa tarkoitettu merkittävä luonnonarvo tarkoittaa käytännössä pääsääntöisesti useamman kuin yhden uhanalaisen lajin tai luontotyyppin esiintymistä toiminnan suunnitellulla sijoituspaikalla. Kaikkein uhanalaisimpien (äärimmäisen uhanalaiset ja erittäin uhanalaiset) luontotyyppien ja lajien osalta myös yksittäinen merkittävä esiintymä voisi muodostaa sijoituspaikkaesteen.

<sup>45</sup> Kysytty: AVI, ELY, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>46</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>47</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>48</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>49</sup> Kysytty: kunnat

<sup>50</sup> Kysytty: AVI, ELY, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, tuomioistuinitos, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

Säännös tulee sovellettavaksi, kun kyse on valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvän luonnontilaisuusluokittelun mukaisesta 3—5 luokan suosta. Lakiuudistuksessa alle kymmenen hehtaarin turvetuotantoalueet ja niihin liittyvät ojitukset siirtyivät luvanvaraisuuden piiriin niiden aiheuttaminen ympäristöhaittojen säätelemiseksi.

**13. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen lain 13 §:ään?**<sup>51</sup>

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Uudistus paransi mahdollisuuksia huomioida merkittävät luonnonarvot lupamenettelyssä
- Merkittävät luonnonarvot voidaan ottaa riittävästi huomioon turvetuotantoa koskevassa lupaharkinnassa
- Uudistus on vaikuttanut siihen, millaisille soille (luonnonarvot, luonnontilaisuusluokitus) ympäristölupia on haettu
- Suon luonnontilaisuusluokitusta koskevat säännökset (YSL 13 § ja YSA 44 §) ovat käyttökelpoisia työkaluja arvioitaessa turvetuotanto-hankkeen sijoituspaikan luonnonarvoja
- Uudistus on parantanut luonnonarvojen selvittämisen tasoa lupahakemuksissa
- Uudistus on yleisesti parantanut ympäristönsuojelun tasoa
- Merkittävä luonnonarvo on käsitteenä selkeä
  
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

**14. Minkälaisia ympäristövaikutuksia näet pienten, alle 10 hehtaarin, turvetuotantoalueiden siirtämisellä lupamenettelyyn olleen tai tulevan olemaan?**<sup>52</sup>

**LUPAMÄÄRÄYSTEN TARKISTAMISMENETTELYSTÄ LUOPUMINEN**

Lupamääräysten säännöllisestä tarkistamismenettelystä (71 §) luovuttiin lakimuutoksen myötä 1.5.2015 lukien.

**15. Onko lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen mielestäsi**

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Helpottanut lupakäsittelyä<sup>53</sup>
- Nopeuttanut lupakäsittelyä<sup>54</sup>
- Vähentänyt vireille tulleiden asioiden määrää<sup>55</sup>
- Lyhentänyt hakemusten käsittelyaikaa<sup>56</sup>

<sup>51</sup> Kysytty kaikilta

<sup>52</sup> Kysytty kaikilta

<sup>53</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>54</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>55</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, tuomioistuinlaitos

<sup>56</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

- Säästänyt lupaviranomaisen resursseja<sup>57</sup>
  - Säästänyt valvontaviranomaisen resursseja<sup>58</sup>
  - Säästänyt luvanhakijan resursseja<sup>59</sup>
  - Parantanut haitankärsijöiden asemaa<sup>60</sup>
  - Vähentänyt valitusherkkyyttä<sup>61</sup>
  - Parantanut ympäristönsuojelun tasoa<sup>62</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
  - Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

**16. Onko tarkistamismenettelystä luopuminen vaikuttanut lupamääräysten sisältöön?<sup>63</sup>**

- kyllä, millä tavalla?
- ei
- en osaa sanoa

**17. Entä onko tarkistamismenettelystä luopumisen seurauksena annettu sellaisia lupamääräyksiä, joilla jo ennakolta varaudutaan joihinkin tiettyihin muutoksiin, joita ajatellaan toiminnassa todennäköisesti tapahtuviksi?<sup>64</sup>**

