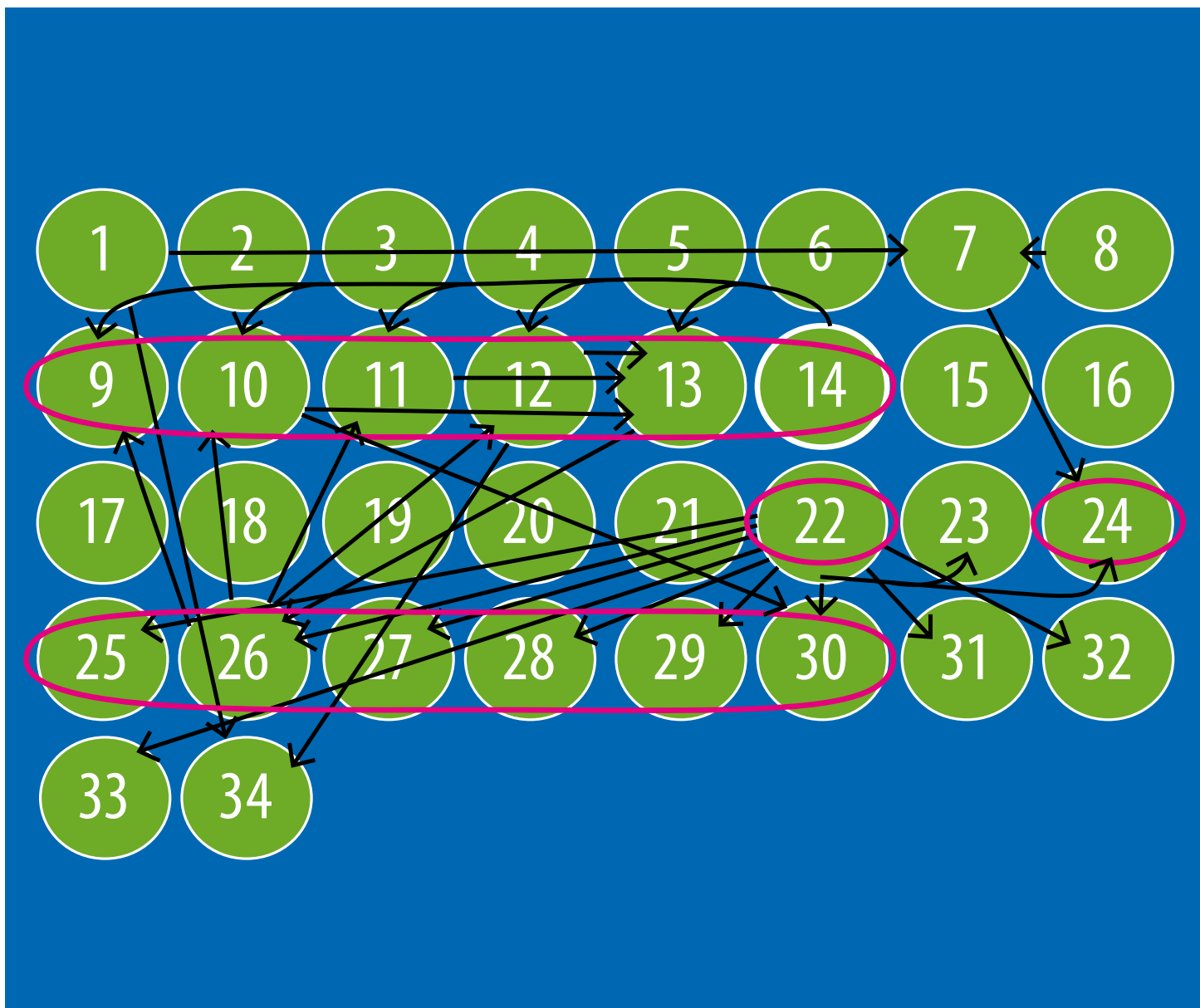




Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset

Viranomaishaastattelujen tulokset



Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10

Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset

Viranomaishaastattelujen tulokset

Anne Puska

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-361-013-2

Kannen kuva: Lupamääräysten keskinäiset suhteet, Lotta Jaakkola,
Suomen Ampumaurheiluliitto.

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	26.4.2019	
Tekijät	Anne Puska		
Julkaisun nimi	Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset. Viranomaishaastattelujen tulokset		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön julkaisu 2019:10		
Diaari/hankenumero	VN/5912/2018	Teema	Ympäristönsuojelu
ISBN PDF	978-952-361-013-2	ISSN PDF	2490-1024
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-013-2		
Sivumäärä	64	Kieli	suomi
Asiasanat	ympäristönsuojelu, ympäristönsuojelulaki, ympäristöluvat, ympäristövalvonta, lupamenettely, lupamääräysten tarkistaminen		
Tiivistelmä	<p>Hankkeessa selvitettiin ympäristönsuojelulain (527/2014) lupamääräysten tarkistamista koskevan pykälän (71 §) kumoamisen vaikutusta nykylainsäädännössä olevien luvan muuttamista koskevien pykälien käyttöön, kun lakimuutoksesta oli kulunut vajaat neljä vuotta.</p> <p>Tavoitteena oli arvioida, miten lakimuutos on vaikuttanut ympäristöluvanvaraisen toiminnan päästöjen ja vaikutusten huomioimiseen ja menettelyihin lupakäsittelyssä ja valvonnassa. Selvityksessä haastateltiin valtion lupa- ja valvontaviranomaisia sekä oikeusasteista Vaasan hallinto-oikeutta.</p> <p>Haastattelut toteutettiin etukäteen annettujen kysymysten avulla. Haastatteluissa esiin tulleista havainnoista sekä kehittämis- ja toimenpide-ehdotuksista koottiin yhteenvedot.</p> <p>Tuloksena raportissa esitetään kehittämis- ja toimenpide-ehdotuksia ympäristölupa- ja muihin menettelyihin sekä säädösten kehittämistarpeita.</p>		
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	26.4.2019	
Författare	Anne Puska		
Publikationens titel	Konsekvenser av sloandet av översynen av miljötillståndsvillkor. Resultat av myndighetsintervjuer		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets publikationer 2019:10		
Diarie-/ projektnummer	VN/5912/2018	Tema	Miljövård
ISBN PDF	978-952-361-013-2	ISSN PDF	2490-1024
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-013-2		
Sidantal	64	Språk	finska
Nyckelord	miljöskydd, miljöskyddslagen, miljötillstånd, miljötillsyn, tillståndsförfarande, översyn av tillståndsvillkor		
Referat	<p>Inom ramen för projektet har man undersökt vilken inverkan upphävandet av paragrafen om översyn av tillståndsvillkor (71 §) i miljöskyddslagen (527/2014) haft på användningen av de paragrafer i den gällande lagstiftningen som gäller ändring av ett tillstånd.</p> <p>Syftet var att utvärdera hur lagändringen har inverkat på beaktandet av utsläpp och deras konsekvenser i miljötillståndspliktig verksamhet och på förfarandena vid tillstandsbehandling och övervakning under de drygt fyra år som gått sedan lagen ändrades. Vid utredningen intervjuades statens tillstands- och tillsynsmyndigheter samt av rättsinstanserna Vasa förvaltningsdomstol.</p> <p>Intervjuerna genomfördes med hjälp av frågor som skickats ut på förhand. Utifrån vad som framkommit i intervjuerna och utvecklings- och åtgärdsförslagen sammanställdes ett sammandrag.</p> <p>Resultatet som presenteras i rapporten är utvecklings- och åtgärdsförslag när det gäller miljötillståndsförfarandet och andra förfaranden samt vilket behov det finns av att utveckla lagstiftningen.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment	26th April 2019	
Authors	Anne Puska		
Title of publication	Impact of repealing the review of environmental permit regulations. Results of interviews with authorities		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Environment 2019:10		
Register number	VN/5912/2018	Subject	Environmental protection
ISBN PDF	978-952-361-013-2	ISSN (PDF)	2490-1024
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-013-2		
Pages	64	Language	Finnish
Keywords	environmental protection, Environmental Protection Act, environmental permits, environmental supervision, permit procedure, review of permit regulations		
<p>Abstract</p> <p>The project examined the impact of the repeal of section 71 of the Environmental Protection Act, regarding the review of permit regulations, on the application of the sections regarding the amendment of permits in present legislation after nearly four years since the amendment to the Act.</p> <p>The goal was to assess how the amendment has affected the observation of emissions and effects of activities subject to an environmental permit as well as the procedures in permit processing and supervision. Interviews were conducted with the state permit and supervisory authorities as well as representatives of the Administrative Court of Vaasa.</p> <p>The interviews were conducted using questions supplied in advance. The observations, suggestions for development and proposed measures that arose in the interviews were compiled into summaries.</p> <p>This report presents proposals for development and action regarding environmental permit and other procedures as well as development needs regarding statutes.</p>			
Publisher	Ministry of the Environment		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Tavoitteet ja selvityksen taustaa	10
3	Haastattelut	12
4	Vastausten tarkastelu	14
4.1	Valvojen vastaukset (ELY)	14
4.1.1	Lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen hyödyt ja haitat	14
4.1.2	Korvaavat menettelyt ja tarve uusille toimenpiteille	16
4.1.2.1	Työn sisällön muuttuminen valvonnassa	16
4.1.2.2	Muiden menettelyjen käyttö	17
4.1.2.3	Uudenlaisten toimenpiteiden tarve valvonnassa	18
4.1.3	Aloitemenettely (YSL 89 §) ja sen toimivuus	19
4.1.4	Samalla alueella sijaitsevien toimintojen yhteistarkastelu valvonnassa	22
4.1.5	Toimintaa koskevien tietojen ajantasaisuus	23
4.1.5.1	Toimintaa koskevien tietojen päivittäminen ja hakijalta saatavat selvitykset	23
4.1.5.2	Luvan ajantasaisuus	24
4.1.6	Tarve hallinnollisten menettelyjen tai säädösten muutokseen	25
4.1.7	”Sana on vapaa” – Valvonnassa esiin tulleita ongelmia ja kehittämisehdotuksia	26
4.1.8	Valvontapäälliköiden vastauksista	29
4.1.9	Organisaatiomuutoksen vaikutukset	30
4.2	Lupakäsittelijöiden vastaukset (AVI)	30
4.2.1	Lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen hyödyt ja haitat	30
4.2.2	Korvaavat menettelyt ja tarve uusille toimenpiteille	32
4.2.2.1	Muiden YSL:n mukaisten menettelyjen käyttö ja selvitykset lupapäätöksissä	32
4.2.2.2	Uudenlaisten toimenpiteiden tarve lupapäätösten valmistelussa	33
4.2.3	Aloitemenettely (YSL 89 §) ja sen toimivuus	34
4.2.4	Samalla alueella sijaitsevien toimintojen yhteistarkastelu luvituksessa	36
4.2.5	Toimintaa koskevien tietojen ajantasaisuus	37
4.2.5.1	Toimintaa koskevien tietojen päivittäminen ja hakijalta saatavat selvitykset	37
4.2.5.2	Luvan ajantasaisuus	37
4.2.6	Tarve hallinnollisten menettelyjen tai säädösten muuttamiseen	38
4.2.7	”Sana on vapaa” – Lupakäsittelyssä esiin tulleita ongelmia ja kehittämisehdotuksia	39
4.2.8	Y-johtajien vastauksista	39
4.2.9	Organisaatiomuutoksen vaikutukset	40
4.3	Vaasan hallinto-oikeuden (VHO) vastaukset	40

5 Johtopäätökset	46
5.1 Lupamääräysten tarkistamisesta luopuminen	46
5.2 YSL 89 §: n mukaiset aloitteet	47
5.3 Muiden menettelyjen käyttö.....	48
5.4 Saman alueen toimintojen yhteistarkkailu.....	49
5.5 Lupien ajantasaisuus	50
6 Kehittämisehdotukset ja suositukset jatkotoimenpiteiksi	51
6.1 Lainsäädäntömuutokset.....	51
6.2 Tulkinnat ja ohjeistukset.....	52
6.3 Toimintatapamuutokset lupa- ja valvontakäytännöissä.....	52
6.4 Muu jatkoselvityksen tarve.....	53
6.5 Muut selvityksessä esiintuodut muutos- ja kehittämistarpeet	54
Liitteet	56
Liite 1. Haastattelukysymykset AVI ja ELY.....	56
Liite 2. Haastattelukysymykset Vaasan hallinto-oikeudelle.....	58
Liite 3. Ympäristönsuojelulain (527/2014) kumottu 71 § (lupamääräysten tarkistaminen) ja nykyiset luvan muuttamista koskevat 29 §, (toiminnan olennainen muuttaminen), 89 § (luvan muuttaminen) ja 90 § (luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella).....	59
Liite 4. Tapausesimerkki turvetuotannon lupien soveltamisongelmista.....	61

1 Johdanto

Vuodesta 2000 lähtien vuoteen 2010 asti ympäristönsuojelulaissa (86/2000) oli lupamääräysten tarkistamista koskeva 55 §. Siihen asti lupa- ja valvontaviranomaisena toimivat alueelliset ympäristökeskukset ja toisena valtion lupaviranomaisena ympäristölupavirastot. Vuonna 2010 lupapäätökset ja valvonnalliset päätökset eriytyivät eri viranomaisille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (valvonta) ja aluehallintovirastoihin (ympäristöluvat). Lupamääräysten tarkistamispykälää (55 § ja myöhemmin 71 §) sovellettiin valtion lupaviranomaisen myöntämiin ympäristölupiin pääsääntöisesti siten, että ympäristölupiin asetettiin lähes poikkeuksetta velvoite jättää hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi viimeistään päätöksessä harkittuun määräaikaan mennessä. Lupamääräysten tarkistamispykälä kumottiin ympäristönsuojelulain muuttamista koskevalla lailla (423/2015), joka tuli voimaan 1.5.2015.

Nykyllä säännöksellä luvan muuttaminen on mahdollista ympäristönsuojelulain 89 §:n (luvan muuttaminen) tai 29 §:n (toiminnan olennainen muuttaminen) perusteella tai 90 §:n (erityinen selvitys) perusteella. Lisäksi direktiivilaitoksen luvat tulevat tarvittaessa tarkistettavaksi ympäristönsuojelulain 81 §:n perusteella (BAT-päätelmien julkaisu). Tässä hankkeessa tarkastellaan lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutuksia ja mm. sitä, ovatko ympäristönsuojelulain em. muut menettelyt lisääntyneet tai korvanneet tarkistamismenettelyä.

Selvityksen rahoitti ympäristöministeriö. Hankkeen ohjausryhmään kuuluivat Oili Rahnasto, Juha Lahtela ja Sini Pietilä ympäristöministeriöstä ja Marja-Terttu Parsama ja Anne Puska Etelä-Suomen aluehallintovirastosta. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa taustaryhmään kuuluivat Marja-Terttu Parsama, Raija Aaltonen, Arja Johansson ja Anne Puska.

Kansikuvassa on luvanhaltijan laatima ja lupaviranomaiselle toimittama esitys erään toiminnan lupamääräysten keskinäisistä suhteista. Siinä ympyröityihin punaisella merkittyihin ympäristöluvan lupamääräyksiin haetaan muutosta. Kyseessä on muutoksenhakutuomioistuimen palauttama lupa-asia, jonka jatkokäsittelyn vuoksi luvanhaltija katsoo tarkoituksenmukaiseksi hakea muutosta myös yllä oleviin voimassa oleviin lupamääräyksiin.

2 Tavoitteet ja selvityksen taustaa

Tavoitteena on ollut arvioida, miten lupamääräysten tarkistamisesta luopuminen on vaikuttanut ympäristöluvanvaraisen toiminnan lupa- ja muihin hyväksymismenettelyihin. Tavoitteena oli myös arvioida, miten saman alueen luvanvaraisten toimintojen yhteisvaikutukset huomioidaan kokonaisuutena ja lupapäätösten valvonnassa, kun luvan tarkistamismenettelyä ei enää ole.

Hankkeessa kartoitettiin lakimuutoksen seurauksia sekä valvonnassa että lupakäsittelyssä. Lisäksi selvitettiin muutoksesta mahdollisesti aiheutuneita ongelmia/muutostarpeita. Selvitysaineisto saatiin haastattelemalla valtion lupa- ja valvontaviranomaisia sekä oikeusasteista Vaasan hallinto-oikeutta. Työ rajattiin koskemaan pelkästään edellä mainittuja tahoja. Työn kuluessa oli määrä tunnistaa selvitystarve myös muiden tahojen näkemyksistä.

Tässä raportissa on esitetty yhteenvedot ja johtopäätökset haastattelujen tuloksista. Tulosten perusteella raportissa esitetään kehittämis- ja toimenpide-ehdotukset koskien ympäristölupa- ja muita hallinnollisia menettelyjä sekä säädösten kehittämistarpeita.

Aluehallintovirastoissa käsiteltiin yhteensä 1 350 lupamääräysten tarkistamista koskevaa hakemusta vuosina 2010–2018 (tiedot: USPA-järjestelmästä asiasanana ”lupamääräysten tarkistami”). Mukana olivat myös ne päätökset, joissa lupamääräysten tarkistamisen lisäksi oli haettu ympäristölupa- ja muutosta toiminnan olennaisen muuttamisen (YSL 29 §) vuoksi.

Luvan muuttamista koskevien menettelyjen käyttöä tarkasteltiin selvityksessä myös USPA-asianhallintajärjestelmästä saatujen tietojen perusteella.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on käsitellyt 1.5.2015 lähtien 77 ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaista hakemusta ja aloitetta. Järjestelmässä on mahdollista erotella 89 §:n mukaiset asiat asian vireille panijan mukaan eli hakijan 25.02.01, valvojan 25.02.02 ja haitankärsijän 25.02.03. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on käyttänyt em. jaottelua asiakirjahallinnassaan. Muissa aluehallintovirastoissa jaottelua ei ilmeisesti tehdä, sillä Itä-Suomen AVI:ssa 1.5.2015 lähtien tulokseksi tulee 1 aloiteasia (kaatopaikan poikkeaminen), Länsi- ja

Sisä-Suomen AVI:ssa tuloksena on 4 asiaa, joista 1 kaatopaikan poikkeaminen ja PSAVI:ssa 2 asiaa. Myöskin USPA:n haulla ”luvan muuttaminen”, tulokset jäivät muiden aluehallintovirastojen osalta vähäisiksi.

Asianhallintajärjestelmästä selvitettiin myös sitä, ovatko YSL 89 §:n mukaan vireille tulleiden asioiden käsittelyajat lyhyemmät kuin muiden asioiden (esim. BAT-tarkistukset YSL 81 §, toiminnan olennainen muuttaminen YSL 29 § ja uuden toiminnan ympäristölupa YSL 27 §). Myös vanhan ympäristönsuojelulain mukaisten luvan muuttamista (YSL 58 §) koskevien asioiden käsittelyä ajalla 1.1.2010–1.5.2015 pyrittiin selvittämään, mutta siihen asianhallintajärjestelmästä saatu tieto ei riittänyt.

Alla olevat Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupa-asioiden käsittelyajat on laskettu ratkaistuista asioista vuosina 2015–2018:

	Aloitteet YSL 89 §*	Uusi toiminta YSL 27 §	Toiminnan muutos YSL 29 §	BAT-asiat YSL 81 §
Asiamäärä kpl	77	141	160	45
Keskimääräinen käsittelyaika kk	7,26	9,21	9,36	8,05
Mediaani kk	5,95	9,01	8,19	5,39
Vaihteluväli kk	0,92–29,56	0,46–23,64	0,69–50,79	1,28–29,06

* sisältää sekä hakijan hakemukset että valvontaviranomaisen ja haitankärsijän tekemät aloitteet

3 Haastattelut

Työssä haastateltiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristölupien valvonnasta vastaavia (19) sekä aluehallintovirastojen ympäristölupien käsittelijöitä (8). Erillis-haastattelut tehtiin etukäteen annettujen kysymysten pohjalta (liite 1). Haastattelut toteutettiin Skype-yhteydellä, johon haastattelijan lisäksi osallistui 1–2 henkilöä. Aikaa haastatteluun kului 45 minuutista 2 tuntiin.