- kyllä, minkälaisia?
- ei
- en osaa sanoa

**18. Mitä muita vaikutuksia lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopumisella on mahdollisesti ollut?<sup>65</sup>**

**LAITOSLUETTELON MUUTOKSET**

Luvanvaraisuus poistettiin kokonaan seuraavilta toiminnoilta: viilutehtailta, makeutusainetehtailta, kevytbetonitehtailta sekä jätevetensä yhdyskuntajätevedenpuhdistamolle johtavilta tekstiilien vesipesuloilta, rautametallien kylmävalssaamoilta, metalliteollisuuden kylmäprosesseista langanvedolta, valssaukselta ja syvävedolta, pellettien puristus-toiminnoilta ja pelastustoiminnan helikopteripaikoilta.

Luvanvaraisuus poistettiin lisäksi eräiltä liimapuutehtailta tai muita liimattuja tai laminoituja puutuotteita valmistavilta tehtailta, eräiltä maali-, väri- tai lakkatehtaalta, liimatehtailta, kumitehtailta sekä asbestia tai asbestipohjaisia tuotteita käsittelevältä laitoksilta.

<sup>57</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>58</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>59</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>60</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, konsulttiyritykset, tuomioistuinlaitos, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>61</sup> Kysytty kaikilta

<sup>62</sup> Kysytty kaikilta

<sup>63</sup> Kysytty kaikilta

<sup>64</sup> Kysytty kaikilta

<sup>65</sup> Kysytty kaikilta

Lisäksi luvanvaraisuuskynnystä nostettiin eräille orgaanisia liuottimia käyttäville toiminoille.

### **19. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen laitosluettelosta tehtyihin poistoihin ja luvanvaraisuuskynnysten nostoihin?**

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Muutokset olivat yleisesti perusteltuja<sup>66</sup>
- Muutokset paransivat haitankärsijöiden asemaa<sup>67</sup>
- Muutokset paransivat ympäristönsuojelun tasoa<sup>68</sup>
  
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

### **YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN JA MAA-AINESLAIN MUKAINEN YHTEISKÄSITTELY**

Vuonna 2015 tuli voimaan ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien yhteiskäsittelymahdollisuus (YSL 47 a §).

### **20. Onko tehtäviisi liittynyt ympäristö- ja maa-aineslupien yhteiskäsittelyyn liittyviä asioita?<sup>69</sup>**

- kyllä → seuraava kysymys
- ei → siirtyminen kysymykseen 24 (yleinen ilmoitusmenettely)

### **21. Onko ympäristö- ja maa-aineslupien yhteiskäsittelymahdollisuus mielestäsi** *(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Helpottanut lupamenettelyä<sup>70</sup>
- Nopeuttanut lupamenettelyä<sup>71</sup>
- Säästänyt lupaviranomaisen resursseja<sup>72</sup>
- Säästänyt valvontaviranomaisen resursseja<sup>73</sup>

<sup>66</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>67</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>68</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>69</sup> Kysytty kaikilta

<sup>70</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>71</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>72</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>73</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

- Säästänyt luvanhakijan resursseja<sup>74</sup>
- Parantanut ympäristönsuojelun tasoa<sup>75</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

**22. Onko ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien yhteiskäsittelymahdollisuus ollut tarpeellinen?**<sup>76</sup>

- kyllä, erittäin tarpeellinen
- kyllä, jonkin verran tarpeellinen
- ei lainkaan tarpeellinen
- en osaa sanoa

**23. Millaisia mahdollisia uusia haasteita ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien yhteiskäsittelymahdollisuus on aiheuttanut?**<sup>77</sup>

**YLEINEN ILMOITUSMENETTELY**

Yleinen ilmoitusmenettely (YSL 10 a luku) tuli voimaan 1.2.2019. Ilmoitusmenettelyyn siirrettiin eräät aiemmin luvanvaraiset toiminnot, erityisesti eläinsuojat.

**24. Mitä mieltä olet seuraavista yleiseen ilmoitusmenettelyyn liittyvistä väittämistä?**

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Menettely on nopeuttanut käsittelyä viranomaisissa<sup>78</sup>
- Menettelyn 120 vrk:n käsittelyaika on riittävä<sup>79</sup>
- Menettely on säästänyt viranomaisen resursseja<sup>80</sup>
- Menettely on säästänyt valvontaviranomaisen resursseja<sup>81</sup>
- Menettely on säästänyt toiminnanharjoittajan resursseja<sup>82</sup>
- Menettely on parantanut toiminnanharjoittajan asemaa<sup>83</sup>

<sup>74</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>75</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>76</sup> Kysytty kaikilta

<sup>77</sup> Kysytty kaikilta

<sup>78</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>79</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>80</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>81</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>82</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>83</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, tuomioistuinlaitos



- Menettely on parantanut haitankärsijöiden asemaa<sup>84</sup>
- Menettely on vähentänyt valituserkkyyttä<sup>85</sup>
- Menettely on parantanut ympäristönsuojelun tasoa<sup>86</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

**25. Oletko perehtynyt tehtävissäsi eläinsuoja-asetukseen (VNa ilmoituksenvaraisista eläinsuojista 138/2019)?<sup>87</sup>**

- kyllä → seuraava kysymys
- ei → siirtyminen kysymykseen 28 (rekisteröintimenettelyn muutokset)

**26. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä liittyen eläinsuoja-asetuksen käyttöönottoon?**

*(Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä / En osaa sanoa)*

- Asetus on sujuvoittanut hallinnollisia menettelyjä<sup>88</sup>
- Asetus on säästänyt lupaviranomaisen resursseja<sup>89</sup>
- Asetus on säästänyt valvontaviranomaisen resursseja<sup>90</sup>
- Asetus on säästänyt toiminnanharjoittajan resursseja<sup>91</sup>
- Asetus on parantanut haitankärsijän asemaa<sup>92</sup>
- Asetus on vähentänyt valituserkkyyttä<sup>93</sup>
- Asetus on parantanut ympäristönsuojelun tasoa<sup>94</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

**27. Onko eläinsuoja-asetuksen 3 § (vähimmäisetäisyydestä poikkeaminen) riittävän selkeä?<sup>95</sup>**

- kyllä
- ei, miksi?
- en osaa sanoa

<sup>84</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, konsulttiyritykset, tuomioistuineläinlaitos, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>85</sup> Kysytty kaikilta

<sup>86</sup> Kysytty kaikilta

<sup>87</sup> Kysytty kaikilta

<sup>88</sup> Kysytty kaikilta

<sup>89</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>90</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>91</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>92</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, konsulttiyritykset, tuomioistuineläinlaitos, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>93</sup> Kysytty kaikilta

<sup>94</sup> Kysytty kaikilta

<sup>95</sup> Kysytty kaikilta

## REKISTERÖINTIMENETTELYN MUUTOKSET

**28. Onko rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajentaminen betoniasemiin ja betonituotetehtaisiin ollut toimiva ratkaisu?**<sup>96</sup>

- kyllä
- osittain
- ei
- en osaa sanoa

**29. Oletko perehtynyt tehtävissäsi betoniasema-asetukseen (VNa kiinteän betoniaseman ja betonituotetehtaan ympäristönsuojeluvaatimuksista 858/2018)?**<sup>97</sup>

- kyllä → seuraava kysymys
- ei → siirtyminen kysymykseen 31 (jakeluasema-asetus)

**30. Onko betoniasema-asetus mielestäsi sujuvoittanut menettelyjä verrattuna aiempaan lupamenettelyyn?**

*(Paljon / Jonkin verran / Melko vähän / Ei lainkaan / En osaa sanoa)*

- Viranomaisen kannalta<sup>98</sup>
- Toiminnanharjoittajan kannalta<sup>99</sup>
- Haitankärsijän kannalta<sup>100</sup>
  
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

**31. Onko jakeluasema-asetuksen (VNa nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista 314/2020) soveltamisalan laajentaminen muun muassa ilmailun ja raideliikenteen jakeluasemiin ollut toimiva ratkaisu?**<sup>101</sup>

- kyllä
- osittain
- ei
- en osaa sanoa

---

<sup>96</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>97</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>98</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>99</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>100</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>101</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