Haastateltavia oli kaikista ympäristölupia käsittelevistä aluehallintovirastoista ja Kainuun ELY-keskusta lukuun ottamatta kaikista ELY-keskuksista, joiden tehtäviin kuuluu ympäristölupien valvonta. Haastatelluilla on pitkä kokemus ympäristölupa- tai/ja valvontaviranomaisen työstä sekä pitkä kokemus ympäristönsuojelulainsäädännön soveltamisesta.

Lisäksi kysymykset esiteltiin kolmessa yhteistilaisuudessa, jossa osallistujille etukäteen toimitettujen kysymysten (liite 1) pohjalta oli mahdollista kommentoida ja tarkentaa vastauksia. Yhteistilaisuudet toteutettiin ELY-keskusten Y-vastuualueiden valvontapäällikköpäivässä Tampereella 21.11.2018, AVI:en Y-johtajien kokouksessa (Skype) 30.11.2018 ja Vaasan hallinto-oikeudessa Vaasassa 29.11.2018. Vaasan hallinto-oikeudessa haastateltiin neljää ympäristölupavalituksia käsittelevää hallinto-oikeustuomaria. Hallinto-oikeuteen oli lähetetty alustavat kysymykset (liite 2), joiden pohjalta yhteinen koottu kannanotto oli laadittu.

Kysymykset laadittiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston projektin taustaryhmän yhteistyönä ja ne hyväksyttiin ympäristöministeriön projektin taustaryhmässä.

Haastattelut

ELY-keskuksissa haastateltiin erikseen: Leila Jälkö EPOELY, Kari Leinonen HAMELY, Olli Valo HAMELY, Päivi Pulkkanen KASELY, Juha Rantala KASELY, Esa Kuitunen KESELY, Tiina Kämäräinen LAPELY, Risto Romakkaniemi LAPELY, Taru Komulainen PIRELY, Sari Tuomi-vaara, PIRELY, Mari Heikkinen POKELY, Lea Koponen POSELY, Ossi Tukiainen POSELY, Kirsi Kalliokoski PPOELY, Vesa Malm PPOELY, Vesa Suominen UUDELY, Marjo Vuola UUDELY, Eljas Hietämäki VARELY, Fredrik Klingstedt VARELY

AVI:ssa haastateltiin erikseen: Kari Pirkanniemi ESAVI, Ville Salonen ESAVI, Ahti Itkonen ISAVI, Päivi Määttä ISAVI, Esko Vaskinen ISAVI, Christel Engman-Andtbacka LSSAVI, Reko Vuotila LSSAVI, Sami Koivula PSAVI, Valtteri Niskanen, PSAVI

Tampereen Valvontapäälliköt -tilaisuuteen 21.11.2018 osallistuneet: Juha Lahtela YM, Aino Pietarinen YM, Päivi Laurila YLVA-projekti, Ossi Koski YLVA-projekti, Hannele Yli-Kauppila KESELY, Lassi Liippo VARELY, Anu Lillunen VARELY, Jaakko Vesivalo KASELY, Eira Luokkanen LAPELY, Heli Antson UUDELY, Sinikka Koikkalainen HAMELY, Sari Myllyoja KAIELY, Juhani Kaakinen POPELY, Tarja Anttila POPELY, Päivi Kentala EPOELY, Anne Polso EPOELY, Marjukka Kilpeläinen ESAELY, Jorma Lappalainen POSELY, Ari Heiskanen POKELY, Sari Tuomivaara PIRELY, Tuija Sievi-Korte PIRELY

Lisäksi erillisen kirjallisen vastauksen palauttivat 6 valvontapäällikköä.

Vaasan hallinto-oikeudessa haastattelutilaisuuteen 29.11.2018 osallistuneet hallinto-oikeustuomarit: Arto Hietaniemi, Pirjo-Liisa Saloranta (luonnontieteen ala), Kirsi Stark, Sauli Viitasaari (luonnontieteen ala)

AVI Y-johtajien kuukausipalaverin 30.11.2018 haastattelutilaisuuteen osallistuneet: Raija Aaltonen ESAVI, Vesa Toivola ISAVI, Tarja Savea-Nukala LSSAVI, Erkki Kantola PSAVI

Hanketta on esitelty Etelä-Suomen AVI:n Ympäristöluvat-yksikön kokouksessa 30.1.2019.

4 Vastausten tarkastelu

Erillishaastatteluisissa haastateltavat olivat pääasiassa etukäteen kirjanneet vastaukset ja haastattelussa käytiin läpi ja täydennettiin vastausta keskustelussa esiin tulleilla asioilla. Osa haastatelluista toimitti aineistoa vastausten liitteeksi esim. tapauskuvauksia, annettuja päätöksiä tai muistioita aiheeseen liittyen. Vastausprosentti oli käytännössä 100, sillä erikseen haastateltavien esimiehiä pyydettiin esittämään oman yksikkönsä haastateltavat.

4.1 Valvojien vastaukset (ELY)

4.1.1 Lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen hyödyt ja haitat

Selvä enemmistö valvojista vastasi, että muutoksesta ei ole ollut valvonnan kannalta mitään hyötyä. Hyödyt nähtiin koituneen lähinnä luvittajalle (vähemmän hakemuksia vireille) tai toiminnanharjoittajalle. Muutamassa vastauksessa lupalausuntojen laatimisessa säästetyn työmäärän katsottiin olleen hyöty. Toisaalta epäiltiin, että aiemmin useita muutostarpeita ”kerättiin” lupamääräysten tarkistamisajankohtaan, kun taas nykytilanteessa muutoshakemuksia laitetaan vireille aina, kun niitä ilmenee. Hakemusten määrä ei ole välttämättä lakimuutoksesta johtuen vähentynyt.

Hyötynä nähtiin yksittäisessä vastauksessa, että valvojan tulee tarkasteltua lupaa perusteellisesti aina tarkistamistarpeen arvioinnin yhteydessä ja valvojan on oltava ”hereillä” ja tunnistettava luvan muuttamisen tarve jatkuvasti. Toisaalta esitettiin, että lupamääräysten tarkistamisen tarpeen arvioinnin merkitys luvassa määrättyyn päivämäärään mennessä on jäänyt valvonnassa epäselväksi. Erityisesti, jos se jää tekemättä.

Eräässä vastauksessa todettiin, että aiemmin menettelynä oli, että 71 §:n mukaista tarkistamishakemuksen jättämistä ei vaadittu, ellei toiminnassa ollut tapahtunut muutosta. Näin ollen kyseisessä ELY-keskuksessa vain 40 % ympäristöluvanvaraisista toiminnoista veloitettiin jättämään tarkistamishakemus.

Haittoja muutoksesta nähtiin koituneen selvästi hyötyjä enemmän. Haittoina pidettiin sitä, että luvat eivät ole enää ajan tasalla ja lupapäätösten tilanne on sekava, vastuu on siirretty valvojalle ja valvojan on "venytettävä" lupaa. Tilanne noudatettavien päätösten/määräysten osalta on hankala valvojalle ja toiminnanharjoittajalle. Lähiasukkaalle (haitankärsijä) tilannetta pidettiin mahdottomana, kun ei ole saatavilla koottua ajantasaista tietoa laitoksen toiminnasta/päästöistä/vaikutuksista.

Eräissä vanhoissa päätöksissä lupamääräykset on annettu lupakaudelle, esim. kaivosten ilmanlaatutarkkailut, turvetuotannon tarkkailut, vakuuksien päivittäminen jätteenkäsittelylaitoksilla. Näissä päästö- ja tarkkailumääräykset ovat kumoutuneet. Jos toiminta ei muutu, ei lupaa välttämättä avata tämän vuoksi. Voiko toiminnanharjoittaja lopettaa tarkkailun, kun siitä ei ole määräystä? Tilanteen lainmukaisuus on epäselvää.

Toiminnanharjoittajan on vaikea pysyä selvillä, mitkä toimintaa koskevat lupamääräykset ovat voimassa. Tällaisia selvityksiä yritys on joutunut teettämään jopa konsulteilla.

Haittana nimettiin ympäristönsuojelun tason laskeminen. Todettiin esim., että turvetuotannossa vesienkäsittelyn taso on laskenut ja ympäristönsuojelun jatkuva kehittäminen unohtunut (BAT). Myös yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoiden vesiensuojelun pysähtyminen mainittiin. Näillä toimialoilla lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä on selvitetty toiminnan vaikutuksia kyseisen suotyypin alueella tai veden laatua jäteveden purkupisteen ympäristössä. Tarvittaessa on voitu asettaa puhdistusteknisiä vaatimuksia ja samalla muuttaa tarkkailua. Lupamääräysten tarkistaminen on näin ollut osa jälkivalvontaa.

Haittana arvioitiin olevan, että toiminnanharjoittajat on vaikea saada hakemaan lupaa valvojan kehotuksesta. Usein on erimielisyyttä muutoksen merkittävydestä ja toisaalta toiminnanharjoittaja voi pelätä, että tarkistettavaan lupaan tulee uusia elementtejä ja vaatimuksia, jotka vaativat investointeja. Kynnys luvan muuttamiseen on korkea ja 89 § muutokohtien (1–5) termien kuten "olennainen", tulkinnat ovat epäselviä.

Toiminnanharjoittajien välillä arvioitiin eriarvoisuuden lisääntyneen johtuen eri aikoina myönnettyistä luvista ja niiden vaatimustasoista. Teknisen kehittymisen myötä luvissa annetaan yhä tarkempia määräyksiä, vanhempiin toimintoihin ei tällaisia vaatimuksia ilman luvan muuttamista tule. Esimerkkeinä esitettiin mm. jätteenkäsittely- ja eläinsuojelutoiminnanharjoittajat.

Toiminnanharjoittaja ei nykytilanteessa pysty aikatauluttamaan/budjetoimaan/varautumaan luvan hakuun toisin kuin ennen, kun sen tiedettiin tapahtuvan tiettyyn päivämäärään mennessä. Toiminta on ennakoimatonta ja aloitemenettelyssä voidaan joutua "täydennyspyyntökierteeseen".

4.1.2 Korvaavat menettelyt ja tarve uusille toimenpiteille

Lakimuutoksen perusteluissa todettiin, että valvonnassa voitaisiin keskittyä entistä paremmin pilaantumisen ehkäisyyn, kun lupamääräyksiä ei enää tarkistettaisi. Tätä selvitettiin kysymyksellä 2. Kysymyksellä 3 oli tarkoitus selvittää, miten ympäristönsuojelulaissa olevat muut menettelyt on otettu valvonnassa käyttöön. Onko niiden käyttö lisääntynyt ja ovatko muut menettelyt korvanneet lupien tarkistamismenettelyä. Lisäksi valvojilta kysyttiin (kysymys 6), olisiko toiminnan toteutumisen ja ympäristövaikutusten arvioinnissa tarpeen ottaa käyttöön uusia toimenpiteitä, koska lupamääräyksiä ei voi enää vaatia tarkistettavaksi.

4.1.2.1 Työn sisällön muuttuminen valvonnassa

Kysymykseen 2, onko työn sisältö muuttunut valvonnassa lakimuutoksen jälkeen ja onko töiden keskittäminen pilaantumisen ehkäisyyn mahdollistunut aiempaa paremmin, useassa vastauksessa tuotiin esiin, että nykyisin valvojalta vaaditaan aiempaa parempaa asiantuntemusta valvontakohteesta, lainsäädännöstä ja ympäristölupamenettelyistä. Valvoja perehtyy tarkistamistarpeen arvioinnin yhteydessä aiempaa paremmin ja laajemmin laitoksen tilanteeseen kuin ennen.

Yksittäisissä vastauksissa tuotiin esiin, että tapauskohtaista harkintaa on tullut lisää ja joustavuus on lisääntynyt. Ja vaikka lupa ei ole ajan tasalla, ainakin osa valvojista kokee, että valvonnassa sen kanssa pärjätään. Koettiin myös, että valtaa on siirtynyt valvojalle ehkä liikaakin.

Sen sijaan pilaantumisen ehkäisyyn ei vastauksissa nähty kohdentuneen aiempaa paremmin resursseja. Osassa vastauksia nähtiin, että kohdentuminen on entistä vähäisempää, kun valvoja joutuu käymään läpi nippelitietoja, kirjaamaan muuttuneita tietoja ja suunnitelmia. Lisäksi turhauttavana pidettiin sitä, että joudutaan käymään läpi useita saman toiminnan päällekkäisiä lupia, jossa on vanhentuneita määräyksiä. Jälkivalvonta on lisääntynyt suhteessa ennakoivalvontaan. Ennakollinen valvonta lupalausuntoineen nähtiin vaikuttavammaksi tavaksi kuin jälkivalvonta.

Valvonnassa tapahtuneita muutoksia pidettiin kiusallisena valvojalle, sillä kokonaisuus on hukassa, lupamääräysten tarkistaminen jouhevasti ei ole mahdollista ja valvoja joutuu tässä venymään. Esimerkiksi toiminnanharjoittaja ei uskalla laittaa yhtä lupamääräystä tarkistettavaksi, koska käsittely lupaviranomaisessa koetaan ennakoimattomaksi. Toiminnanharjoittaja ei tiedä, avataanko lupa kokonaan vai tarkistetaanko vain ko. lupamääräys. Toisaalta nähtiin, että on tarkistettu vain lupamääräys, eikä ole selvitetty, mihin muihin määräyksiin muutoksella on vaikutusta ja lupa ei edelleenkään ole ajan tasalla.

Paljon työaikaa nähtiin kuluneen sen selvittämiseen, miten luvan muuttaminen ja aloitteet pitäisi tehdä, jotta kriteerit eri puolilla Suomea olisivat samat ja mitä muutoksia valvojat voivat hyväksyä ilman luvan muuttamista.

4.1.2.2 Muiden menettelyjen käyttö

Kysymys 3 koski sitä, onko ympäristönsuojelulaissa olevien muiden menettelyjen käyttö lisääntynyt tai ovatko ne korvanneet luvan tarkistamismenettelyä (71 §). Muina menettelyinä mainittiin luvan selventäminen (YSL 92 §), erityinen selvitys (YSL 90 §), tarkkailusuunnitelman hyväksyminen (YSL 65 §) ja toiminnan lopettaminen (YSL 94 §). Kysyttiin myös, onko eri toimialoilla eroja.

Lähes kaikissa valvojien vastauksissa kuvattiin menettelyjen käyttöä, mutta nähtiin, että YSL:n muut menettelyt eivät olleet korvanneet tarkistamismenettelyä. Erityisesti turvetuotannon sadoissa lupapäätöksissä, jotka on rakennettu sillä periaatteella, että lupamääräykset tarkistetaan, sitä hyvin korvaavien menettelyjen puute nähtiin ongelmalliseksi.

Luvan selventämistä (92 §) ei oltu valvonnassa paljon käytetty, mutta sen käyttöä oli harkittu ja käytön nähtiin lisääntyvän. Osa piti selventämismenettelyä epäselvänä eikä pitänyt sitä kovin käyttökelpoisena menettelynä. Kahdessa vastauksessa todettiin, että luvan selventäminen (92 §) on toiminut.

Esimerkkinä hallinnollisten menettelyjen valinnan pulmallisuudesta on jätteenkäsittelyn toimiala, jossa tapahtuu usein muutoksia. Jätteenkäsittelylaitosten ympäristölupiin kirjatut laitoksella käsiteltäväksi hyväksytyt jätteet (joille lupa on aikanaan myönnetty) eivät ole kattavia luetteloita. Jätteenkäsittelytoimialalla toiminta ja käsiteltävät jätteet myös muuttuvat nopeasti suhdanteiden mukaan. Lupakäsittelyssä on vaikea ennakoida markkinoiden, tekniikoiden ja tarpeiden muutoksia useita vuosia eteenpäin. Epäselvää onkin mikä tällaisella toimialalla on toiminnan olennainen muutos, joka johtaa luvan muuttamiseen vai voidaanko asia käsitellä luvan selventämisellä.

Selvitysvelvoitteiden (90 §/54 §) mainittiin lisääntyvän, jos lupa-asia käsitellään nopeasti. Lisääntymistä selvitysvelvoitteissa nähtiin mm. satamien luvissa. Turvetuotannon ympäristöluvissa pintavalutuskentän tehoselvitykset, jotka piti tehdä lupamääräysten tarkistamisajankohtaan mennessä, nähtiin valvonnan kannalta toimivana työkaluna kentän toimintavarmuuden parantamisessa. Selvitys kertoi kokonaistilanteen kyseisen suotyypin alueella. Näitä selvityksiä lupaviranomainen määräsi aluksi lupiin vielä 71 §:n kumoutumisen jälkeen. Mutta parin viime vuoden aikana, luvissa on määrätty vain pitoisuusraja-arvo ja puhdistustehovaatimus.

Tarkkailusuunnitelman (65 §) hyväksymiset ovat valvontatyössä lisääntyneet, kun tarkkailu on luvassa delegoitu valvojalle. Samassa vastauksessa todettiin, että asianosaisten kuuleminen tarkkailusuunnitelmien käsittelyn yhteydessä on puutteellista.

Tarkkailusuunnitelman hyväksyminen (65 §) on osin korvannut lupamääräysten tarkistamista mm. voimalaitos- ja kaatopaikkatoiminnassa. Aina tarkkailusuunnitelmien

hyväksymistä ei ole kuitenkaan luvissa delegoitu valvontaviranomaiselle tai vanhoissa lupapäätöksissä on vaikea arvioida kummalla, valvojalla vai luvittajalla, on toimivalta asiassa. Tarkkailusuunnitelma tulisi jättää valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi, varsinkin jos tarkkailuun jää paljon epäselvyyksiä ja täydennettävää, kuten esim. isojen jätteenkäsittelylaitosten tarkkailusuunnitelmissa.

Toiminnan lopettamista (94 §) koskeva suunnitelmaa ei nähty korvaavana, joskin sitä pidettiin tarpeellisena työkaluna toiminnan loppuessa.

Toimialakohtaisia eroja ei oltu tunnistettu tai tähän kysymykseen ei vastattu.

4.1.2.3 Uudenlaisten toimenpiteiden tarve valvonnassa

Kysymykseen, onko uuden toiminnan tai toiminnan muutosten lupien valvonnassa tarpeen ottaa käyttöön toiminnan toteutumisen ja sen ympäristövaikutusten arvioinnissa uudenlaisia toimenpiteitä, kun lupamääräyksiä ei enää tarkisteta, vastauksena saatiin paljon erilaisia ehdotuksia keinoiksi valvonnan käyttöön.

Muutamassa vastauksessa (4/25) todettiin, että tarvetta uudenlaisille menettelyille ei ole. Perusteluina esitettiin, että valvonta on säännöllistä ja luvan tarvetta arvioidaan jatkuvasti.

Tarvetta uudenlaisille toimenpiteille nähtiin kuitenkin enemmistössä vastauksista. Todettiin mm., että 71 §:n velvoite lupamääräysten tarkistamisesta ilman ajankohtaa olisi vieläkin tarpeen siten, että valvoja voisi käynnistää tarkistamisen vaikka 89 §:n edellytykset (kohdat 1–5) eivät täytyisikään.