**32. Oletko soveltanut työssäsi jakeluasema-asetusta? / Oletko perehtynyt tehtävissäsi jakeluasema-asetukseen?**<sup>102</sup>

- kyllä → seuraava kysymys
- ei → siirtyminen kysymykseen 34 (rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajennukset)

**33. Onko uusi jakeluasema-asetus mielestäsi sujuvoittanut menettelyjä verrattuna aiempaan?**

*(Paljon / Jonkin verran / Melko vähän / Ei lainkaan / En osaa sanoa)*

- Viranomaisen kannalta<sup>103</sup>
- Toiminnanharjoittajan kannalta<sup>104</sup>
- Haitankärsijän kannalta<sup>105</sup>
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

**34. Ovatko rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajennukset sujuvoittaneet menettelyjä yleisesti verrattuna aiempaan lupamenettelyyn?**<sup>106</sup>

- paljon
- jonkin verran
- melko vähän
- ei ollenkaan
- en osaa sanoa

**YLEISET KYSYMYKSET**

**35. Onko muiden ympäristöllisten lakien soveltamisessa vielä yhteensovittamishaasteita ympäristönsuojelulain kanssa?**<sup>107</sup>

- kyllä, minkä lakien yhteydessä ja minkälaisia haasteita?
- ei
- en osaa sanoa

<sup>102</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>103</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>104</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset

<sup>105</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>106</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>107</sup> Kysytty kaikilta

**36. Onko uusi laki muutoksineen mielestäsi tehostanut yleisesti ympäristönsuojelun ennakkollisia hyväksymismenettelyjä (lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjä)?<sup>108</sup>**

- merkittävästi
- jonkin verran
- vähän
- ei lainkaan
- en osaa sanoa

**37. Voitaisiinko ympäristönsuojelulain mukaisia ennakkollisia hyväksymismenettelyjä edelleen sujuvoittaa?<sup>109</sup>**

**38. Ovatko lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjen väliset erot mielestäsi riittävän selkeitä?**

*(Kyllä / Ei / En osaa sanoa)*

- Viranomaisille<sup>110</sup>
- Toiminnanharjoittajille<sup>111</sup>
- Haitankärsijöille<sup>112</sup>
  
- Voit tarvittaessa selventää valintojasi
- Mitä muita vaikutuksia muutoksella on ollut?

**39. Mitkä ovat lupamenettelyn hyvät ja huonot puolet?<sup>113</sup>**

**40. Mitkä ovat yleisen ilmoitusmenettelyn hyvät ja huonot puolet?<sup>114</sup>**

**41. Mitkä ovat rekisteröintimenettelyn hyvät ja huonot puolet?<sup>115</sup>**

**42. Ovatko menettelyiden muutokset johtaneet jälkivalvontamenettelyiden (YSL 18 luvun mukaiset asiat) lisääntymiseen?<sup>116</sup>**

- kyllä
- ei
- en osaa sanoa

---

<sup>108</sup> Kysytty kaikilta

<sup>109</sup> Kysytty kaikilta

<sup>110</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>111</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset,

<sup>112</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>113</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>114</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>115</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat, teollisuusjärjestöt, tuottajajärjestöt, konsulttiyritykset, kansalaisjärjestöt ja saamelaisorganisaatiot

<sup>116</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

**43. Onko muutosten takia tullut aiempaa enemmän 186 §:n (vireillepano-oikeus) mukaisia asioita?<sup>117</sup>**

- kyllä
- ei
- en osaa sanoa

**44. Miten uusi laki ja siihen tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet asianosaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin?<sup>118</sup>**

**45. Onko uudella lailla kokonaisuutena arvioiden ollut vaikutusta ympäristönsuojelun tasoon?<sup>119</sup>**

- parantanut merkittävästi
- parantanut jonkin verran
- ei vaikutusta
- heikentänyt jonkin verran, miksi?
- heikentänyt merkittävästi, miksi?
- en osaa sanoa

**46. Missä asioissa ympäristönsuojelulain uudistus on mielestäsi onnistunut?<sup>120</sup>**

**47. Entä missä asioissa ympäristönsuojelulain uudistus on mielestäsi epäonnistunut?<sup>121</sup>**

**48. Miten ympäristönsuojelulakia tulisi edelleen kehittää?<sup>122</sup>**

**49. Koko aihepiiriä koskeva ”vapaa sana”<sup>123</sup>**

---

<sup>117</sup> Kysytty: AVI, ELY, kunnat

<sup>118</sup> Kysytty kaikilta

<sup>119</sup> Kysytty kaikilta

<sup>120</sup> Kysytty kaikilta

<sup>121</sup> Kysytty kaikilta

<sup>122</sup> Kysytty kaikilta

<sup>123</sup> Kysytty kaikilta

## Liite 2. Haastattelukysymykset

### Lupamääräyksiä koskevat muutokset

- Miten 54 §:n mukainen selvitysvelvollisuus on toiminut lupamääräysten muutostarvetta ajatellen?<sup>124</sup>

### Luvan selventämismahdollisuus

- Onko 92 §:n mukainen luvan selventämismahdollisuus ollut käyttökelpoinen?<sup>125</sup>
- Pitäisikö pykälää jotenkin muuttaa tai kehittää?<sup>126</sup>

### Viranomaisneuvonta

- Miten 39 a §:n mukainen viranomaisen neuvontavelvollisuus on käytännössä toiminut?<sup>127</sup>
- Miten käytäntöjä voitaisiin vielä parantaa?<sup>128</sup>

### Valvonta

- Miten suunnitelmallinen valvonta muuttui riskiperusteisuuden myötä?<sup>129</sup>
- Tulisiko valvontamaksujen kustannusvastaavuutta lisätä?<sup>130</sup>

### Turvetuotannon luonnonarvot

- Voidaanko merkittävät luonnonarvot ottaa riittävästi huomioon turvetuotantoa koskevassa lupaharkinnassa?<sup>131</sup>
- Onko YSL:ssa ja YSA:ssa esitetty soiden luonnontilaisuusluokitus käyttökelpoinen työkalu arvioitaessa turvetuotantohankkeen sijoituspaikan luonnonarvoja?<sup>132</sup>
- Minkälaisia vaikutuksia alle 10 ha turvetuotantoalueiden siirtämisellä lupamenettelyn piiriin on ollut tai saattaa olla?<sup>133</sup>
- Onko uudistus vaikuttanut siihen, millaisille soille ympäristölupia on haettu?<sup>134</sup>

<sup>124</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto

<sup>125</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto

<sup>126</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto

<sup>127</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto

<sup>128</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto

<sup>129</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus, MTK, Matkailu- ja ravintola-ala (MaRa), Vesiensuojeluyhdistysten Liitto (VSYL)

<sup>130</sup> Kysytty: ELY, Kuntaliitto

<sup>131</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, tuomioistuimet, Itä-Suomen yliopisto, Suomen Luonnonsuojeluliitto (SLL)

<sup>132</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, tuomioistuimet, Itä-Suomen yliopisto, SLL

<sup>133</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, tuomioistuimet, Itä-Suomen yliopisto, SLL

<sup>134</sup> Kysytty: SLL

### Lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopuminen

- Minkälaisia vaikutuksia lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopumisella on ollut?<sup>135</sup>
- Onko menettelystä luopuminen vaikuttanut haitankärsijöiden asemaan?<sup>136</sup>