Uusiksi menettelyiksi ehdotettiin mm:

- Valvoja voisi vaatia, että rakenteiden valvonnassa tulee käyttää riippumattoman asiantuntijan arviota, vaikka sellaista ei olisi luvassa vaadittu. Riippumaton valvoja pitäisi määrätä luvissa laajemmin. Tällaiset olisivat tarpeen esim. varastokentissä, valleissa, vaarallisen jätteen käsittelypaikoissa, pölyntorjunnan suodattimissa jne.
- Valvojalle tulisi antaa mahdollisuus tehdä laitostarkastuksen yhteydessä sovitusta toimenpiteistä valituskelpoisia päätöksiä. Menettely olisi vastaava kuin Turvatekniikan keskuksen (TUKES) säännöllisissä määräaikaistarkastuksissa, jossa tarkastuksista tehdään aina valituskelpoinen päätös. Päätös sisältää päätösoosan ja tarkastuskertomuksen. Siinä on mahdollisesti tehtävät toimenpiteet ja selvitykset määräaikoineen sekä seuraavan tarkastuksen ajankohta. Määräykset annetaan suullisesti jo tarkastuksella, jolloin kuuleminen tulee suoritettua.

- Tulisi määritellä selkeämmin, milloin lupaa tarvitsee muuttaa. Esim., jos ympäristön tila on erilainen kuin aikanaan lupaa myönnettäessä ja asutus on voinut tulla lähemmäs toimintaa ja epäselvää on, muutetaanko lupaa vai vaaditaanko uusi lupa.
- Toiminnan aiheuttamaa pilaantumista suhteessa ennalta arvioituun tulisi pohtia aiempaa tarkemmin. Nyt melu- ja hajuasiat ovat hankalia arvioida. Esim. milloin melu- tai hajutilanteen muutos on sellainen, että lupaa on muutettava.
- Lupamääräykset tulisi tarkistaa vähintään 3 vuoden välein ja tarvittaessa.
- Muutokset voitaisiin hoitaa 54 §:n mukaisilla selvityksillä (jossa on määritetty tietty taso, joka pitää saavuttaa) ja niistä annettavilla päätöksillä.
- Uuden toiminnan osalta tulisi miettiä ennalta arvaamattomat päätöt. Lupaa-asiat tulisi käsitellä lupamenettelyssä loppuun asti, ja vaatia riittävät selvitykset jo siinä vaiheessa, eikä jättää tätä valvojan työksi.
- Tulisi olla sähköinen lupa, johon valvoja voisi merkitä sallimansa muutokset ja tekemänsä tulkinnat ja joka olisi virallinen ajan tasalla pidettävä dokumentti. Pienille muutoksille ja tulkinnoille esitettiin paikaksi YLVA-järjestelmää.

4.1.3 Aloitemenettely (YSL 89 §) ja sen toimivuus

Haastattelussa (kysymykset 7 ja 8) kysyttiin, että onko olemassa olevan toiminnan luvan muutostarve helppo perustella 89 §:n aloitemenettelyllä ja onko aloitemenettely toimiva. Lisäksi kysyttiin, olisiko pykälää tarpeen selkeyttää tai ohjeistaa. Kartoitettiin myös mahdollisia toimialakohtaisia eroja pyytämällä nimeämään toimialoja tai laitostyyppisiä, joissa lupamääräysten tarkistaminen nähtiin tarpeettomana tai millä toimialoilla sen nähtiin olevan edelleen tarpeen.

Tarkoituksena oli selvittää, miten saman laitoksen vähitellen kertyvät muutospäätökset tai säännösten muuttuminen laitoksen vanhaan ympäristölupaan nähden tai miten puhdistustekniikoiden kehittyminen huomioidaan. Lisäksi haluttiin selvittää, miten muutosten merkittävyyttä tulkitaan lupatarpeen harkinnassa tai miten menetellään, jos muita muutospäätöksiä tulee esiin myöhemmin asian jo vireillä ollessa lupaviranomaisessa. Haluttiin selvittää myös rajanvetämisen selkeyttä siinä, milloin on kyse luvan muuttamisesta ja milloin toiminnan olennaisesta muuttamisesta.

Kahta vastausta lukuun ottamatta vastauksissa (23/25) todettiin, että aloitemenettely ei ole käyttökelpoinen ja muutostarpeen perustelu 89 §:llä ei ole helppoa. 89 § ja sen kohdat ovat epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Kynnystä luvan muuttamiseen 89 §:llä pidettiin korkeana tai erittäin korkeana ja pykälän käytön on nähty jääneen vähäiseksi em. syiden vuoksi. Vastakysymyksiä esitettiin haastattelussa paljon ja epäselvyyttä on mm.:

- Miten rinnastetaan aloite (89 §) ja haitankärsijän vireillepano-oikeus (186 §) valvontaviranomaiselle?
- Mihin muutostarvetta tulee verrata, jos pieniä muutoksia hyväksytään kirjeenvaihdolla ja tarkastuksilla? Verrataanko alkuperäiseen lupaan vai edelliseen muutosilmoitukseen?
- Milloin kyseessä on muutos (89 §) ja milloin olennainen muutos (29 §)? Muutoshakemus muuttuu olennaiseksi muutokseksi vireillöoloaikana. Onko sillä merkitystä? Esim. milloin lisääntyvät hajuhaitat vaativat luvan muuttamisen?

Muutamassa vastauksessa tuotiin esiin, että lupaviranomainen ei toivo valvojan tekemiä aloitteita vaan haluaa, että asiat tulevat vireille valvojan kehotuksesta ja toiminnanharjoittajan vireille panemana. Todettiin myös, että valvojien tekemät aloitteet eivät aina etene lupaviranomaisessa. Asian käsittelyä kyseisellä menettelyllä vaikeuttaa se, jos toiminnanharjoittaja ei näe muutostarvetta valvojan kehotuksesta huolimatta ja jää odottamaan valvontaviranomaisen aloitetta tai jos lupaviranomainen katsoo, ettei lupaa ole tarpeen muuttaa, vaikka valvoja olisi aloitteen vireille panosta tehnyt. Tällöin vastuu luvan noudattamisesta jää valvojalle.

Esim. lupaviranomainen on tulkinnut, että kaivannaisjätealueeseen ei voi tehdä muutoksia, kun asia on saatettu vireille viranomaisen aloitteella. Lupaviranomainen on vaatinut, että toiminnanharjoittaja tekee 89 §:n mukaisen aloitteen asiassa eikä valvoja.

Aloitteen tekemisestä ei ole mitään ohjeistusta eli siitä, mitä asioita siinä pitää/voi olla, voiko lupaviranomainen ottaa käsittelynsä muita kuin aloitteessa mainittuja asioita, entä jos nämä muut asiat tulevat esiin vasta asian vireillä ollessa jne. Usein yhden asian muuttaminen aiheuttaa muutostarpeen muihinkin lupamääräyksiin (vrt. kansikuva).

Luvissa on paljon muutostarpeita (esim. jäteasiat, polttoaineen varastointi, korvaukset, vesienkäsittelyn toteaminen), joita ei voi perustella 89 §:llä. Esim. jos luvasta on jäänyt kokonaan puuttumaan jäähdytysvedet/lämpökuorma. Onko tämä tarpeen lisätä (ja miten) lupaan? Epäselvää on, pitääkö 89 §:ää käyttää tässä, vai mikä olisi sovellettava menettely. Toisena esimerkkinä se, että lopettaville turvetuotantoalueille ei ole luvissa määräyksiä vesienkäsittelystä. Toiminta on saattanut kuitenkin jatkua aiottua pidempään, jopa 10 vuotta, sateisista kesistä johtuen. Luvanhakuun joudutaan velvoittamaan erikseen, kun ei ole enää lupamääräysten tarkistamista, jossa vesienkäsittelyn parantamiseen voitiin velvoittaa (liite 4).

Toiminnanharjoittajien tasapuolisuus ei toteudu, kun osa toimii puutteellisin lupamääräyksin. Selvitysten saaminen on hidasta, koska toiminnanharjoittaja ei ole varautunut hakemuksen tekemiseen.

89 § ei sovellu ympäristöriskien huomioimiseen. Menettelyä ei voi ottaa käyttöön ennen kuin haittaa on ilmennyt (89.2 § kohta 2). Tässä on ristiriita luvan myöntämisen edellytyksiin.

Muutostarve (milloin lupakynnys ylittyy) hankala arvioida myös BAT:in mukaan (89.2 § kohta 3).

Vastauksissa ehdotettiin, että 89 § kirjoitettaisiin uudelleen ja alennettaisiin luvan muuttamisen kynnyksiä. 89 § :n kohdassa 1 tulkinnanvaraista "olennaisesti" -sanaa ei tarvita. Kohta 3 on rajattu liian suppeasti "päästöihin" ja se tulisi olla myös "päästöjen ehkäiseminen ja jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentäminen". Kohdan 3 taloudellinen aspekti on turha, sillä BAT pitää sen jo sisällä.

89 §:stä poistettu aiempi kohta 4) "*Lupamääräyksen perusteiden havaitaan olevan virheelliset eikä määräyksen muuttamisesta aiheudu tarvetta harkita uudelleen luvan myöntämisen edellytyksiä*" voisi olla tarpeen palauttaa siten, että lupa tarkistettaisiin, jos lupapäätös ei vastaa enää toimintaa. (liite 3)

Nykyinen kohta 4 on vain ulkopuolisiin oloihin kohdistettu. Tarvitaan kohta, jossa myös laitoksen sisällä tapahtuvien muutosten perusteella voitaisiin lupamääräyksiä muuttaa.

Kohdan 5 käyttö, että "*on tullut asetuksia tai EU säädöksiä*" ei ole kovin perusteltu ja se voitaisiin hoitaa selventävällä lausumalla (92 §). Esim. kun PIPO-asetus on tullut voimaan eikä sitä ole kirjattu laitoksen ympäristölupaun, lupaviranomainen voisi kirjoittaa asetuksen vaatimukset lupaun näkyville lausumalla.

Toimialat tai laitostyyppit, jossa lupamääräysten **tarkistamisesta luopuminen** nähtiin olevan **tarpeen**:

- eläinsuojat pl. IED-laitokset
- pienet vakiintuneet toiminnot
- jätevedenpuhdistamot
- jätteenkäsittelylaitokset, pienet, kunnissa
- energiantuotantolaitokset
- kemikaalivarastot, jossa ei muutoksia
- rehutehtaat
- luonnonravintolammikot
- IED-laitokset?
- PIPO-laitokset

Toimialat tai laitostyyppit, jossa lupamääräysten **tarkistaminen** nähtiin olevan edelleen **tarpeen**:

- kaivosteollisuus
- turvetuotanto
- jätteenkäsittelytoiminnot (useiden muutosten ja vakuuksien määrittelyn vuoksi)
- prosessiteollisuus
- suuret laitoskokonaisuudet
- lähes tai kaikki, tasavertaisen kohtelun vuoksi
- satamat
- lentoasemat
- intergraatit
- uudet toiminnot
- jätevedenpuhdistamot
- kaatopaikat
- eläinsuojat

Kysymyksessä 8 kartoitettiin sitä, onko selvittämisvelvollisuus siirtynyt toiminnanharjoittajalta valvojalle. Vastaus oli myöntävä tai osin myöntävä (22/25) lukuun ottamatta yhtä kieltävää vastausta ja kahta eos-vastausta. Samalla todettiin mm., että toiminnanharjoittajalle 89 § antaa mahdollisuuden hakea lupaan muutosta ilman minkäänlaisia perusteluja toisin kuin haitankärsijä ja valvontaviranomainen, joilla on todistelutaakka. Todettiin myös, että valvoja ei voi selvittää asioita toiminnanharjoittajan puolesta vaikka tätä yritetäänkin. Jos toiminnanharjoittaja ei toimita lupaviranomaisen pyytämiä selvityksiä, joutuu valvoja esittämään selvityksiä. Muutoin asian käsittely jätetään lupaviranomaisessa sikeeseen ja tämä kannustaa muitakin jättämään toimittamatta selvityksiä. Isojen toimijoiden kanssa ei ole toistaiseksi ollut ongelmia, mutta joillain toimialoilla on vaikea saada tietoa laitoksesta.

4.1.4 Samalla alueella sijaitsevien toimintojen yhteistarkastelu valvonnassa

Kysymyksellä 9 haluttiin selvittää sitä, miten valvonnassa käsitellään saman alueen useiden laitosten yhteisiä ympäristövaikutuksia ja yhteistarkkailuja alueilla, jossa osa alueen toiminoista ei tarvitse lupaa enää tai osa alueen toiminoista on käsitelty rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyllä ja toimintaa valvoo mahdollisesti sekä kunnan että valtion valvontaviranomainen.

Puolet vastaajista näki, että tilanne ei ole muuttunut 71 §:n poistumisen myötä. Luvat eivät ole olleet aiemminkaan yhtä aikaa käsittelyssä ja valvojalla arveltiin olevan parempi käsitys toiminnan yhteisvaikutuksista kuin luvittajalla, joka tarkastelee vain yhtä lupatoimintaa kerrallaan. Jos toiminta ei enää tarvitse ympäristölupaa, sitä ei otettane enää huomioon ympäristövaikutusten yhteistarkastelussa.

Toimiva yhteistarkkailu nähtiin helpottavan muutostarpeen seurantaan. Esimerkki toimivasta yhteistarkkailusta oli jäte- ja kiviainevalue, jossa on 2 valtion lupatoimintaa ja 7

kunnan lupatoimintaa. Kaikkien toimintojen luvissa on määräys yhteistarkkailusta. ELY on kirjeellä vuosittain hyväksynyt toiminnanharjoittajien yhteistarkkailuohjelman (vesi, haju, melu) ja koollekutsunut vuosittain toiminnanharjoittajat palaveriin, jossa arvioidaan tarkkailun ajantasaisuutta. ELY on tehnyt muutoksia ja "venyttänytkin" lupamääräystä niin, että tarkkailusta on poistettu tarpeettomia osia ja lisätty jotain.

Ongelmaksi nimettiin näissä vastauksissa se, että yhteistarkkailussa olevien toimijoiden lupavelvoitteet ovat eritasoisia. Mainittiin myös, että laitosalueet nähdään nykyisin entistä suppeampina.

Rekisteröintimenettely ja ilmoitusmenettely ovat hajaannuttaneet yhteistarkkailua ja vaikutusten yhteistarkastelua. Tosin vastauksissa tuli esiin, että yhteistarkastelua on ollut aika vähän aiemminkin.

Vastauksissa, joissa nähtiin ongelmia aiheutuvan, pidettiin hyvänä sitä, että samalla laitosalueella olevien toimintojen lupien lupamääräykset edelleen tarkistettaisiin yhtä aikaa. Ehdotettiin, myös, että näillä alueilla olevat asiat tulisi käsitellä sama lupaviranomainen ja sama valvoja. Esimerkkinä kunnan ja ELY:n kesken on sovittu, että kaivoksen voimalaitosten rekisteröinnit hoitaa ELY (YSL 189 §), *jos se asian järjestämiseksi ja tehokkaaksi valvonaksi on tarpeen*. Yhteistarkkailussa tulisi säilyttää joustovara.

Esimerkkinä yhteistarkastelun loppumisesta ja siitä aiheutuvista ongelmista on turvetuotannon aluekohtainen vaikutustarkkailu, jossa aiemmin on voitu olla myöntämättä tietyn alueen turvetuotannon lupia siksi aikaa, että tuotantokäytössä olevat alueet (ja näin ollen kokonaiskuormitus alueella) vähenevät. Nykyisin turvetuotannon luvissa on lupakohtainen päästöraja ja puhdistustehovaatimus, jossa ei tätä kokonaistilannetta huomioida.

4.1.5 Toimintaa koskevien tietojen ajantasaisuus

Lähtötietona oli, että lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen jälkeen toiminnan tietojen päivittämiseen ei ole enää menettelyä ja ympäristöluvat voivat olla hyvin vanhoja. Haluttiin selvittää olisiko toiminnan tietojen päivittäminen tarpeellista ja onko sitä tehty epävirallisesti. Samoin kysyttiin kenelle mahdollisesti päivitetty tiedot ovat nähtävillä (kysymys 10).

4.1.5.1 Toimintaa koskevien tietojen päivittäminen ja hakijalta saatavat selvitykset

Lupapäätöstä koskevien tietojen päivittämistarpeesta osa oli sitä, mieltä, että päätösten toimintaa koskevien kertoelman tietojen ajantasaistaminen olisi tarpeen, mutta erityistä menettelyä se ei vaatisi. Muutoksista on jo nyt ilmoitettava valvojalle. Näissäkin vastauksissa tuli esiin, että päivitetty kertoelma voisi olla hyvä YLVA-järjestelmässä toiminnanharjoittajan ylläpitämänä tai asian voisi hoitaa luvan selventämisellä YSL 92 §. Päivitetty

kertoelma nähtiin tarpeellisena olla nähtävillä/saatavilla yleisölle, uudelle valvojalle ja toiminnanharjoittajalle.

Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että tietojen päivittämisen menettely olisi edelleen tarpeen/hyvin tarpeen/ehdottomasti tarpeen ja kaikkien osapuolten tulisi pystyä selvittämään mille toiminnoille lupa on myönnetty.

Osa vastaajista oli sitä mieltä, että prosessimuutokset olisi ehdottomasti saatava päivitettyä kertoelmaosaan ja uusille toiminnoille ja kapasiteetin kasvulle tulisi hakea aina lupa. Valvojan muuttuessa uusi valvoja ei muuten pääse perille mikä toiminnan osa on muuttunut ja minkä edellinen valvoja on hyväksynyt. USPA-asianhallintajärjestelmästä on vaikea löytää yksittäisiä toimenpiteitä, jos muutoksia on mahdollisesti hyväksytty.

Päivittämistä esitettiin mahdollisimman yksinkertaisena ja kevyenä menettelynä ja määräajoin noin 5–10 vuoden välein tehtäväksi joko ELY:n tai toiminnanharjoittajan aloitteesta ja ilman että on pelkoa raskaasta lupamenettelystä tai uusista vaatimuksista.

Päivitetyn kertoelman lisäksi toivottiin myös lupamääräysten yhdistämistä niiden toimintojen kohdalla, joilla on useita lupia voimassa. Tämä helpottaisi valvontaa ja tarkkailua ja se esitettiin lupaviranomaisen tehtäväksi ja tallennettavaksi USPA-järjestelmään.

Kysymykseen 12, saadaanko hakijalta riittävät selvitykset hakemukseen, oltiin yleisesti sitä mieltä, että tilanne ja selvitysten laatu vaihtelee.

4.1.5.2 Luvan ajantasaisuus

Kysymyksellä 13 haluttiin selvittää mitä mieltä oltiin lakimuutoksen hallituksen esityksessä esitetystä arviosta, että sähköisessä lupajärjestelmässä lupaa voitaisiin tarkastella ajantasaisesti koostettuna ja yhdistettynä versiona ja tämä vähentäisi luvan tarvetta.

Sähköisten järjestelmien ja luvan muuttamisen yhteyttä ei vastauksissa täysin ymmärretty, mutta sähköistä järjestelmää pidettiin asioiden osassa vastauksia vireillepanoa ja käsittelyä helpottavana. Epäilyä oli mm. siitä, jääkö sähköisten järjestelmien ylläpito valvojalle, ja jos ylläpito olisi toiminnanharjoittajalla, tulisiko työ tehdyksi.

Ajantasainen koostettu versio nähtiin selkeämpänä, sen arvioitiin nopeuttavan asioiden käsittelyä, helpottavan luvantarveharkintaa ja helpottavan uuden valvojan sekä laitoksen uuden toiminnanharjoittajan perehtymistä laitokseen.