### BAT-menettelyt

- Onko BAT-tarkistamismenettelyyn liittyviä yleisiä ongelmia tai ristiriitaisuuksia noussut esiin?<sup>137</sup>
- Aiheuttaako BAT-tarkistamismenettelyn neljän vuoden määräaikaan päätelmien julkaisusta niiden noudattamiseen ongelmia?<sup>138</sup>
- Miten BAT-tarkistamismenettelystä voitaisiin saada sisällöllisesti selkeämpi? Onko esimerkiksi ELYjen rooli BAT-tarkistamismenettelyssä riittävän selkeä? Pitäisikö menettelyyn sisällyttää muitakin kuin BAT:n mukaisuuden tarkistaminen?<sup>139</sup>
- Pääasiallisen toiminnan/sivutoiminnan määrittäminen ja niihin liittyvien BAT-päätelmien soveltaminen koetaan haastavaksi. Onko saatavilla oleva yleinen ohjeistus riittävää ja hyödyllistä? Tarvitaanko mielestäsi uusia yleisiä/toimialakohtaisia soveltamisohjeita tai BAT-koulutusta nykyistä enemmän? Mitä nämä pitäisivät sisällään?<sup>140</sup>
- Minkälaisia kokemuksia on YSL 78 §:n mukaisista BAT-päästötasojen lievennyksistä?<sup>141</sup>
- Miten hakijoiden yhdenmukainen kohtelu voi vaarantua sovellettaessa BAT-tasojen lievempiä päästöraja-arvoja?<sup>142</sup>
- Onko lievennysten soveltaminen riittävän yhdenmukaista ja miten yhdenmukaisuuteen voitaisiin vaikuttaa?<sup>143</sup>
- BAT-menettelyn on katsottu jossain määrin parantavan ympäristönsuojelun tasoa. Mitkä seikat uudistuksessa (esim. BAT-tasojen sitovuus) ovat vaikuttaneet tähän eniten?<sup>144</sup>

### Laitosluettelon muutokset

- Minkälaisia vaikutuksia laitosluetteloon tehdyillä poistoilla ja luvanvaraisuuskynnysten nostolla on ollut?<sup>145</sup>

<sup>135</sup> Kysytty kaikilta

<sup>136</sup> Kysytty kaikilta

<sup>137</sup> Kysytty: AVI, ELY, tuomioistuimet, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus, MTK, SLL

<sup>138</sup> Kysytty: AVI, ELY, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus, MTK

<sup>139</sup> Kysytty: AVI, ELY, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus

<sup>140</sup> Kysytty: AVI, ELY, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus

<sup>141</sup> Kysytty: AVI, ELY, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus, MTK

<sup>142</sup> Kysytty: AVI, ELY, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus

<sup>143</sup> Kysytty: AVI, ELY, tuomioistuimet, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus

<sup>144</sup> Kysytty: tuomioistuimet, SLL

<sup>145</sup> Kysytty kaikilta

### Rekisteröintimenettelyn muutokset

- Ovatko rekisteröintimenettelyn soveltamisalan laajentamiset olleet perusteltuja?<sup>146</sup>
- Pitäisikö soveltamisalaa laajentaa edelleen?<sup>147</sup>
- Onko itse menettely näkynyt jollakin tavalla tuomioistuimessa?<sup>148</sup>
- Onko menettely vaikuttanut haitankärsijöiden asemaan?<sup>149</sup>

### Yleinen ilmoitusmenettely

- Minkälaisena menettelyn käyttöönotto on näyttäytynyt haastateltavan näkökulmasta?<sup>150</sup>
- Onko eläinsuoja-asetuksen sisällössä tai soveltamisessa esiintynyt ongelmia?<sup>151</sup>
- Onko menettely vaikuttanut haitankärsijöiden asemaan?<sup>152</sup>
- Liittyykö menettelyyn mahdollisesti hankaluuksia tai epäselvyyksiä?<sup>153</sup>

### Ympäristönsuojelun taso

- Miten uudistukset ovat vaikuttaneet ympäristönsuojelun tasoon?<sup>154</sup>
- Olisiko ys-tasoa edelleen mahdollista parantaa? Miten?<sup>155</sup>

### Yleiset kysymykset

- Ovatko lain nykyiset ennakkolliset hyväksymismenettelyt toimivia? Miten niitä tulisi kehittää?<sup>156</sup>
- Ovatko em. menettelyjen erot selkeät?<sup>157</sup>
- Onko muiden ympäristöllisten lakien soveltamisessa vielä yhteensovittamishaasteita ympäristönsuojelulain kanssa?<sup>158</sup>

<sup>146</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus, MTK, MaRa, VSYL, SLL

<sup>147</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus, MTK, MaRa, VSYL, SLL

<sup>148</sup> Kysytty: Vaasan hallinto-oikeus

<sup>149</sup> Kysytty: Vaasan hallinto-oikeus

<sup>150</sup> Kysytty kaikilta

<sup>151</sup> Kysytty kaikilta

<sup>152</sup> Kysytty: tuomioistuimet

<sup>153</sup> Kysytty: teollisuus, MTK

<sup>154</sup> Kysytty kaikilta

<sup>155</sup> Kysytty kaikilta

<sup>156</sup> Kysytty kaikilta

<sup>157</sup> Kysytty: teollisuus, MTK

<sup>158</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus, MTK, MaRa, VSYL, SLL



- Miten uusi laki ja siihen tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet haitankärsijöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin?<sup>159</sup>
- Miten lain uudistaminen on kokonaisuutena onnistunut?<sup>160</sup>
- Miten sitä tulisi jatkossa kehittää?<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Kysytty: AVI, ELY, Kuntaliitto, Itä-Suomen yliopisto, teollisuus, MTK, MaRa, VSYL, SLL

<sup>160</sup> Kysytty kaikilta

<sup>161</sup> Kysytty kaikilta

## Lähteet

Attila, M. 2021. [Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020](#). Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35. Helsinki.

Attila, M., Ekroos, A., Räsänen, S., Silvo, K. ja Tuomainen J. 2020. [Investointien teho- kas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29, 18.5.2020. Helsinki.

Attila, M., Huotari, E. ja Lardot, S. 2020. Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2018–2019. [Suomen ympäristökeskuksen raportteja 44/2020](#). Helsinki.

Attila, M. 2017. [Ympäristölupamenettelyn pullonkaulat ja kesto](#). Ympäristöministeriön raportteja 5/2017. Helsinki.

Belinskij, A., Hepola, M., Hollo, E., Kauppila, J., Mäenpää, M., Määttä, T., Römpötti, E., Valve, H. ja Soininen, N. 2019. [Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntö- keudelliset perusteet](#). Suomen ympäristökeskuksen raportteja 26/2019. Helsinki.

Ekroos, A. ja Warsta, M. 2014. [Selvitys maa-aineslain muutoksenhakusäännöksiin kehittämismahdollisuuksista](#). Enlawin Consulting Oy 2014.

Ekroos, A. ja Warsta, M. 2012. [Luontoarvot ympäristölupamenettelyssä](#). Selvitys ympäristönsuojelulain ja muun lainsäädännön kehittämisestä. Enlawin Consulting Oy.

Ekroos, A., Järvinen, M., Mannila, J., Warsta, M. 2006. Selvitys ympäristölupajärjestelmän yksinkertaistamisesta ja yksinkertaistamisen keinoista. Ramboll 31.10.2006.

Eränkö, L. 2013. [Rekisteröintimenettelyn ja ympäristönsuojeluvaatimusasetusten toimivuus](#). Ympäristöministeriön raportteja 4/2013. Helsinki.

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2019. [Ympäristölupahakemuksen laatiminen tuotannossa olevalle alle 10 hehtaarin turvetuotantoalueelle](#). Opas 1/2019.

GTK. 2014. Turvevarojen tilinpito, luonnontilaisuusluokat. [https://gtkdata.gtk.fi/Turvevarojen\\_tilinpito/](https://gtkdata.gtk.fi/Turvevarojen_tilinpito/) (Luettu 16.2.2022).