Ajantasaversio nähtiin helpottavan myös asianosaisten tiedonsaantia. Tällä hetkellä asianosaisilla ei ole mahdollisuutta saada ajantasaista lupapäätöstä, koska sellaista ei ole. Valvoja ei voi antaa mahdollisesti omaan käyttöön koostamaansa versiota.

Ajantasaversio nähtiin tarpeellisena. Se ei poista velvoitteiden vanhentumisen ongelmaa eikä lupamääräysten muutostarvetta.

Ajantasaversiossa lupaviranomaisen pitäisi ylläpitää lupamääräysosiota.

Ajantasaversiossa pitää olla tarkkana, ettei siihen lipsahda jotain sellaista mille ei ole lupaa.

Yksittäisessä vastauksessa tuotiin esiin, että jos sähköisellä järjestelmällä tarkoitetaan YL-VA-järjestelmää, se ei ainakaan vähennä lupien muutostarvetta ja helpota muutoinkaan asioiden käsittelyä.

4.1.6 Tarve hallinnollisten menettelyjen tai säädösten muutokseen

Hallinnollisten menettelyjen tai säädösten valvontaa helpottaviksi muutostarpeiksi (kysymys 14) esitettiin mm. seuraavaa:

- 71 § tulisi palauttaa lakiin. Kumottu pykälä ei ollut huono.
- Lupaehtojen tarkistaminen pitäisi olla normaalimenettely eikä, kuten 89 §, erikoismenettely.
- Tarkistamismenettelyssä tulisi olla laaja käyttömahdollisuus ja tapauskohtainen harkintavalta. Esim. määräajan siirrosta koko luvan läpikäymiseen. Kaikkea ei tarvitse kirjata lakiin, jolloin se menee sekavaksi ja mahdottomaksi valvoa. Monet menettelyt myös hankaloittavat viranomaisen toimintaa. Hyvien ohjeistusten tekemiseen panostettava.
- Tarvitaan jokin säännönmukainen menettely, jolla luvat tarkistetaan ja ”stilisoidaan” sellaisessa tilanteessa, jossa ympäristölupa koostuu monista (jopa 25) erillisistä päätöksistä.
- Lupatietojen päivitys useammin kuin 10 vuoden (esim. 5 v välein) välein. Jos tulee ilmi, että lupamääräyksiä on muutettava, tulisi hakemus vireille. Muussa tapauksessa päivitetty tiedot riittäisivät ja määräyksiä ei muutettaisi.
- Kaikille luvanvaraisille toiminnoille pitäisi olla 5 vuoden välein toiminnanharjoittajan tekemä selvitys kertoelman ajantasaisuudesta ja laitoksen BAT:n soveltamisesta. BREF-asiakirjojen oheen tarvittaisiin joku kansallinen menettely, koska BAT-tarkistamismenettely on suppea. Selvityksen perusteella valvoja arvioisi luvan muuttamisen tarpeen eli vain tarpeen mukaan olisi esitettävä luvan muuttamista koskeva hakemus.
- Direktiivilaitoksen pääasiallisen toiminnan sääntö ei ole toimiva. Esim. sivutoiminnan BAT-päätelmiä (Esim. usein LCP BREF) ei sovelleta kuin vasta hamassa tulevaisuudessa monissa laitoksissa. Lupa sivutoiminnan osalta voidaan avata vain, jos päästötasossa on tiukentamisen tarvetta, muuten laitos voi olla hyvin takapajuinen. IED-laitoksessa toteutetaan

- ympäristönsuojelua nyt vain päätoiminnan osalta. Vanha tarkistamismenettely oli parempi, kun kaikki vaikutukset voitiin tarkastella.
- Tulisi olla perusteltu syy lupamääräysten tarkistamisesta määräämiselle luvassa. Tarve olisi ainakin kevyemmälle menettelylle, jolla tiedot saadaan ajan tasalle.
 - Saman vesistöalueen toiminnanharjoittajien vesistötarkkailujen ja päästötarkkailujen käsittely yhdessä voisi olla hyvä. AVI:n lupa tehoaa paremmin kuin kehotus.
 - Uuden toiminnan (mm. biojalostamot ja kaivokset) aloittamisen jälkeen 2 vuoden kuluttua tai kun toiminta on täysmittaisesti käynnistynyt, olisi tarpeen tarkastella laitoksen päästöjen kehittyminen ja tarkkailun ajantasaisuus. Tarkkailu voisi keventyä, jos olisi mahdollisuus poistaa ”varmuuden vuoksi” annetut tarkkailuvaatimukset.
 - Muutaman lupamääräyksen tarkistusmenettely olisi hyvä valvojan työkalu.
 - Harkinnanvarainen lupamääräysten tarkistaminen. Aloitteen 89 § kynnys matalammaksi.
 - Vanhentuneet määräykset ja kertoelma pitäisi pystyä päivittämään.
 - Lupien määräaikainen tarkistamismenettely tulisi palauttaa. Tässä päivitetäisiin lupaan vain muuttuneet toiminnot ja lupamääräykset, mutta ei käsiteltäisi lupaa uudelleen, ellei ole tapahtunut olennaista muutosta toiminnan ympäristövaikutuksissa.
 - Valvojalla pitäisi olla mahdollisuus määräaikaan mennessä määrätä lupamääräysten tarkistamishakemuksen vireillepanosta. Luvittajan pitäisi päätöstä antaessaan listata liitteeksi lupamääräykset ja päivittää kertoelmaosa.
 - 89 § tulisi muuttaa niin, että lupamääräykset voidaan kokonaisuudessaan velvoittaa tarkistettavaksi, jos valvontaviranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. Velvoitteesta ei voisi valittaa ennen kuin lupapäätös on annettu.
 - 89 §:n laajentaminen ”yleisellä kohdalla” niin, että luvittajalla ja valvojalla olisi mahdollisuus määrätä lupamääräykset tarkistettavaksi.
 - 89 §:n käyttö tulisi ohjeistaa paremmin, nyt kohdista BAT on selkeä, muut epäselviä. Tilanteiden tunnistamiseen tarvitaan ohjeistusta ja oikeuskäytäntöä.
 - Uudet hallinnolliset menettelyt, jolla korvataan joku tarpeettomana poistettu menettely eivät ole hyvää hallintoa. 89 § selkeyttäminen on tarpeen.

4.1.7 ”Sana on vapaa” – Valvonnassa esiin tulleita ongelmia ja kehittämissuhteita

Haastattelussa pyydettiin esittämään epäkohtia ja kehittämissuhteita lupakäsittelyssä ja valvonnassa esiintyneissä asioissa. Näistä esitettiin seuraavaa:

- Tarkistamismenettely poistettiin liian hätäisesti. Nyt on nähty, että asia sujuvoituu vain, jos lupaa ei ole miltään osin tarpeen tarkistaa. Jos asia menee aloitemenettelyn kautta, on kaikkien osalta työmäärä tarkistamismenettelyä suurempi. Jos luvan muuttaminen ei ole tarpeen, yleensä on tarpeen muuttaa tarkkailua. Valvojalla ei ole tähän toimivaltaa kuin korkeintaan tarkentamismahdollisuus, joka ei yleensä riitä. Päästötarkkailu on yleensä sidottu lupakauteen (turvetuotanto, kalankasvatus). Lupaviranomaisen käsittelemänä 65 §:n mukainen tarkkailun muuttaminen on liian raskas, kun tapauksia on tulossa satoja. Lupakauteen sidottu virkistyskäytön korvausasian uudelleen käsittely jää asianosaisen huoleksi. Valvojan on arvioitava lupamääräysten muuttamistarve vuoden kuluessa ajankohdasta, jolloin luvan tarkistamista koskeva hakemus oli määrä jättää. Tämä annetaan lausunnolla vain toiminnanharjoittajalle. Asianosaiset eivät saa valvojan kannanottoa tietoonsa (tästä ei ole säädetty, vain käytännöksi muodostunut). Toiminnanharjoittajilta on tullut palautetta, kun arviointeja ei ole ehditty tehdä aikataulussa. Epäselviä tilanteita on, jos luvassa on selvitysvelvoite (puhdistamojen luvissa usein vaadittu selvitys purkupaikan soveltuvuudesta), joka on määrätty jättämään lupaviranomaiselle lupamääräysten tarkistamisajankohtaan mennessä. Ei ole vielä kokemusta, miten lupaviranomainen käsittelee tällaiset selvitykset.
- Valvojalla pitäisi olla mahdollisuus katsoa lupapäätöksen sisältöä ennen sen antamista.
- Eniten työmäärään vaikuttanut muutos on ollut asioiden siirto kuntiin.
- PIMA-valvontamaksu voitaisiin siirtää ilmoituksen käsittelymaksuun jo ennen valvontamaksun perimistä.
- Rekisteröitävät toiminnot: jos toiminnan taso ei ole enää parasta käyttökelpoista tekniikkaa, päivittääkö ympäristöministeriö asetukset 5 vuoden välein? Miten ympäristönsuojelun jatkuva parantaminen tässä turvataan?
- Ympäristönsuojelulakiin pitäisi lisätä elementtejä antaa täydentäviä määräyksiä kuten kuntien viranomaisella on 180 §:n mukaan. Myös valvojalle ja rekisteröitäville toiminnoille tulisi antaa mahdollisuus antaa määräykset.
- 54 §:n mukainen selvitysvelvoite pitäisi voida määrätä tarkastuksella sitten, että valvoja voisi antaa täydentävän määräyksen selvityksen perusteella, olisi kevyt menettely.
- Laitoksella voisi vastuupalvojan lisäksi olla vastuuluvittaja.
- Jätteenkäsittelyn vanhoissa luvissa ei ole määrätty jätevakuutta tai se on liian pieni. Vakuuden riittävyyden arviointi ja jatkuva seuraaminen valvonassa on haastavaa. Lupaviranomaisella on omat vakuuden laskentatavat, joita ei esitetä päätöksessä.
- Kertoelma olisi pidettävä ajan tasalla ja se olisi oltava nähtävillä myös asianosaisille.

- YLVA on keskeneräinen ja häiriö- ja yleisilmoitusten tekeminen ja hakeminen ei toimi.
- USPA ei ole vaihtoehto, sen hakutoiminnot eivät riitä ajantasaisen tiedon hakemiseen tietystä laitoksesta.
- YLVA ja eLupa-järjestelmien olisi keskusteltava keskenään.
- Vanhat toiminnot: Ympäristölupamenettelylain mukaisia lupia on edelleen olemassa (Esim. vaarallisen jätteen käsittelylaitos). Lupa on toistaiseksi eikä sitä ole tarpeen tarkistaa. Toiminta ei ole muuttunut, mutta päivittämistä olisi. Esim. sisävesisatama, joka on rekisteröity YVPL:n (Laki ympäristönsuojelulainsäädännön voimaansaattamisesta) mukaan, eikä toiminta tuolloin tarvinnut lupaa. Tilanne on nyt se, että toiminnalla ei ole määräyksiä, ei asetusta, ei kertoelmaa, ei karttaa. Toiminta ei ole muuttunut, mutta sitä on vaikea valvoa. Muilla satamilla on YSL:n mukainen rekisteröinti.
- Jättemääräykset ovat nykyään ylimalkaisia. Hyödyntämistä ei tarkastella jätejakeittain enää ympäristöluvuissa.
- Ei ollut hyvä, että isot ei-IED toiminnot on hajautettu kunnille ja ELY:lle. Osalla kunnista ei ole mitään valvontaa.
- Jos lupaa ei ole tarpeen tarkistaa 10 vuoden välein, tarvitseeko se lupaa? Suurimmilla direktiivilaitoksilla (valvontaluokka 1 ja 2) lupien tarkistusväli pitäisi olla 5 vuotta.
- Kevyt luvan tarkistaminen 4–5 vuoden välein tulisi tehdä kaikille luvanvaraisille laitoksille tai ainakin kaikille IED-laitoksille 4 vuoden välein, koska BAT päätelmät tarkistetaan n. 8 vuoden välein.
- Jos vain kertoelma olisi vanhentunut AVI voisi käsitellä luvan vieläkin kevyemmin ja ilman kuulemista.
- Esim. ELY:n valvonnassa on lupia, jossa vaarallisen jätteen varastomääriä ei ole sanottu luvassa (vain kapasiteetti). Näitä pieniäkin alle 50 tonnin varastoja valvoo ELY, koska määristä ei ole tietoa. Näissä laitoksissa varastomäärien muutoksia, vakuuden ajantasaisuutta eikä luvan muutostarvetta ole mahdollista seurata/vaatia.
- Aiempikaan laki ei edellyttänyt raskasta tarkistamismenettelyä. Siitä tuli vain käytäntö.
- Lupiin liittyvä byrokratia ei ole vähentynyt. Niillä, jotka ovat edelleen luvanvaraisuuden piirissä, byrokratia on lisääntynyt.
- Jos luvittajaa ei tunne, toiminta AVI:n kanssa kovin jäykkää.
- Kertoelman merkitys vähentynyt muutoksen myötä. Pitäisikö lupamääräysten laatuun panostaa enemmän?
- Yksittäinen valvoja on saanut liikaa valtaa ja asiat henkilöityvät helposti.
- ELY:ssä ei asioiden kollektiivista ratkomista. Haitankärsijät voivat vaikuttaa asioihin todella vähän. Onko oikeusvaltion tapa ratkoa asioita?

- Toiminnanharjoittajan tulee saada helposti YLVA-tiedot eLupa-an, kun se hakee lupaa.
- Kuormitustiedot lupahakemukseen ja linkki eLupa-an.
- YLVA:n pienten virheiden korjausmahdollisuus tulisi antaa valvojalle. Toiminnanharjoittaja ei osaa/viitsi ja väärät tiedot jäävät järjestelmään.
- Jos lisää sujuvoittamista halutaan, keinoja siihen pitäisi kysyä viranomaisilta.
- YLVA:an tarvittaisiin sisäisen tiedon tallennusta valvojen sähköposteista.
- Valvottavien laitosten kierrättäminen eri valvojilla (henkilöt) voisi olla hyvä.
- Lupahakemustiedot ovat nyt USPA-järjestelmässä. Hakemuksessa on paljon liitteitä ja täydennyksiä, joita ei ole nimetty. Helpottaisi, jos hakemustiedot olisivat YLVA:ssa.
- Luottamukselliset tiedot esim. kemikaalitieto ei USPA:ssa aukea ELY:n valvojallekaan. On pyydettävä tiedot erikseen.

4.1.8 Valvontapäälliköiden vastauksista

Valvontapäälliköille esitetyissä kysymyksissä 17–20 tiedusteltiin aloitemäärien, asioiden, työmäärän, käsittelyaikojen ja määräaikaisten lupien muutoksia. Erillisen vastauksensa palauttaneet ja tilaisuudessa esiin tulleet valvontapäälliköiden muut vastaukset on esitetty edellä olevissa ELY:n vastauksissa.

Yleisesti aloitteita joko ei oltu tehty tai oli tehty muutamia. Yhdessä vastauksessa aloitteiden arvioitiin lisääntyvän. Toisaalta aloitteiden arvioinnissa usein ei löydetä riittäviä perusteluja ja näin ollen aloitetta ei tehdä.

Työmäärän ei ole havaittu vähentyneen muutoksen jälkeen tai siihen ei osattu vastata. Vaikka työmäärä lausuntovalmistelussa oli vähentynyt määrien vähennyttyä, oli työ lisääntynyt lausuntojen sisältövaatimuksissa, asioiden jälkivalvonnassa, neuvonnassa sekä selvittämispyyntöjen ja aloitteiden laadinnassa. Viime mainitut koettiin turhauttavampana kuin lausuntovalmistelu.

Kustannustehokkuuteen lakimuutoksen jälkeen ei osattu vastata kuin yhdessä vastauksessa, jossa todettiin, ettei tehokkuus tuntunut lisääntyneen valvontatyössä. Yhdessä vastauksessa kustannustehokkuuden todettiin parantuneen määräaikaistarkastusten ja maksullisen valvonnan myötä.

Lupahakemusten käsittelyaikojen nopeutumista ei oltu ELY:ssä havaittu. Todettiin mm., että onhan se nopeampaa käsitellä yksittäisen lupamääräyksen muutos, mutta työ on siirtynyt valvojalle, kun lupapäätöksiä saattaa samalla toiminnalla olla kymmenen ja päätökset ovat keskenään jopa ristiriitaisia.

Määräaikaiset luvat eivät olleet lisääntyneet.

4.1.9 Organisaatiomuutoksen vaikutukset

Hieman erillisenä kysymyksenä 15 pyydettiin näkemystä LUOVA-virastosta, jossa lupa- ja valvontaviranomaisen tehtävät yhdistettäisiin samaan virastoon. Erikseen haastatelluista 19 valvojasta 9 suhtautui organisaatiomuutoksen varovaisen myönteisesti tai myönteisesti. Kahdessa vastauksessa ei otettu kantaa tai ei vastattu kysymykseen. Neljä vastaajista totesi, että mahdollinen uusi LUOVA-organisaatio ei tuo parannusta tähän eikä muuta luvantarpeen harkintaa. Muutos on mahdollista vain, jos lakia tai työnkuvaa (valvonta/luvitus) muutetaan. Yhdessä vastauksessa tuotiin esiin, että alueellinen erilaisuus pitäisi huomioida.

Myönteisesti uuteen organisaatioon suhtautuneista näkivät, että yhteistyön/vuorovaikutuksen lisääntyessä LUOVA-virastossa, saadaan laajempi asiantuntemus käyttöön, hallintomenettelyt kevenevät ja käsittelyajat nopeutuvat. Yhdessä vastauksessa todettiin, että valvonta ja luvitus pitäisi toteuttaa ristikkäin, mutta ei niin, että vain yksi valvoo ja yksi luvittaa samaa laitosta. Tasapuolisuus pitää säilyttää.

Useimmissa ELY:jen valvontapäälliköiden vastauksissa organisaatiomuutoksen toivottiin mahdollistavan laajemman asiantuntemuksen käytön ja vähentävän byrokratiaa, kun hallinnolliset jähmeydet poistuvat. Lisäksi sen nähtiin poistavan päällekkäisyyksiä ja nopeutavan käsittelyä sekä selkeyttävän työnjakoa. Organisaatiomuutoksessa viraston sisäinen aloitemenettely (89 §), jossa valvontaviranomainen tekee aloitteen lupaviranomaiselle, nähtiin ongelmalliseksi.

4.2 Lupakäsittelijöiden vastaukset (AVI)

4.2.1 Lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen hyödyt ja haitat

Muutoksen hyötynä (kysymys 1) todettiin, että vuodenvaihteisiin ajoittuneet ruuhkat viireille tulevissa asioissa ovat vähentyneet. Luvan tarkistamisesta nähtiin tulleen automaatti, jossa kaikki ympäristöluvut tarkistettiin määräajoin. Tästä huolimatta ns. turhien tarkistamisten määrä nähtiin yksittäistä vastausta lukuun ottamatta marginaalisena. Samoin hyötynä oli, että muutoksen jälkeen vuosia vaivannut ympäristöluparuuhka saatiin purettua, kun viireille on tullut osassa aluehallintovirastoja vähemmän asioita. Lupa-asioden keventäminen nähtiin lähinnä hyötynä toiminnanharjoittajalle.

Haittoja nimettiin hyötyjä enemmän myös AVI:n vastauksissa. Haittana nähtiin ympäristönsuojelun tason laskeminen, koska luvan tarkistaminen on ollut osa jälkivalvontaa. Turve/

kalankasvatustoimialalla BAT:n käyttöönotto on perustunut lupien ajoittaiseen tarkistamiseen ja näille toimialoille on annettu veloitteet aina lupakaudeksi. Koska lupakausia ei enää ole, veloitteet kumoutuivat. Tämä koskee esimerkiksi luvissa määrättyjä selvitysveloituksia, yhteenvetoja ja eräitä tarkkailuveloituksia. Luvan tarkistaminen nähtiin turvetoimialalla selkeänä ja ennakoitavana menettelyinä, jonka yhteydessä myös usein käsiteltiin laajennusalueen lupa ja näin saatiin ajantasainen lupa suhteellisen pitkäksi ajaksi.

Haittana nähtiin yleisesti myös se, että lupapäätösten ajantasaisuus on hävinnyt eikä aloitteen menettelyn (89 §) katsottu korvanneen lupien tarkistamista. Kynnys aloitteen tekemiseen on korkea ja asia on hankala käsitellä, jos toiminnanharjoittaja ei täydennä käsittelyssä pyydettyjä tietoja. Lisäksi asioiden kokonaisuus ei tule esiin aloitteiden selvityksistä, jotka liittyvät usein yksittäiseen asiaan/päästöön/vaikutukseen. Asioiden pirstaloituminen ja samaa toimintaa koskevat useat, eri aikoina tehdyt aloitteet ja muutokset muuttavat lupapäätökset kymmenien alipäätösten sarjaksi. Tämä nähtiin haittana lähes jokaisessa vastauksessa.

Yhdessä vastauksessa tuotiin esiin, että valvonnassa ei täysin ymmärretä, että luvan tarkistamisesta on luovuttu. Lupa- ja valvontaviranomaisella voi olla eri kanta siihen tarvitseeko lupaa muuttaa. Esimerkkinä asioiden monimutkaistumisesta ja menettelyjen epäselvyydestä tuotiin esiin tapaus, jossa lupaviranomainen oli jättänyt tutkimatta ELY-keskuksen tekemän 89 §:n mukaisen aloitte-asian erään teollisuuslaitoksen lupamääräyksen muuttamiseksi. Aluehallintovirasto katsoi päätöksessään, että aloitteessa esille nostetut asiat ovat olleet jo vireillä aluehallintovirastossa ennen valvojan tekemää aloitetta ja samaa asiaa ei tule saattaa uudelleen vireille. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan YSL 89 § 2 momentin edellytyksistä yksikään ei ole toteutunut. ELY-keskus on valittanut päätöksestä ja se on Vaasan hallinto-oikeuden käsiteltävänä.

Haittana nähtiin myös se, että toiminnanharjoittaja ei voi enää ennakoida toiminnalle asetettavia vaatimuksia (aloitteet), joita annettiin aiemmin luvan tarkistamisen (selvitysveloitteet seuraavaan tarkistamiseen mennessä) yhteydessä. Toiminnanharjoittaja ei nykyisin pysty ennakoimaan hakemuksen jättämisen ajankohtaa eikä sitä, milloin mahdollisia selvityksiä ja yhteenvetoja vaaditaan tehtäväksi.

Haittana nähtiin myös, että lupamääräysten tarkistamispäätöksissä vaadittujen selvitysten merkitys on jäänyt osin epäselväksi. Päätöksissä määrättyjen korvausten osalta on epäselvää, miten niiden tarkistaminen jatkossa tapahtuu.

Haittana nähtiin se, että ympäristöluvut, jotka eivät ole ajantasalla ja niiden vaatimukset (uusilla tiukat ja vanhoilla löysät päästörajat) eroavat toisistaan paljonkin, saattavat toiminnanharjoittajat eriarvoiseen asemaan.

Toisaalta haittana tuotiin esiin se, että nyt toiminnanharjoittajalla on aloitteiden kautta mahdollista hakea vain ne muutokset, jotka halutaan tehdä.

4.2.2 Korvaavat menettelyt ja tarve uusille toimenpiteille

Kysymyksellä 3 oli tarkoitus selvittää, miten ympäristönsuojelulaissa olevat muut menettelyt on otettu valvonnassa käyttöön. Onko niiden käyttö lisääntynyt ja ovatko muut menettelyt korvanneet lupien tarkistamisen menettelyä. Muina menettelyinä mainittiin luvan selventäminen (YSL 92 §), erityinen selvitys (YSL 90 §), tarkkailusuunnitelma (YSL 65 §) ja toiminnan lopettaminen (YSL 94 §).

Lisäksi lupakäsittelijöiltä kysyttiin (kysymys 4), että ovatko YSL 54 §:n mukaiset selvitysvelvoitteet lisääntyneet lupapäätöksissä ja olisiko toiminnan toteutumisen ja ympäristövaikutusten arvioinnissa tarpeen ottaa käyttöön uusia toimenpiteitä (kysymys 5), koska lupamääräyksiä ei voi enää vaatia tarkistettavaksi.

4.2.2.1 Muiden YSL:n mukaisten menettelyjen käyttö ja selvitykset lupapäätöksissä

Muiden YSL:n mukaisten menettelyjen ei nähty korvanneen luvan tarkistamisen menettelyä oikeastaan missään vastauksessa. Luvan selventämistä on käytetty tähän mennessä melko vähän. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa selventämisestä annetut lausumat ovat koskeneet lähinnä lupaviranomaisen ja ELY-keskuksen välisiä näkemuseroja. Osa näki selventämisen menettelyn turhana. Tarkkailusuunnitelman hyväksymisiä (YSL 65 §) on ollut ennenkin ja lopettamissuunnitelmien (YSL 94 §) lisääntyminen jätevedenpuhdistamoiden keskittämässä ei liity lakimuutokseen.

Tarkkailusuunnitelmien hyväksyjästä (valvoja vai lupaviranomainen) on epäselvyyttä jatkuvasti, ja tarkkailumääräysten muuttamisessa on ilmennyt hankaluuksia mm. tiedoksi antamisen laajuudessa, sillä toiminnanharjoittajalla voi olla eri käsitys tiedottamisesta kuin lupaviranomaisella. Vaarana nähtiin myös, että valvontaviranomainen poistaa tarkkailusta asioita, jotka AVI on antanut luvan myöntämisen edellytysten toteutumisen seuraamiseksi.

Vastaukset vaihtelivat kysyttäessä, onko selvitysvelvoitteiden (YSL 54 §) määrä lupapäätöksissä on lisääntynyt. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että ei tai että ei ole, koska aiemminkin selvitysvelvoitteita on annettu. Selvitysvelvoitetta ei nähty ratkaisemaan pitkän lupakauden ongelmaa. Osa lupakäsittelijöistä oli sitä mieltä, että selvitysvelvoitteet ovat lisääntyneet päätöksissä. Selvitysvelvoitteita on jouduttu antamaan paljon uusille toiminnoille, jos on ollut epävarmuutta prosessien toimivuudesta, ei ole ollut referenssejä tai on ollut epävarmuutta päästöjen määrästä/laadusta tai ympäristövaikutuksista. Eräissä vastauksessa nähtiin, että epävarmuuden poistamiseksi annetut selvitysvelvoitteet eivät ole aina olleet kovin järkeviä.

4.2.2.2 Uudenlaisten toimenpiteiden tarve lupapäätösten valmistelussa

Kysymyksen, onko uutta toimintaa ja toiminnan muutosta koskevissa lupapäätöksissä tarpeen ottaa käyttöön uudenlaisia toimenpiteitä tai menettelyjä, joilla voidaan arvioida toiminnan toteutumista ja sen ympäristövaikutuksia, yhteydessä tuli esiin määräaikaisen luvan vaihtoehto. Jossain tapauksessa (turvetuotannon) lupa oli muutettu määräaikaiseksi muutoksenhaussa. Yhtenä perusteena muutokselle oli, ettei lupaa voi tarkistaa. Määräaikaista lupaa on harkittu vaihtoehtona, mutta sitä ei ole otettu vielä laajemmin käyttöön eikä pidetty toimivana. Esiin tuli myös ajatus, että lupa olisi aluksi määräaikainen ja määräajan jälkeen seuraisi luvan tarkistaminen, mutta tätä ei pidetty hyvänä hallintona.

Uusia menettelyjä mietittäessä tulisi ennen kaikkea harkita sitä, voidaanko toistaiseksi voimassa olevaa lupaa myöntää lainkaan kaikille toiminnoille. Tarkkailumääräysten tulee olla sellaiset, että ne tuottavat riittävästi (ja jatkuvasti) tietoa sen varmistamiseksi, että luvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen voimassa- toisaalta lupamääräysten on tuotettava tieto, jos päästöt tai vaikutukset poikkeavat hakemuksessa esitetystä.

Lupa on tarvitaan määräykset, joissa kaikista poikkeamista päästöissä tai vaikutuksissa on ilmoitettava ja samalla arvioitava, onko muutokselle haettava lupaa. Lisäksi tarvitaan lupamääräykset tarkkailusta.

Uutta teknologiaa käyttävälle toiminnalle voi olla vaikea myöntää toistaiseksi voimassa olevaa lupaa. Toisaalta määräaikainen lupa varmasti rajoittaisi investointeja. Direktiivilaitosten osalta tilanne nähtiin erilaisena ja niille arvioitiin luvan tarkistamisen tulevan eteen jollain aikataululla.

Uusille menettelyille on tarvetta potentiaalisesti happamien sulfidimaiden vyöhykkeellä olevien turvetuotannon luvissa pilaantumisen ehkäisemiseksi annettavien riittävien määräysten varmistamiseksi. Turvetuotantoalueiden pohjamaan ominaisuuksia happamoitumisriskin kannalta ei ole otettu vanhemmissa luvissa huomioon. Selvitysvelvoitteita on vaadittu lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä ja kun tarkistamispykälä YSL 71 § on kumottu, on oikeusasteissa lisätty vastaavia selvitysvelvoitteita (YSL 54 §).

Valvojalla pitäisi olla uuden toiminnan osalta ja olemassa olevan toiminnan osalta 10 vuoden välein mahdollisuus velvoittaa lupamääräysten tarkistamiseen.

Yhdessä vastauksessa todettiin, että YSL 71 §:ä käytettiin aikanaan väärin ja ajateltiin, että tarkistamisajankohtana muutetaan lupaa tarpeen mukaan. Vaihtoehtona ympäristönsuojelun tason parantamisen menettelyksi ehdotetaan kansallista BAT:a, jota päivitetään ja johon voitaisiin vedota aloitteen YSL 89 § kohdan 3 perusteella.

Esimerkkinä tuotiin esiin konsolidoitu lupaversio, jossa luvan kertoelmakin olisi yksilöity niin, että muutokset olisivat helposti havaittavissa lupaa muutettaessa. Tätä harkittiin käytettäväksi erään lupahakemuksen yhteydessä, jossa toimintaa oli muutettu useasti 5 vuoden aikana ja lupapäätökset oli myöntänyt 7 eri kokoonpanoa. Lupaa oli muutettu hakijan hakemuksesta ja yleensä hakijan esittämällä tavalla. Lopputuloksena oli, että alkuperäinen lupakokonaisuus oli hajonnut. Konsolidoitua versiota ei lopulta käytetty, sillä se olisi vaatinut paljon työtä. Ratkaisuna oli, että muutokset kirjattiin yhteen päätökseen, jolla korvattiin kaikki aikaisemmat päätökset. Asia oli tullut vireille lupamääräysten tarkistamisena.

Tarkistamisesta luopumisen jälkeen turvetuotannon toimialan luvituksessa on menetytty seuraavasti; tarkkailuja on jatkettu edelleen lupakauden päättymisen jälkeen ja lupia myönnetään edelleen siten, että mikäli puhdistustasovaatimukseen ei ensimmäisenä vuonna päästä, on tehtävä selvitys valvontaviranomaiselle ja, ellei tasoa saavuteta toisenakaan vuonna, haetaan lupaan muutosta lupaviranomaisesta.

4.2.3 Aloitemenettely (YSL 89 §) ja sen toimivuus

Kysymyksessä 7 selvitettiin, voidaanko olemassa olevan toiminnan luvan muutostarve riittävästi perustella 89 §:n aloitemenettelyllä ja onko aloitemenettely toimiva. Lisäksi kysyttiin, olisiko pykälää tarpeen selkeyttää tai ohjeistaa. Kartoitettiin myös mahdollisia toimialakohtaisia eroja pyytämällä nimeämään toimialoja tai laitostyyppisiä, joissa lupamääräysten tarkistaminen nähtiin tarpeettomana tai millä toimialoilla sen nähtiin olevan edelleen tarpeen.

Tarkoituksena oli selvittää, miten saman laitoksen vähitellen kertyvät muutospäätökset tai säännösten muuttuminen laitoksen vanhaan ympäristölupaan nähden tai miten puhdistustekniikoiden kehittyminen huomioidaan nykytilanteessa. Lisäksi haluttiin selvittää, miten muutosten merkittävyyttä tulkitaan luvan tarpeen arvioinnissa tai miten menetellään, jos muita muutosperusteita tulee esiin myöhemmin asian jo vireillä ollessa lupaviranomaisessa. Haluttiin selvittää myös rajanvetämisen selkeyttä siinä, milloin on kyse luvan muuttamisesta ja milloin toiminnan olennaisesta muuttamisesta.

AVI:n vastauksissa luvan muuttamista (YSL 89 §) pidettiin selkeänä siinä tapauksessa, että toiminnanharjoittaja itse laittaa hakemuksen vireille. Nähtiin myös, että usein aloitteen sijasta, asia voitaisiin hoitaa valvojan antamin kehotuksin ja määräyksin. Yleensä vastauksissa nähtiin, että valvontatyössä pitäisi olla keinot saada toiminnanharjoittaja hakemaan lupaan muutosta eikä luvan muuttamista pitäisi jättää kolmansien osapuolien tekemien aloitteiden varaan.

Haitankärsijän ja valvontaviranomaisen tekemät aloitteet 89 § koettiin keinotekoisina ja epäselvinä. Kynnys aloitteen tekemiseen näissä tapauksissa on korkea ja epäselvää on,

onko lupaviranomainen sidottu tehdyn aloitteen laajuuteen vai voiko sitä lupakäsittelyssä laajentaa muuhun toimintaan. Valvonnan olisi toimittava eikä sitä saa jättää kolmansien osapuolien tekemien aloitteiden varaan.

Jos toiminnanharjoittaja ei anna tarvittavia tietoja aloiteasian käsittelyä varten ja sanktiona on, että aloite hylätään, menettely ei ole toimi. Esimerkiksi valvoja on laittanut vireille useita (yli 10) 89 §:n mukaista aloitetta lupien muuttamiseksi. Lupaviranomainen ei ole antanut näistä päätöksiä. Usein on käynyt niin, että toiminnanharjoittaja hakee luvan rauettamista tai toiminnan muuttamista

Nähtiin myös, että aloite ei ole tarkoitettu koko luvan tarkistamiseen. Sillä voidaan saattaa toimimattomia lupamääräyksiä ajantasalle. Esimerkiksi, jos omasta jätevedenkäsittelystä luovutaan ja jätevedet johdetaan keskitettyyn puhdistukseen tai omasta energiantuotannosta luovutaan ja siirrytään energian ostoon. Turvetuotannossa vaikutustarkkailun ja päästötarkkailun muuttaminen on tosin vaikeaa perustella 89 §:llä, sillä tähän ei löydy sopivaa kohtaa.

Eräissä vastauksessa todettiin, että luvan muuttamiseen tulee olla aina peruste (89 § tai 29 §) ja jos päästö tai riski ei lisäännä, ei lupaa ole syytä muuttaa muun syyn vuoksi.

Toisessa vastauksessa aloitteeseen kaivattiin laajempia soveltamismahdollisuuksia esim. niin, että lupaa voitaisiin muuttaa toiminnanharjoittajan olosuhteiden muuttuessa tai kun lupa ei ole enää ajantasalla tai muusta perustellusta syystä. Nähtiin, että lupamääräysten tarkistamisessa (71 §) oli enemmän pelivaraa eikä aloitteella (89 §) pääse käsiksi luvissa oleviin vähän virheellisiin asioihin. Esimerkkinä toistuva jatkoaikojen hakeminen vanhoille jätevedenpuhdistamoille toiminnanharjoittajan aloitteella. Epäselvää on, milloin se on olennainen muutos.

Toimialat tai laitostyyppit, jossa lupamääräysten **tarkistamisesta luopuminen oli tarpeen:**

- eläinsuojat (yleensä toiminnan muutoksia tapahtunut ja lupa on korvattu kokonaan)
- laitokset, jonka jätevedet yleiseen viemäriin
- IED-laitokset?
- pk-laitokset, jossa ei muutoksia

Toimialat tai laitostyyppit, jossa lupamääräysten **tarkistaminen olisi edelleen tarpeen:**

- kaivosteollisuus
- turvetuotanto (10 v välein)
- kalankasvatus (10 v välein)

- jätehuolto
- toiminnot, joista on määrätty korvauksia¹
- jätevedenpuhdistamot (tarvittaessa)
- ei-IED-laitokset

4.2.4 Samalla alueella sijaitsevien toimintojen yhteistarkastelu luvituksessa

Kysymyksellä 9 haluttiin selvittää, miten lupaviranomaisessa käsitellään saman alueen useiden laitosten yhteisiä ympäristövaikutuksia ja yhteistarkkailuja alueilla, jossa alueella on useita eri ympäristöluvalla toimivia laitoksia, osa alueen toiminnoista ei ole luvanvaraista toimintaa enää ja osa alueen toiminnoista on rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyssä.

Samalla alueella olevien erilaisten toimintojen ympäristövaikutusten ja päästöjen yhteisvaikutusten tarkastelussa nähtiin olevan ongelmaa erityisesti selvitysten ja yhteistarkkailuiden määräämisen ja niiden tulosten tulkinnan ja siitä seuraavien johtopäätösten ja toimenpidetarpeiden osalta. Toiselle toiminnalle oli esim. pidennetty selvitysvelvoitteen määräaika, että saataisiin käsiteltyä asiat yhdessä. Tämä koskee lähinnä suurteollisuutta.

Osa vastaajista näki, että ilmanlaadun ja vesistön yhteistarkkailut ja niiden muuttaminen toimivat edelleen. Melun yhteistarkkailuissa ja jäteveden purkupaikan yhteistarkkailuissa oli havaittu ongelmia.

Rekisteröintimenettelyn (YSL 116 §) katsottiin rikkoneen laitoskokonaisuuksia eikä näiden osalta katsottu myöskään vaikutustarkkailun toimivan (ellei toiminnoilla ollut myös yhteistä päästötarkkailua). Ehdotettiin myös, että samalla vaikutusalueella olevat rekisteröitävät toiminnot voitaisiin tulkita samoin kuin nykyisin käsitellään rekisteröitävät toiminnot, jotka ovat osa direktiivilaitoksen toimintaa (YSL 30 §). Tällöin käytäntö yhtenäistyisi.

Ehdotettiin myös ratkaisuksi, että laitosalueilla, jossa yhteistarkkailu on tarpeen, samat henkilöt/kokoonpanot tuntisivat, valvoisivat ja luvittaisivat kaikki laitosalueen luvat. Yhteistarkkailumääräykset tulisi antaa kaikille alueen toimijoille ja päästötarkkailumääräykset tuli olla kaikilla siten, että voidaan seurata päästömuutoksia ja -päästölähdettä. Lisäksi näiden laitosalueiden lupapäätökset toivottiin annettavan vielä samaan aikaan. Valvojalla on paras tuntemus siitä, mitkä toiminnot tulisi luvittaa yhdessä.

Direktiivilaitoskokonaisuutta tarkastellaan päätoiminnan kautta ja voisi olla järkevää tulkita tätä laajasti eikä suppeasti.

¹ Nyt vaatimus korvausten tarkistamisesta jää yksittäisen kiinteistön omistajan tehtäväksi. Ja vaatimus koskee vain yhtä kiinteistöä, ei kaikkia joille korvausta on maksettu.