- Herranen, N. 2018. Luonnonarvojen huomioon ottaminen turvetuotannon sijoittamisessa. *Ympäristöjuridiikka* 2–3/2018, s. 9–41.
- HE 243/2021. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 11 ja 18 luvun muuttamisesta.
- HE 59/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 18 luvun 19 §:n muuttamisesta sekä ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.
- HE 94/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun 3 §:n muuttamisesta.
- HE 8/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.
- HE 147/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja jätelain 89 ja 108 §:n muuttamisesta.
- HE 257/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta.
- HE 213/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Hollo, E. 2010. [Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamennettelyyn](#). Ympäristöministeriön raportteja 15/2010.
- Kauppila, J. 2016. [Vesienhoitosuunnitelman oikeudellisen vaikuttavuuden rakentaminen](#). Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 138, 2016.
- Koivulehto, M., Jääskeläinen, T., Nieminen, T., Kokko, A., Ojala, O. ja Kauppila, J. 2012. [Lupajärjestelmän kehittäminen luonnonarvojen turvaamiseksi: Arvio neljän sääntelyvaihtoehdon vaikutuksista](#). Suomen ympäristökeskus. Helsinki.
- Lillunen, A. 2017. [Ympäristölupien valvonnan kehittäminen](#). Loppuraportti. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Elinvoimaa alueelle 4/2017.
- Lindqvist, H. 2021. [Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2021](#). Raportti kyselytutkimuksen tuloksista. Suomen Kuntaliitto ry. Helsinki.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2011. [Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi](#). Työryhmämuistio MMM 2011:1. Helsinki.

Puska, A. 2019. [Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset – viranomaishaastattelujen tulokset](#). Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10. Helsinki.

Pärnänen, S. 2012. [Luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien mukaisessa lupamenettelyssä](#). Selvitys 31.1.2012.

Rinne, T., Attila, M., Ekroos, A., Kauppila, A-K., Silvo, K., Tuomainen, J. ja Warsta, M. 2017. [Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen. Lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2017, 19.6.2017. Helsinki.

Rintala, J. ja Haavanlammi, E. 2011. [Muutoksenhaun vaikutus maa-ainesluvan voimassaoloon](#). Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2011. Helsinki.

Rintala, J. ja Lonka, H. 2013. [Maa-aineslain toimivuuden arviointi](#). Suomen ympäristö 12/2013. Helsinki.

Silvo, K., Belinskij, A., Attila, M., Honkonen, T., Horn, S., Huhta, K., Romppanen, S., Saastamoinen, U., Seppälä, J. ja Soimakallio, S. 2021. [Ilmastovaikutukset ja ympäristölupamenettely](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:43. Helsinki.

Silvo, K., Lehtoranta, V., Savolahti, M., Attila, M., Marttunen, M., Hjerppe, T., Forsius, K. ja Jouttijärvi, T. 2020. [BAT-päästötaasoja lievempien raja-arvojen hyötyjen ja haittojen arvioinnin hyvät käytännöt](#). Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2020. Helsinki.

Valtioneuvosto. 2012. [Valtioneuvoston periaatepäätös soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta](#). Helsinki.

Ympäristöministeriö. 2022. [Rahkasammalen korjuun ympäristövaikutukset -yhteistyöryhmän loppuraportti](#). Ympäristöministeriö. Helsinki.

Ympäristöministeriö. 2020a. Ympäristönsuojelulain toimeenpanoprojekti 5, laitosluettelopienryhmä. [Laitosluettelon muutokset ja tulkinnat](#). Muistio 10.1.2020.

Ympäristöministeriö. 2020b. [Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista](#). Muistio 24.4.2020.

Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö. 2019. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueita koskeva selvitys. 28.6.2019. VN/1300/2019. Julkaisematon.

Ympäristöministeriö. 2018. [Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi kiinteiden betoniasemien ja betonituotetehtaiden ympäristönsuojeluvaatimuksista](#). Muistio 26.10.2018.

Ympäristöministeriö. 2016. [Turvetuotannon ympäristölupahakemuksen luontoselvitykset -ohje](#). Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2016. Helsinki

Ympäristöministeriö. 2015. [Turvetuotannon ympäristönsuojeluohje](#). Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2015. Helsinki.

Ympäristöministeriö. 2014a. Ympäristönsuojelulain toimeenpanoprojekti 5, BAT-pienryhmä. [Muistio päätelmien soveltamisesta ja päätelmien julkaisun jälkeisestä ympäristölupien tarkistamisesta](#). Muistio 7.10.2014.

Ympäristöministeriö. 2014b. Ympäristönsuojelulain toimeenpanoprojekti 5, BAT-pienryhmä. [Ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaisen poikkeaman soveltamisesta](#). Muistio 7.10.2014.

YmVM. 2014. Ympäristövaliokunnan mietintö 3/2014.

tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-028-8

ISSN PDF 2342-6799