4.2.5 Toimintaa koskevien tietojen ajantasaisuus

Lähtötietona oli, että lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen jälkeen toiminnan tietojen päivittämiseen ei ole enää menettelyä ja ympäristöluvut voivat olla hyvin vanhoja. Haluttiin selvittää, olisiko toiminnan tietojen päivittäminen tarpeellista ja millä tavoin.

4.2.5.1 Toimintaa koskevien tietojen päivittäminen ja hakijalta saatavat selvitykset

Kysymykseen 10 lupapäätöstä koskevien tietojen päivittämistarpeesta osa oli sitä, mieltä, että lupapäätösten toimintaa koskevien tietojen ajantasaistaminen olisi tarpeen ja että yksi yhtenäinen lupa ei nyt toteudu ja myöskin lupamääräyksiin jää ei-ajantasaista tietoa. Ratkaisuksi ehdotettiin kevennettyä tarkistamismenettelyä.

Osa ei kokenut päivittämistarvetta olevan. Sähköinen järjestelmä tulisi olla sellainen, että siinä olisi ajantasainen toiminnankuvaus. Päivittämistarpeiden vuoksi ympäristölupaa ei tulisi muuttaa, vaan luvassa tulisi määrätä päästöasteista ja niiden tarkkailusta riski- ja päästöperusteisesti.

Kertoelman sitovuus oli epäselvä. Kertoelma nähtiin sellaisena, että sen perusteella tulisi voida arvioida, onko toiminta muuttunut ja miten paljon. Nykyisin käytäntö on erilainen riippuen siitä, onko laitos iso vai pieni. Pienten laitosten luvat kirjoitetaan luvan muutoksessa kokonaan uudelleen, kun taas isojen luvat vain muutoksen osalta. Nyt käytäntö on, että jos muutos on tullut 29 §:n mukaan vireille, kumotaan aiempi päätös, mutta jos vireilletulo on ollut 89 §:n mukaan aiempaa päätöstä ei kumota. Myös vanhoja lupamääräyksiä on päivitetty mm. nimi/termimuutoksissa. YSL 89 § koetaan hankalaksi lupaa muutettaessa. Aikaisemmin asian vireilletulon perustetta voitiin lupakäsittelyn aikana muuttaa helposti sen mukaan, miten toimintaa harjoitetaan. Nyt tilanne on epäselvä.

Kysymykseen 11, onko lupahakemuksiin pyydetty entistä tarkempia selvityksiä, yhtä mieltä oltiin siitä, että vaatimukset ovat muuttuneet yksityiskohtaisemmiksi, osa ei tunnistanut sen liittyvän lakimuutokseen, osa taas näki sen liittyvän osin lakimuutokseen ja osa näki sen johtuvan valitustuomioistuimien laintulkinnosta.

Kysymykseen 12 saadaanko hakijalta riittävät selvitykset hakemukseen, oltiin yleisesti sitä mieltä, että tilanne vaihtelee ja riippuu hakijasta eikä liity lakimuutokseen. Osa näki, että hakijoiden asiantuntemus oli laskenut, kun hakemuksen laadintatyö on siirretty konsulteille ja konsulteilla ei aina ole itse toiminnan asiantuntemusta.

4.2.5.2 Luvan ajantasaisuus

Kysymyksellä 13 haluttiin selvittää, mitä mieltä oltiin lakimuutoksen yhteydessä hallituksen esityksessä esitetystä arviosta, että sähköisessä lupajärjestelmässä lupaa voitaisiin

tarkastella ajantasaisesti koostettuna ja yhdistettynä versiona ja tämä vähentäisi luvan tarvetta.

Sähköisten järjestelmien ei nähty vaikuttavan luvan tarpeeseen.

Sähköisten järjestelmien todettiin vaativan kehittämistä ja epäiltiin aloitteiden vireillepallon lisääntyvän tulevaisuudessa. Päivitettyä sähköistä versiota, jossa näkyisi muutokset ja historia, pidettiin nykyistä parempana tapana, joka ei ollut mahdollista aiemmassakaan menettelyssä, jossa lupa tarkistettiin aina sen hetken tilanteeseen. Ajantasaversio laatimissa nähtiin myös vaikeuksia. Esim. lannoitetehtaan ympäristölupa on muutettu v. 2007 ja perusluvut on uusittu ja tulleet lainvoimaiseksi viime vuosina. Sen lisäksi on joka vuosi erillispäätöksillä muutettu lupia laitoksen eri alueilla. Epäselvää on, miten ajantasaversio tulisi laatia.

Turvetuotannossa ja kalankasvatuksessa sähköistä järjestelmää pidettiin kankeana.

Valvonnassa on käsite valvontakohte. Esimerkiksi jätteenkäsittelyalueen lupa-asia, jossa laitosalueelle tuli uusia laitoksia mm. biokaasulaitos (luvanvarainen) ja kompostointi. Vaasan hallinto-oikeus palautti asian sillä perusteella, että ainakin kompostoinnin osalta asia olisi pitänyt luvittaa yhdessä, jolloin muodostuu lupakokonaisuus. Epäselvää on, onko tavoitteena, että valvontakohteella on yksi lupa tulevaisuudessa. Vai onko tavoitteena, että luvitettavalla kohteella on yksi lupa. Epäselvää on myös se, olisiko kompostoinnin lupa pitänyt avata, jos biokaasulaitos olisi ollut eri toiminnanharjoittajan toimintaa. Ja, jos lupa olisi avattu, niin millä tavoin se olisi pitänyt avata.

Tällä hetkellä sähköiseen järjestelmään ei jää jälkiä laitoksesta tai hakemuksesta sen jälkeen, kun lupa on myönnetty. Eli hakija ei voi uudessa tilanteessa lähteä vanhasta hakemuspohjasta liikkeelle. YLVA:ssa on kohde, jossa voi olla useampi toiminta ja toiminnanharjoittaja. Voidaanko muodostaa paikkatietopohjainen lupakokonaisuus, jossa ilma- ja vesipäästöjä ja vaikutuksia on tarpeen tarkastella yhdessä? Tapauskohtainen harkinta on tärkeää.

4.2.6 Tarve hallinnollisten menettelyjen tai säädösten muuttamiseen

Hallinnollisten menettelyjen tai säädösten muutostarpeiksi (kysymys 14) esitettiin mm.:

- valvojalle valtuutus määrätä luvan tarkistamisesta, vastaavasti kuin 71 §
- tarkistamismenettely pääsäännöksi ja tarkistamatta jättäminen poikkeukseksi
- kevennetty tarkistaminen pienille muutoksille

- mahdollisuus määrätä tapauskohtaisesti luvan tarkistaminen ei IED-laitoksille ja tarkistaminen myös IED-laitoksille, jos BAT-päätelmien päivittäminen alkaa venyä
- 89 § ja 29 §:n selkeyttäminen ja yhtenäiset tulkinnat
- lainsäädännön selkeyttäminen siltä osin, milloin hakemuksen täydennyksistä on järjestettävä uudelleen kuuleminen, entä milloin on hakijaa kuultava, jos päätösesitys on eri kuin hakijan esitys?
- 89 §:n muotoilu tulisi selkeyttää, aloitteen sijaan kehoitus asian vireille saattamisesta
- Valvojalla pitää olla toimivalta kehottaa muuttamaan lupaa
- Ei tarvita ohjeistusta, joka vaatii resursseja ja päivittämistä, hallinnon sisäiset keskustelut, linjaukset ja oikeusasteiden ratkaisut riittävät
- Jos lupamääräysten tarkistamista ei tule takaisin, luvan muuttaminen pitäisi tehdä yksinkertaisemmaksi.

4.2.7 "Sana on vapaa" – Lupakäsittelyssä esiin tulleita ongelmia ja kehittämisehdotuksia

Haastattelussa pyydettiin esittämään epäkohtia ja kehittämisehdotuksia lupakäsittelyssä esiintyneissä asioissa (kysymys 16). Näistä esitettiin seuraavaa:

- Valvoja ja luvittaja voisivat olla sama henkilö jollain toimialalla (pienet laitokset, joita muutama Suomessa). Suurilla laitoksilla ei valvoja ja luvittava voi olla sama sillä etäisyyden ja riippumattomuuden säilyttäminen on tärkeää.
- Toimialoittain pitäisi tarkastella, miten toimintamallit ovat tarpeen järjestää.
- Ongelmana on se, että vanhoja lupia on jätetty korvaamatta, miten toimitaan nyt, kun lupia vain muutetaan eikä lupamääräysten tarkistamista ole enää.
- Pilaantuminen ei ole vielä lisääntynyt, mutta asioita jätetään nyt jälkivalvontaan tai haitankärsijöiden valvottavaksi, mikä ei ole toivottavaa.
- Yleisen edun kohtalo LUOVA-virastossa kiinnostaa ja se, miten esim. lausuntomenettely tehdään, dokumentoidaan ja miten läpinäkyvä se on.
- Uudistus oli huono. Muutoksia on hallituskaudella tehty paljon, mutta kokonaiskuva on auki. Muutokset on tehty kiireellä eikä niitä ole kunnolla perusteltu.

4.2.8 Y-johtajien vastauksista

Y-johtajille esitetyissä kysymyksissä 17–20 tiedusteltiin aloitemäärien, asioiden käsittelyaikojen, työmäärän ja määräaikaisten lupien muutoksia.

Y-johtajat olivat yhtä mieltä siitä, että työmäärä on lisääntynyt, vaikka hakemusten määrä osassa virastoja oli vähentynyt. Myös käsittelyaika uusien toimintojen osalta on pidentynyt osassa virastoja. Tämä johtuu osin siitä, että asioita tarkistetaan aiempaa paremmin, koska luvan tarkistamisajankohtaa ei enää ole. Osin käsittelyyn tulee sekavia asioita ja puolittaisia valvontaratkaisuja, jotka vaativat enemmän työtä. Käsittelyajan pidentyminen johtuu siitä, että jäljellä on enää vaikeat, riitaiset ja työläät asiat.

”Yksittäinen luvan muutos on nopeampi käsitellä, mutta aikaa menee, jos lupa on pilkottu kuuteen eri asiaan.”

Lupapäätöksessä on tarkasteltava aiempaa yksityiskohtaisemmin asioita, muuten seuraa asian palautus oikeusasteessa. Esimerkkinä muuntumistuotteiden selvittämiselvöite joessa.

Määräaikaiset luvat ovat poikkeuksellisia eikä asiakkaat/luvanhakijat halua määräaikaisia lupia. Asianhallintajärjestelmässä (USPA) ei voi seurata lupien määräaikaisuutta.

4.2.9 Organisaatiomuutoksen vaikutukset

Hieman erillisenä kysymyksenä 15 pyydettiin näkemystä LUOVA-virastosta, jossa lupa- ja valvontaviranomaisen tehtävät yhdistettäisiin samaan virastoon. Muutamassa vastauksessa organisaatiomuutos nähtiin parannuksena siten, että valitusoikeuden tullessa lupa- viranomaisen käyttöön mahdollistuu tehokas ennakkoratkaisujen saaminen asioissa, joissa se ei ennen ole ollut mahdollista. Tämän todettiin nopeuttavan laintulkintojen yhdenmukaistamista. Myös toimiminen samassa yksikössä ja asiantuntijapoolien toiminta nähtiin mahdollisuutena parantaa toimintaa ja yhdentää tulkintoja.

Muuten yleensä vastauksissa oltiin epäileväisiä LUOVA-viraston mahdollisesta parannuksista tuovasta vaikutuksesta haastatteluun koskeviin asioihin ja korostettiin toiminnan sujuvan järjestämisen tärkeyttä.

Valvontaviranomaisen aloitteenteko-oikeutta (YSL 89 §) LUOVA-virastossa pidettiin hankalana/vaikeana asiana, ellei korvaavaa luvan kautta puuttumisen mahdollisuutta ole.

4.3 Vaasan hallinto-oikeuden (VHO) vastaukset

Vaasan-hallinto-oikeus esitti haastattelun yhteenvedona, että:

Laitoskokonaisuudella tulisi olla mahdollisimman yhtenäinen ja ajantasainen ympäristölupa. Lupamääräysten tarkistamismenettelyn on oltava toiminnanharjoittajan vireillepanema asia ja siitä on kuultava asianosaisia laajasti.

Alla Vaasan hallinto-oikeuden vastaukset kysymyksittäin:

Kysymys 1. Onko ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopuminen näkynyt hallinto-oikeuteen tulevilla asioissa tai niiden käsittelyssä? Miten?

- Asioita tulee vasta nyt VHO-käsittelyyn, edelleen käsitellään valituksia luvan tarkistamista 71 § koskevista päätöksistä.
- Alustavaa tuntumaa tilanteesta. Ei tilastoa eri tyyppisten asioiden vireille tulosta, vain toimialakohtaista.
- YSL 71 §:n kumoamisen jälkeen asiat ovat yhä enemmän ratkaisuja selvitetyksi ja toiminnanmuutoksiin, myös jo muutamia BAT -päätelmien tarkistamisasioita.
- Erillisselvitysratkaisut koetaan hankalina, koska asiat ovat yksittäisiä teknisiä ratkaisuja ja yleensä vain suppea hakemus, joten kokonaiskäsitystä on vaikea saada
- Osaratkaisuihin (kuten selvitykset) on havaittu ristiriitaisuutta lainvoimaiseen lupaan. VHO ei voi asiaa muuttaa muuta kuin palauttamalla (osittain syy palauttamisiin). Ristiriitaisuudet jäävät valvojalle tulkittavaksi.
- Erillisselvitykset ovat lisääntyneet tai niiden suhteellinen osuus lisääntynyt. Esim. useita erillisselvityksiä voi tulla peräkkäinkin samaan toimintaan.
- Erillisissä päätöksissä olevat määräykset voivat olla ristiriitaisia eikä tätä välttämättä huomata

Kysymys 2. Onko YSL (527/2014) 89 § ja muut menettelyt (92 § luvan selventäminen, 90 § erityinen selvitys, 65 § tarkkailusuunnitelma, 94 § toiminnan lopettaminen) korvanneet aiemman YSL (527/2014) 71 §:n toimivasti? Onko muutoksella ollut vaikutusta luvan myöntämisen edellytyksiin?

- Luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen asioissa, jossa lupa sisältää useita (6 kpl) selvitysveloitteita, *jotka on jätettävä muutaman kuukauden kuluessa luvan myöntämisestä*. Onko luvan myöntämisen edellytykset oikeasti voitu harkita lupaa myönnettäessä? Aiemmin erillisselvitykset on tehty 5–6 vuoden päässä luvan tarkistamisen yhteydessä.
- Luvan hakijan näkökulmasta 89 § on korvannut toimivasti 71 §:n.
- ELY:n ja haitankärsijän aloite 89 §; haitankärsijälle tilanne on nyt kohtuuton ja vaikea tehtävä hakea esim. IED-laitoksen lupaan muutosta. Haitankärsijän oikeutta turvaa huomattavasti paremmin se, että luvan haltija laittaa

aktiivisesti lupa-asian vireille. Kuten aiemmin, tiedot tulisi olla saatavilla ja niistä olisi mahdollista lausua/muistuttaa.

- YSL 89 §:n kriteerit ja niiden tulkinta on epämääräistä ”*poikkeaa ennalta arvioidusta*” Kuka on arvioinut? Miten poikkeaa?
- YSL 89 §:n käytön vähäisyys; ELY:ssä huomio ehkä jäänyt BAT -päätelmien mukaisen tarkistamistarpeen arvioinnin jalkoihin.

Kehittämisehdotukset

- BAT-tarkistusten yhteydessä valvojan olisi varmistettava, että tarkistukset tehdään riittävän laajoina.
- Yo. korvaavia menettelyjä ja kuinka ne ovat korvanneet YSL 71 §: ää tulisi tarkastella siten, että miten näissä asianosaisten kuuleminen toteutuu ja mitkä ovat asianosaisten tosiasialliset mahdollisuudet esimerkiksi YSL 89 §:n mukaiseen vireillepanoon. Esim. YSL 65 §:n tarkkailusuunnitelmien päätöksistä kuuleminen? Kuullanko haitankärsijöitä näistä päätöksistä? Valitukset ovat näissä asioissa vähäisiä, vaikka varsinaisen ympäristöluvan yhteydessä tarkkailusta usein valitetaan.

Kysymys 3. Ovatko ympäristölupavalitusasioiden käsittelyajat nopeutuneet muutoksen vuoksi?

- Käytössä olevat monet eri menettelyt hidastavat asioiden käsittelyä, sillä on aina myös harkittava, onko asiassa käytetty oikeaa menettelyä.
- Yksittäisen asian käsittely voi lyhentyä, mutta sama asia on voitu pilkkoa useaan käsittelyyn (useat selvitykset), joten aikaa menee enemmän.
- Vaasan hallinto-oikeudessa ei ole omaa kategoriaa pikkuasioille vaan ne menevät aina toimialan alle.

Kysymys 4. Onko ratkaisuissa muutettu ympäristölupia määräaikaisiksi enemmän?

- Vielä eletään vanhaa aikaa ja edellytyksenä on, että luvan myöntämisen edellytysten täytyy täytyä toiminnassa-ajattelu.
- Nykyisin istunnoissa on määräaikaisuusvaihtoehto esillä yhtenä ratkaisuvaihtoehtona, mutta sitä ei ole vielä toteutettu. Ajatukselle lupien muuttamisesta määräaikaiseksi on hieman vastarintaa vielä, mutta asia tullut esiin luvan tarkistamispöytäkirjan 71 § kumoamisen jälkeen.

Kysymys 5. Onko ratkaisuihin muutettu lupia lisäämällä niihin YSL 54 §:n mukaisia selvitysvelvoitteita enemmän?

- AVI:n päätöksissä on havaittavissa, että selvitysvelvoitteita ei koota yhteen vaan niille annetaan eri määräajat. Tuloksena on useita selvitysvelvoitehakemuksia ja niistä valituksia.
- Selvityksen tekemiseen annetaan hyvin vähän aikaa – Täyttyvätkö luvan myöntämisen edellytykset?
- Vaasan hallinto-oikeudessa selvitysvelvoite on ensisijainen palautusratkaisuun verrattuna.
- Tuntuma on, että selvitysvelvoitteet hallinto-oikeuden ratkaisuihin lisääntyvät. Selvitysvelvoiteratkaisuun päädytään, jos haitankärsijä esittää vaatimuksia vasta valittamalla eikä ole muistuttanut lupakäsittelyn aikana ja kyseistä asiaa ei ole selvitetty lupahakemukseen.

Kysymys 6. Onko palautusratkaisuja tehty enemmän vaikutusselvitysten tai muiden selvitysten puutteellisuuden vuoksi? Muun syyn vuoksi?

- Vaasan hallinto-oikeuden palautukset ovat lisääntyneet. Selvästi on havaittavissa, että AVI:ssa on siirretty lupien käsittelyaikojen seurantaan. Ja asia on hoidettu päätösten selvitysvelvoitteilla.
- Aiemmin esim. lupavirastojen päätökset oli hyvin perusteltu – nyt valittajat valveutuneempia kuin ennen. "Ei syytä" -päätöksiä ei enää oikein tehdä nykyisin. Esim. hallinto-oikeuden käsittelyssä on nyt jopa kaksi kertaa palautettuja asioita.
- Mistä johtuu, ettei selvityksiä ole lupaviranomaisessa vaadittu, kun valitukseen tulee asioita, joissa on tarve selvitykselle? Tällöin päätös palautetaan. Esim. haitankärsijän meluvalitus, jossa haitankärsijä oli myös muistuttanut hakemuksesta, ELY oli todennut lausunnossaan, ettei melusta ole tehty valituksia. Meluasiana ei oltu käsitelty AVI:ssa. Päätöksen palautukseen johtoi se, että melua oli mitattu viimeksi 10 vuotta sitten. Tarkistamismenettelystä luopumisella 71 § ei ole välttämättä näissä tapauksissa merkitystä.

Kehittämisehdotukset

- Hakemuksen ja selvitysten laatuun pitäisi kiinnittää lupakäsittelyssä huomiota *ja ottaa huomioon lausunnoissa ja muistutuksissa esitetty.*

Kysymys 7. Onko luvan tarkistamisesta luopuminen vaikuttanut ympäristölupien sisältöön, lupapäätöksissä vaadittuihin selvityksiin tai niiden määriin? Olisiko tilannetta tarpeen korjata valtion lupaviranomaisessa? Miten?

- On vaikuttanut. *Suurilla toiminnoilla ei ole yhtenäistä ympäristölupaa, on vain joukko päätöksiä. Uuden YSL:n laadinnassa oli tarkoitus yhdistää eri luvat yhteen, nyt ei ole enää sama tavoite. Kun tarkistamismenettely poistui, ei ole koontipäivää tiedossa, ei edes IED-laitosten BAT-tarkistuksissa.*

Kehittämisehdotukset

- AVI voisi korjata jo nyt tilannetta ja liittää kaikki lupamääräykset samaan lupaan aina kun lupaa muutetaan. Se ei pitäisi olla sähköisessä maailmassa vaikeaa tai mahdotonta. Lupaviranomaisen (AVI) tehtävänä voisi olla pitää lupapäätösdokumentti myös ajan tasalla. Tämä olisi parempaa hallintoa, *vaikka ei välttämättä palautusperuste.* Koonti olisi tarpeen hoitaa tavalla tai toisella.

Kysymys 8. Miten näkisitte lakimuutoksen hallituksen esityksen arvion:

”Jos sähköisessä lupajärjestelmässä voitaisiin tarkastella lupaa ajantasaisesti koostettuna ja yhdistettynä versiona, tarve luvan muutoksille olisi nykyistä vähäisempi”?

Kysymys 9. Näettekö tarvetta hallinnollisten menettelyjen tai säädösten muutokseen nykytilanteessa? Pitäisikö olla jonkinlainen mahdollisuus määrätä lupamääräysten tarkistamisesta? Miten?

- Muutos ei ole onnistunut ja jotain pitäisi tehdä. Säännönmukainen luvan tarkistaminen tulisi ajoittain tehdä ja sen pitäisi lähteä liikkeelle ilman, että se edellyttää viranomaisen tai haitankärsijän aloitetta (perälaudan puuttuminen).
- IED-laitosten BAT-tarkistusten yhteydessä on epäselvää, miten laajasti lupamääräyksiä voidaan tarkistaa. Tämä näkyy valituksissa; valitetaan määräyksistä, joihin ei ole puututtu tarkistamispäätöksessä. Onko YSL 80 § tulkittu liian suppeasti verrattuna direktiivin 21 artiklaan? (pitäisi tarkistaa kaikki lupamääräykset).
- BAT-päätöksistä tehdään vähän ja suppeita valituksia. Miten niistä edes kuullaan ja onko kuuleminen riittävää?
- Valvojan pitäisi olla selvillä BAT-tarkistusten yhteydessä *lupamääräysten tarkistamistarpeesta sekä toiminnan olennaisista* muutoksista ja edellyttää tarkistamista tarvittaessa myös YSL 89 § nojalla. Direktiivissä ei ole tarkoitettu, että vain BAT-päätelmät tarkistetaan.

Kehittämissuhteet

- BAT-päätelmien johdosta tehtävän tarkistamiskäsittelyn yhteydessä ELY:n tulisi katsoa, onko lupamääräyksissä myös muuta tarkistamistarvetta kuin BAT-päätelmistä johtuvaa. Tulkintaa BAT-tarkistuksissa voisi laajentaa niin, ettei erikseen tarvita 89 §:n mukaista aloitetta.
- Toiminnan olennaisen muutoksen YSL 29 § yhteydessä voisi tarkistaa luvanvaraista toimintaa koskevat kaikki lupamääräykset. Tällöin tulisi asiakokonaisuus tarkasteltua ja tuloksena olisi laitospäätelmien kattava ajantasainen ympäristölupa. Esimerkiksi kaatopaikkatoimintaa koskevissa luvissa ei ole sovellettu vuonna 2013 voimaan tullutta kaatopaikka-asetusta.
- Lupapäätöksessä voisi olla määräys ja päivämäärä, jolloin tarkastellaan koko laitoksen tilanne ja arvioidaan luvan tarkistamisen tarve. Perusteluna lupien pirstaloituminen ja lupamääräysten ajan tasalle saattaminen.
- Säännös, jolla viranomainen voi arvioida lupamääräysten ajantasaisuutta tai tätä voisi pyytää myös haitankärsijä (ilman, että on osoitettava YSL 89 §:n edellytysten täyttyvän).
- ELY voisi vuosittain tehdä listan valvontakohteista, joissa kyseisenä vuonna arvioidaan luvan ajan tasalla olemista. ELY voisi vaikuttaa listaan niin, että siinä voisi olla erityisesti sellaisia, joissa ELY arvioi luvan tarvetta olevan ja ellei lupa ole muuten tullut vireille. Toiminnanharjoittaja tekisi selvityksen luvantarpeesta ELY:lle. ELY:n olisi tiedotettava asiasta kuten ympäristölupahakemuksesta, jotta asianosaiset voisivat antaa näkemyksensä luvan tarkistamisen tarpeesta. Tavoitteena olisi, että kaikkien luvanvaraisten toimintojen osalta tarkasteltaisiin lupamääräysten ajantasaisuutta säännöllisesti. Teollisuuspäästödirektiivin 21 artiklassa on perusteet tähän. Nykyinen YSL 89 § ei kaikilta osin toteuta tavoitetta.

5 Johtopäätökset

5.1 Lupamääräysten tarkistamisesta luopuminen

Lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen eli YSL 71 §:n kumoamisen haittoja on selvityksen mukaan enemmän kuin hyötyjä. Vaikka kaikkiin lupiin sisältyvästä auto- maattisesta lupamääräysten tarkistamisesta luopumista pidettiin yleisesti hyvänä, mahdollisuutta perustellusta syystä määrätä lupamääräykset tarkistettavaksi määrä- ajassa tulisi selvittää.

Haastatellut lupa- ja valvontaviranomaiset olivat vastauksissaan yleisesti sitä mieltä, että muutoksen myötä ympäristöluvut eivät ole enää ajan tasalla. Se, että noudatettavista lupa- määräyksistä on nykytilanteessa epäselvyyttä, aiheuttaa vastausten perusteella ympäristön- suojelun tason laskua, toiminnanharjoittajien eriarvoisuutta ja mahdollottoman tilanteen pysyä selvillä toiminnan lupamääräyksistä, päästöistä ja ympäristövaikutuksista. Molempien viran- omaisten vastauksissa tuotiin esiin myös se, että toiminnanharjoittaja ei pysty nykyisin varau- tumaan hakemuksen ja siihen liittyvien selvitysten tilaamiseen ja aikatauluttamiseen silloin, kun aloitteen luvan muuttamiseen tekee joku muu kuin toiminnanharjoittaja.

Ympäristönsuojelun kehittyminen todettiin pysähtyneen niillä toimialoilla, jossa lupamää- räysten tarkistaminen on ollut osa jälkivalvontaa ja tarkistamishakemukseen on tullut liit- tää selvitys haitallisten ympäristövaikutusten lieventämismahdollisuuksista toimenpide- ja aikatauluehdotuksineen. Näin on ollut ainakin teollisuuden ja useiden muidenkin toimi- alojen luvissa. Osassa toimialoja lupamääräykset annettiin ja myös toiminnan tarkkailu määritettiin lupakaudeksi, joka oli yleensä lupamääräysten tarkistamisväli, noin 10 vuotta tai hieman lyhyempi. YSL 71 §:n kumoamisen jälkeen toiminnalle lupakaudeksi annetut päästö- ja tarkkailumääräykset ovat kumoutuneet.

Ympäristölupa-asioiden käsittelyajat ovat vuosina 2015–2018 ratkaistujen (ESAVI) asioi- den perusteella lyhentyneet. Ne ovat nyt uuden toiminnan (27 §), toiminnan muutosten (29 §/89 §) ja BAT-tarkistusten (81 §) osalta pääsääntöisesti alle tavoiteaikojen.

Lupaviranomaisen ja hallinto-oikeuden edustajien vastauksissa tuli esiin se, että luvan myöntämisen edellytysten toteutumista ja harkintaa ei välttämättä ole pystytty tekemään riittävästi niissä lupa-asioissa, jos lupa sisältää useita selvitysvelvoitteita ja selvitys on jätettävä muutaman kuukauden kuluessa luvan myöntämisestä.

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 YSL 71 §:n kumoamisen jälkeen. Toisaalta määräaikaisen luvan nähtiin rajoittavan investointeja ja tuovan niihin epävarmuutta.

Haastatteluvastauksissa esitettiin paljon erilaisia muutostarpeita ja kehittämissuhteita. Yleisesti ehdotettiin lupamääräysten tarkistamista aiempaa kevyemmällä menettelyllä noin 3–10 vuoden välein.

Vaasan hallinto-oikeudessa lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset alkoivat vasta näkyä, mutta selvityspäätösten lisääntyminen ja niiden valitukset olivat lisääntyneet viime aikoina.

Hallinto-oikeuden edustajien vastauksessa esitetään useita kehittämissuhteita, joilla asiakokonaisuuksia saataisiin paremmin hallintaan, välttyttäisiin lupapäätösten ristiriitaisuuksilta sekä varmistettaisiin lupa-asioiden ajantasaiset tiedot, riittävän laaja tarkastelu ja riittävä asianosaisten kuuleminen. Vastauksessa esitetään mm., että toiminnan olennaisen muutoksen (YSL 29 §) yhteydessä sekä direktiivilaitosten lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä (YSL 81 §) tulisi tarkistaa kaikki lupamääräykset. Lisäksi valvontaviranomainen voisi tehdä vuosittain listauksen kohteista, joiden luvan ajanmukaisuus arvioitaisiin ja tarvittaessa lupamääräykset saatettaisiin ajan tasalle.

5.2 YSL 89 §: n mukaiset aloitteet

Toiminnanharjoittajan tekemänä ympäristönsuojelulain 89 § mukainen hakemus on siinänsä toimiva luvan muutostarpeiden käsittelyyn, mutta johtaa ajan kuluessa useiden toimintaa koskevien pienempien päätösten kokoelman syntymiseen. Sen sijaan pykälässä on asetettu korkea kynnys valvontaviranomaisen ja haitankärsijöiden aloitteelle saada lupa-asia vireille. Pykälän toimivuus on heikko myös sen vuoksi, että aloitteen käsittelemiseksi ja luvan muuttamiseksi tarvittava tieto on pääasiassa pyydyttävä luvan haltijalta.

Luvan muuttaminen ympäristönsuojelulain 89 § :n mukaisesti aiheuttaa epäselvyyttä valvonnassa ja lupakäsittelyssä. Lupapäätösten pirstaloituminen useiksi pieniksi päätöksiksi ja

sitä kautta laitoksen kokonaistilanteen hallinnan häviäminen johtaa asiakokonaisuuksien hämärtymiseen. Varsinkin saman toiminnan lupakäsittelijöiden vaihtuessa useaan kertaan pieniä päätöksiä tehtäessä saattaa tulla virheitä, jos ei hahmoteta vaikutusta kokonaisuuteen ja eri aikoina annettujen pienten päätösten keskinäistä yhteyttä.

Valvojalle ja haitankärsijälle kynnys aloitteen tekemiseen on liian korkea ja aloitteen vireillepanon perusteet 89 §:n kohdissa 1–5 ovat ainakin osittain epäselviä. Valvojan näyttötaakka muutoksen osoittamisessa on kohtuuttoman työläs. Valvojan tekemiä aloitteita on tehty vähän johtuen osin em. seikoista tai aloitteita on tehty, mutta niiden käsittely on kesken lupaviranomaisessa. Valvoja kokee, että lupaviranomainen ei mielellään halua ottaa valvojan aloitteita käsittelyyn lainkaan tai aloitteiden käsittely kestää vuosia. Lupaviranomaisessa on jouduttu ikäviin tilanteisiin, jos toiminnanharjoittaja ei näe luvan muutostarvetta eikä täydennä valvojan vireille panemaa aloitetta. Sanktiona se, että asia jätetään tutkimatta lupaviranomaisessa selvitysten puutteellisuuden vuoksi, ei ole toimiva. Lupaviranomainen pitää aloitetta selkeänä vain, jos toiminnanharjoittaja laittaa asian vireille. Haitankärsijän ja valvojan tekemät aloitteet koettiin keinotekoisiksi ja epäselviksi.

Haitankärsijän mahdollisuudet YSL 89 §:n mukaisen aloitteen vireille panoon ovat hyvin huonot, sillä haitankärsijän näyttötaakka toiminnassa tapahtuneissa muutoksissa on kohtuuton ja asioiden selvittäminen ja ajantasaisen tiedon saaminen toiminnasta kohtuuttoman vaikeaa ja työlästä, ellei jopa mahdotonta.

5.3 Muiden menettelyjen käyttö

Ympäristönsuojelulain 54 §:n käyttö on jonkin verran lisääntynyt, ja pirstaloitunut lupaa eri aikoina annetuiksi päätöksiksi. Aiemmin selvitysvelvoitteille annettiin yhteinen määräaika esittää ne lupamääräysten tarkistamista koskevassa hakemuksessa.

Ympäristönsuojelulain muut menettelyt eivät vastausten perusteella ole korvanneet lupamääräysten tarkistamisen menettelyä. Selvitysvelvoitteiden (YSL 90 §/54 §) nähtiin lisääntyneen, etenkin jos lupa-asia käsitellään nopeasti. Erillisselvitykset koetaan hankalina lupakäsittelyssä ja valitusasteessa, koska niiden hakemusasiakirjoista on vaikea saada kokonaiskäsitystä asiasta. Valvonnassa lukuisat erillisselvityspäätökset vaikeuttavat myös kokonaiskäsityksen muodostamista siitä, mitkä lupamääräykset ovat voimassa. Sama koskee myös toiminnanharjoittajaa. Lupamääräysten tarkistamisajankohtaan mennessä tai tarkistamishakemuksen yhteydessä tehtyjä selvityksiä pidettiin valvonnan kannalta toimivana työkaluna. Tarkkailumääräysten muuttamista koskevat päätökset (YSL 65 §) nähtiin valvonnassa osin korvanneen lupamääräysten tarkistamista mm. energiantuotannossa ja kaatopaikkatoiminnassa. Valvontaviranomaisen hyväksymillä

tarkkailusuunnitelman muutoksilla (mahdollisesti tarkkailua tiukentamalla ja tarkentamalla) on osin vältetty se, että ympäristölupaan ei ole tarvinnut hakea muutosta. Tosin hallinnossa on epäselvyyttä tarkkailusuunnitelmien hyväksyjästä, ellei hyväksyntää ole selkeästi ympäristöluvassa delegoitu. Asianosaisten kuuleminen ei aina toteudu tarkkailusuunnitelmia hyväksyttäessä valvontaviranomaisessa. Kuulemista ei käytännössä ole tai kuulemisen laajuudesta on epäselvyyttä.

Uudenlaisiksi toimenpiteiksi esitettiin, että toiminnan pilaantumista suhteessa ennalta arvioituun tulisi pohtia tarkemmin kuin aiemmin. Tulisi määritellä selkeämmin, milloin lupaa on muutettava ja mihin tilanteeseen muutosta verrataan. Esimerkkinä mm. tilanteet, jossa melu/hajuhaitta ympäristössä koetaan kasvaneen laitosta lähemmäksi tulleen asutuksen myötä, mutta itse lupavelvollinen toiminta ei ole muuttunut. Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi ehdotettiin menettelyä kansallista BAT-selvitystä.

5.4 Saman alueen toimintojen yhteistarkkailu

Aiemmin samalla laitosalueella olevien toimijoiden ympäristölupien lupamääräykset tarkistettiin samaan aikaan, mikä mahdollisti nykyistä paremmin päästöjen ja vaikutusten yhteistarkastelua ja saman alueen päästöjä koskevien määräysten muuttamisen synkronoidusti. Joidenkin toimintojen siirtyminen rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyyn on myös osaltaan vaikeuttanut yhteistarkastelua.

Rekisteröintimenettely ja ilmoitusmenettely ovat hajaannuttaneet yhteistarkkailua. Saman alueen yhteisten vaikutusten tarkkailut on järjestetty eri tavoin riippuen valvojasta (kunta tai valtio) ja alueesta. Eroja on myös siinä, että ilmanlaadun ja vesistö tarkkailujen katsottiin toimivan suhteellisen hyvin muutoksesta huolimatta (jos tarkkailusta oli luvassa määrätty), mutta melu- ja hajutarkkailuissa yhteistarkkailu ei välttämättä ole yhtä kattavaa. Laitosalueet, joilla on yhteisiä vaikutuksia, määritellään nykyään suppeampina kuin aiemmin.

Samalla laitosalueella olevien (valtiossa) luvanvaraisten laitosten lupamääräysten tarkistaminen sovitettiin aiemmin samaan ajankohtaan, jolloin säännöllisin väliajoin oli mahdollista tarkastella saman alueen kaikkien toimintojen yhteisvaikutuksia, ja antaa niistä saatujen johtopäätösten mukaisesti sekä laitospäätöksiä että laitoksille yhteisiä lupamääräyksiä. Tämä oli merkityksellistä erityisesti suurten teollisuus- ja muiden keskittymien ympäristövaikutusten seurannassa. Saman alueen toimintojen päästöjen ja vaikutusten yhteistarkkailumääräykset ja niihin mahdollisesti tarvittavat lisäykset tulisi voida antaa suunnilleen samaan aikaan kaikille saman alueen toimijoille ja päästötarkkailumääräysten tulisi olla selkeitä, että päästöjen muutoksia ja päästölähdettä voidaan seurata myös toimijakohtaisesti.

5.5 Lupien ajantasaisuus

Ympäristöluvan muuttaminen eri päätöksillä johtaa ajan kuluessa tilanteeseen, jossa kokonaisuutta on vaikea hahmottaa. Tulisi löytää keinot, joilla sekä toiminnan kuvausta että lupamääräyksiä voitaisiin koota ja ajantasaistaa yhteen päätökseen.

Lupapäätösten ajantasaisuus ja päivitystarve tulivat esiin sekä valvojien että lupakäsittelijöiden vastauksissa. Myös hallinto-oikeuden vastauksessa ehdotettiin, että lupaviranomaisen tulisi kirjata aina päätöstä antaessaan koko toiminnan lupamääräykset näkyviin. Päivitystarve nähtiin olevan sekä päätöksen kertoelmaosassa (toiminnan, päästöjen ja ympäristövaikutusten kuvaus) sekä ratkaisuosassa (lupamääräykset). Lupamääräysten osalta esitettiin sähköisen ajantasaversioon ylläpitämistä lupaviranomaisen tehtäväksi. Toisaalta nähtiin, että ajantasaversioon ylläpito sopisi valvontaviranomaisen tehtäväksi, ja siihen tulisi kirjata myös mahdolliset muutoksenhaun seurauksena tulleet muutokset ja valvontaviranomaisen mm. tulkintoihin liittyvät kannanotot.

Ympäristöhallinnon sähköisten järjestelmien kuten YLVA, USPA ja eLupa todettiin olevan kehitysvaiheessa ja niiden käytön tällä hetkellä rajallista. Pidettiin kuitenkin tärkeänä, että YLVA ja eLupa toimisivat läheisesti yhteen ja että tietoja niiden välillä olisi mahdollista käyttää sujuvasti.

6 Kehittämisehdotukset ja suositukset jatkotoimenpiteiksi

6.1 Lainsäädäntömuutokset

Valvojalla tulisi olla mahdollisuus nykyistä laajemmilla perusteilla saattaa lupamääräykset tarkistettavaksi velvoittamalla toiminnanharjoittajaa hakemaan luvan muuttamista tai tarkistamista. Tällöin kyse olisi valvonnallisesta kehotuksesta tai määräyksestä. Lupaa muutetaisiin näin ollen vain toiminnanharjoittajan aloitteesta ja hakemuksesta. Samalla voitaisiin YSL 89 §:stä poistaa nykyinen valvontaviranomaisen ja haitankärsijän aloite.

Yksinkertaisimpana ratkaisuna olisi selvittää mahdollisuuksia lisätä lakiin säännös, jolla viranomainen voisi arvioida lupamääräysten ajantasaisuutta ja tarkistamistarvetta lievemmilläkin perusteilla kuin osoittamalla nykyisten YSL 89 §:n edellytysten täytyminen. Tätä arviointia voisi pyytää valvontaviranomaiselta myös haitankärsijä. Perusteita luvan muuttamiselle tai tarkistamiselle voisivat olla mm. toiminnassa tapahtuneet useat muutokset, samalla alueella olevien eri luvanvaraisten toimintojen yhteisvaikutusten arviointi sekä lupamääräysten päivittäminen vastaamaan laissa ja asetuksissa tapahtuneita muutoksia.

Säännösmuutoksia tulisi harkita myös siltä pohjalta, että laki mahdollistaisi valvontaviranomaiselle keinot esimerkiksi tarkkailuissa saatujen tulosten perusteella vaatia uusien toimintojen lupamääräykset tarkistettavaksi (esimerkiksi 2–3 vuoden kuluessa ympäristöluvan lainvoimaiseksi tulosta) laitoksen käynnistyttyä täysimääräisenä.

Toiminnan olennaisen muutoksen (YSL 29 §) tai BAT-tarkistuksen (YSL 81 §) yhteydessä valvontaviranomaisen tulisi voida tarvittaessa ja harkinnan mukaan edellyttää kaikkien lupamääräysten tarkistamista. Tästä voisi valittaa vain lupapäätöksen yhteydessä. Tarkastelun laajentaminen voitaisiin tehdä ilman, että tarvitaan YSL 89 §:n mukaista aloitetta. Menettelyn etuna olisi, että sillä vähennettäisiin lupien pirstaloitumista pieniksi päätöksiksi ja asiakokonaisuuksien hallinta mahdollistuisi paremmin. Toisaalta lainmuuttamista selvitetäessä tulisi tiedostaa, että BAT-päätelmiin liittyvät lupamääräysten tarkistamiset tuovat

samanaikaisesti vireille suuren määrän hakemuksia. Niiden käsittelylle asetetaan tiukat määräajat (10 kk), jotta myös päätösten edellyttämät investoinnit ja muut toimet voidaan toteuttaa määräajassa. Lupahakemusten laajeneminen koskemaan mahdollisesti koko toimintaa tai suunniteltuja olennaisia muutoksia pidentää ainakin isojen toimintojen lupien käsittelyaikoja. Lupamääräysten tarkistaminen BAT:in mukaiseksi tulisi tehdä erikseen yhdistämättä siihen toiminnan muutoksia, ellei se ole erityisen perusteltua.

Tulisi selvittää YSL 89 §:n muuttamista vastaamaan tässä luvussa esitettyä.

6.2 Tulkinnat ja ohjeistukset

Vastausten mukaan tarvitaan yhteistä tulkintaa ja ohjeistusta siihen, millaiset muutokset laitoksen toiminnassa katsotaan niin merkittäviksi, että ympäristölupaa on tarpeen muuttaa. Lisäksi kaivataan ohjeistusta YSL 89 §:n mukaisen muutoksen ja YSL 29 §:n toiminnan olennaisen muuttamisen erojen tulkintoihin ja myös erikseen soveltamisohjeistusta YSL 89 §:n eri kohtien (1–5) soveltamiseen.

Erillisten ohjeiden tekeminen ja päivittäminen saattaa olla työlästä ja vaatii paljon resursseja. Ohjeistuksen sijaan voitaisiin yhteiset linjaukset tehdä toimialatyöryhmissä tai samoja toimialoja valvovien viranomaisten yhteisissä tapaamisissa. Joillekin ei-direktiivilaitostuimialoille voisi olla tarpeen laatia kansallinen BAT eli kuvaus toimialan parhaista käyttökelpoisista tekniikoista. Tällaisina toimialoina nousi esiin tässä selvityksessä turvetuotanto, kalankasvatus ja pienet jätevedenpuhdistamot.

6.3 Toimintatapamuutokset lupa- ja valvontakäytännöissä

Lupien ajantasalle saattamiseksi ja sen selventämiseksi, mitkä lupamääräykset ovat kulloinkin toiminnassa voimassa, tulee ryhtyä toimenpiteisiin. Lupien ajantasaisuuden ylläpito voisi olla YLVA-järjestelmässä valvontaviranomaisen ylläpitämänä tai eLupa-järjestelmässä lupaviranomaisen ylläpitämänä. eLupa-järjestelmässä ympäristölupa saatettaisiin ajantasalle vain silloin, kun toimintaan haetaan muutosta ja siitä annetaan päätös. YLVA-järjestelmässä lupaa voitaisiin päivittää jatkuvasti valvonnan yhteydessä ja aina esim., kun valitusasteen päätös tulee lainvoimaiseksi.

Lupaviranomainen voisi kirjoittaa kaikki lupamääräykset näkyviin, vaikka lupaan haetaan vain pientä muutosta. Tämä vaatisi resursseja ja lisäksi määräykset tulisi olla selvästi eroteltuna niin, että ei ole epäselvyyttä, mitä lupamääräyksiä esim. valitusoikeus koskee.

Ympäristönsuojelulakiin voitaisiin lisätä mahdollisuus siihen, että luvanhaltija voi hakea eri aikoina samalle toiminnalle annettujen lupien yhdistämistä. Lupaviranomainen tekisi tämän pyynnöstä, ja perisi siitä maksun.

Tulisi harkita myös, että voidaanko luvassa määrätä valvontaviranomaiselle määräajassa tehtävästä selvityksestä, jossa arvioitaisiin tarvetta lupamääräysten tarkistamiseen. Määräys olisi analoginen esimerkiksi tällä hetkellä luvissa määrättävästä jätevuuden ajantasaisuuden tarkastelusta. Selvitys tehtäisiin valvojalle ja määräaika voisi olla pitkäkin. Selvitysvelvoite kumoutuisi, jos toiminnalle haettaisiin muun syyn vuoksi muutosta esim. YSL 29 § / 81 § mukaan. Valvoja voisi selvityksen perusteella perustellusta syystä velvoittaa hakemaan lupaa tai lupamääräysten tarkistamista.

Määräaikaisen luvan toimivuutta tulisi harkita esim. turvetuotannon luvissa. Vaihtoehtoisesti turvetuotannon ympäristöluvassa voitaisiin velvoittaa uuden luvan hakemiseen, mikäli tuotannossa ei määräajassa päästä vaadittuun puhdistustehoon.

Tarkkailua hyväksyessään lupaviranomaisen tulisi aina delegoida tarkkailusuunnitelman hyväksyminen ja tarkkailun muuttamismahdollisuus valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomaisen tulisi tarkkailusuunnitelmaa hyväksyessään järjestää asianosaisten riittävä kuuleminen.

6.4 Muu jatkoselvityksen tarve

Lupakäsittelyjen ennakoimattomuus ja lupien pirstaloituminen pieniin päätöksiin aiheuttaa hankaluutta myös toiminnanharjoittajan kannalta. Tässä selvityksessä toiminnanharjoittajan edustajia ei ollut mukana, mutta sekä valvontaviranomaisen että lupaviranomaisen vastauksissa tuli esiin, että nykytilanteessa toiminnanharjoittaja ei pysy ennakoimaan ja varautumaan luvan hakemiseen riittävästi. Osa toiminnanharjoittajista on esittänyt, että lupamääräysten tarkistaminen määräajoin oli nykytilannetta parempi. Näin ollen myös toiminnanharjoittajien näkemykset olisi syytä selvittää.

Toiminnot, joiden ympäristölupiin on lainsäädännön muutosten seurauksena tai muusta syytä jäänyt olennaisia puutteita, tulisi saattaa uuteen lupakäsittelyyn tai kyseisen toiminnan nykytilanteen mukaiseen muuhun menettelyyn. Niiden toimialojen lupapäätöksissä, jossa lupamääräykset on annettu lupakaudeksi, tulisi lupamääräykset tarkistaa ja saattaa ajan tasalle. Samoin turvetuotantoalueet, joiden luvissa ei ole määräyksiä vesienkäsittelystä, mutta lupiin haetaan jatkoaikaa vuosi kerrallaan (ja toiminta ei sinällään muutu) voisi olla tarpeen selvittää keinot saattaa lupamääräykset ajantasalle. Samoin kaatopaikkojen ympäristölupiin tulisi sisällyttää kaatopaikka-asetuksen vaatimukset.

Toiminnassa on edelleen ympäristöluvanvaraisia laitoksia, joilla on ympäristölupamenettelylain mukainen lupa tai ei lupaa ollenkaan. On myös tapauksia, jossa toimiala on myöhemmin siirretty rekisteröintiin. Tällöin toiminnot, joiden ei ole tarvinnut hakea lupaa ympäristönsuojelulain voimaanpanosta annetun lain (YVPL) perusteella, eivät ole tulleet rekisteröintiin lainkaan. Näitä toimintoja valvoo edelleen valtion valvontaviranomainen, vaikka rekisteröinnissä olevien toimintojen laillisuutta muutoin valvoo kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Lisäksi jätteenkäsittelytoiminnot, joiden luvissa ei ole rajattu varastointimääriä tai riittäviä vakuusmääräyksiä, ovat hankalia valvottavia. Nämä toiminnot tulisi selvittää laitosvalvonnassa ja ympäristönsuojeluvaatimukset tulisi saattaa parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaiseksi sekä toiminnan valvonta siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle.

6.5 Muut selvityksessä esiintuodut muutos- ja kehittämistarpeet

eLupa-järjestelmän tulisi helpottaa myös jatkolupien hakemista eli vanhat lupahakemustiedot tulisi olla toiminnanharjoittajan saatavilla myöhemmässä vaiheessa, kun lupiin haetaan muutosta. Näin ei ole tällä hetkellä.

Haitankärsijän aloitteen (YSL 89 §) merkitystä tulisi kirkastaa ja ero asianosaisen vireillepano-oikeuteen (YSL 186 §) selkeyttää. YSL 186 §:n mukaisen haitankärsijän aloitteen laajentamismahdollisuudet tulisi selvittää (nyt YSL 135 §, 137 §, 175 §, 180 § ja 181 §).

Riippumattoman asiantuntevan valvojan määräämistä luvissa ja sellaisen käyttämistä esim. erilaisten rakenteiden valvonnassa olisi selvitettävä (vrt. luku 4.1.2.3).

Valituskelpoisen valvontapäätöksen antomahdollisuudet valvontatarkastuksilla vastavasti kuin Tukesin tarkastusmenettelyssä tulisi selvittää (vrt. luvussa 4.1.2.3)

Luvan muuttamisen/olennaisen muuttamisen tarpeen kriteeristön selventäminen olisi tarpeen sekä lupa- että valvontaviranomaisessa.

Uuden toiminnan tulisi selvittää luvanmukaisuuden arviointia ja lupamääräysten tarkistamismahdollisuudet mm. ennakoimattomien päästöjen tilanteessa.

Toimialakohtainen selvitys olisi tarpeen sen selvittämiseksi, olisiko joillakin toimialoilla erityisesti tarvetta lupamääräysten ajoittaiseen tarkistamiseen. Myös mahdollisuudet antaa määräys ympäristöluvassa lupamääräysten tarkistamisesta tulisi selvittää.

Turvetuotannon erityiskysymyksiä tulisi pohtia tarkemmin. Potentiaalisesti happamien sulfidimaiden vyöhykkeelle myönnettävissä ympäristöluvissa on tarvetta uudennlaisille menettelyille riittävien lupamääräysten varmistamiseksi. Turvetuotantoalueiden pohjamaan ominaisuuksia ei ole otettu huomioon happamoitumisriskin kannalta vanhemmissa lupapäätöksissä ja luvissa vaaditut selvitysvelvoitteet ovat nyt lakimuutoksen vuoksi kumoutuneet.

Liite 1. Haastattelukysymykset AVI ja ELY

Haastattelukysymykset

Erikseen haastateltaville luvittajille ja valvojille

Toimintaohje

Alla olevassa taulukossa oleviin kysymyksiin pyydetään vastaamaan lyhyesti oheisen taulukon oikean puoleiseen sarakkeeseen.

Ennen haastattelua olisi hyvä, jos voisi **etukäteen** miettiä kysymyksiä ja listata asioita alla olevan taulukon vastauskohtaan. Tämä helpottaa haastattelun sujumista. Myös esimerkkejä käytännön tapauksista toivotaan ja ne voi kirjoittaa joko taulukon vastauskohtaan tai toimittaa erillisenä.

Osa kysymyksistä on kohdennettu erikseen luvittajille (L) ja osa valvojille (V). Muuten kysymykset on tarkoitettu kaikille.

Taustakysymykset vastaajalle		
	Vastaajan nimi:	
	Pääasiallinen tehtävä organisaatiossa: <i>lupien esittely/ratkaisu/valvonta/ muu</i>	
	Oletko soveltanut ympäristönsuojelulain (527/2014) 71 §:ää työssäsi ennen sen kumoamista? <i>kyllä/ei</i>	
	Oletko soveltanut ympäristönsuojelulain (527/2014) 89 §:ää työssäsi myöhemmin? <i>kyllä/ei</i>	
KYSYMYS		VASTAUS
1	Miten ja mihin lupamääräysten tarkistamisesta luopuminen on vaikuttanut? (+/-) 1. Mitä hyötyä siitä on ollut? 2. Mitä haittaa siitä on ollut?	
2	V: Onko työn sisältö muuttunut lupien valvonnassa lainmuutoksen jälkeen? Onko töiden keskittäminen pilaantumisen ehkäisyyn mahdollistunut aiempaa paremmin?	
3	Ovatko YSL:n muut menettelyt (92 § luvan selvittäminen, 90 § erityinen selvitys, 65 § tarkkailusuunnitelma, 94 § toiminnan lopettaminen) lisääntyneet/korvanneet luvan tarkistamismenettelyn (YSL 71 §) toimivasti? Onko toimialoissa tässä mielessä eroja?	
4	L: Ovatko YSL 54 §:n mukaiset selvitykset lupapäätöksissä lisääntyneet?	
5	L: Onko uuden toiminnan ja toiminnan muutosten lupapäätöksen valmistelussa tarpeen ottaa käyttöön toiminnan toteutumisen ja sen ympäristövaikutusten arvioinnissa uudenlaisia toimenpiteitä/määräyksiä, kun lupamääräyksiä ei voi vaatia tarkistettavaksi.	
6	V: Onko uuden toiminnan ja toiminnan muutosten lupapäätöksen valvonnassa tarpeen ottaa käyttöön toiminnan toteutumisen ja sen ympäristövaikutusten arvioinnissa uudenlaisia toimenpiteitä, kun lupamääräyksiä ei voi vaatia tarkistettavaksi.	

7	<p>1. Onko olemassa olevan toiminnan luvan muutostarve helppo perustella 89 §:llä? Onko aloitemenettely toimiva? Miten pykälää tulisi selkeyttää/ohjeistaa?</p> <p>2. Nimeä toimialoja tai laitostyyppisiä, jossa lupamääräysten tarkistamisesta luopuminen on erityisesti ollut tarpeen.</p> <p>3. Nimeä toimialoja tai laitostyyppisiä, jossa lupamääräysten tarkistamismahdollisuus olisi edelleen tarpeellinen. (Esim. saman laitoksen vähitellen kertyvät muutospäätökset, säännösten muuttuminen vs. vanha lupa, puhdistustekniikoiden kehittyminen, muutosten merkittävyyden tulkinta luvan muutostarpeen harkinnassa. Entä, jos muita muutospäätöksiä tulee esiin myöhemmin asian jo vireillä ollessa? Onko raja selkeä, milloin on kyse luvan muuttamisesta ja milloin toiminnan olennaisesta muuttamisesta?)</p>	
8	V: Onko selvittämisvelvollisuus siirtynyt toiminnanharjoittajalta valvojalle?	
9	<p>Samalla alueella olevat erilaiset toiminnot, esim. laitokset, joilla on keskinäinen yhteys ja mahdollisesti yhteisiä ympäristövaikutuksia; näiden toimintojen luvat eivät ole enää samaan aikaan lupakäsittelyssä. Liittyykö tähän ongelmia? Mitä?</p> <p>(Osa alueen toiminnoista ei mahdollisesti tarvitse lupaa enää. Onko näissä tapauksissa tullut tarvetta ympäristövaikutusten yhteiskäsittelyyn ja yhteistarkkailuun? Miten kuuleminen on katsottu riittäväksi? Onko vaikutusten yhteistarkastelu nykyisin käytössä/mahdollista? Ja miten näissä tapauksissa vaikutustarkkailu järjestetään nyt?)</p>	
10	<p>1. Lupapäätösten toimintaa koskevien tietojen päivittämiseen ei ole enää menettelyä. Olisiko se tarpeellinen? Miten?</p> <p>2. Onko päivittämistä tehty epävirallisesti esim. valvonnan yhteydessä kirjaamalla. Kenelle tiedot ovat nähtävillä?</p>	
11	L: Onko lupahakemuksiin käsittelyä varten pyydetty entistä tarkempia selvityksiä?	
12	Saadaanko hakijalta riittävät selvitykset hakemusta varten?	
13	Miten näkisitte lakimuutoksen hallituksen esityksen arvion: "Jos sähköisessä lupajärjestelmässä voitaisiin tarkastella lupaa ajantasaisesti koostettuna ja yhdistettynä versiona, tarve luvan muutoksille olisi nykyistä vähäisempi"? Voisivatko sähköiset järjestelmät vähentää lupien muutostarvetta ja helpottaa asian vireillepanoa tai käsittelyä?	
14	Näettekö tarvetta hallinnollisten menettelyjen tai säästöjen muutokseen nykytilanteessa? Pitäisikö olla jonkinlainen mahdollisuus määrätä lupamääräysten tarkistamisesta? Miten? Ehdotuksia muutostarpeiksi?	
15	Tuoko suunniteltu LUOVA muutosta/parannusta tähän?	
16	Muita asiaan liittyviä huomioita/toiveita? Sana on vapaa:	
	Lisäkysymykset AVI/ELY päälliköille ja johtajille	
17	Ovatko valvontaviranomaisen aloitteet YSL 89 § asioiden vireille panemiseksi lisääntyneet/vähentyneet? Onko eriteltävissä toimialoja, joissa muutosta (+/-) on tapahtunut?	
18	Onko kokonaistyömäärä lausuntovalmistelussa/ lupakäsittelyssä vähentynyt lain muutoksen jälkeen ja onko kustannustehokkuus lisääntynyt?	
19	Ovatko lupahakemusten käsittelyajat nopeutuneet, kun luvan muutokset ovat tulleet vireille yksittäisinä asioina?	
20	Onko määräaikaisten lupien määrä lisääntynyt? Seurataanko tätä YLVAssa/USPAssa?	

Liite 2. Haastattelukysymykset Vaasan hallinto-oikeudelle

1. Onko ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopuminen näkynyt hallinto-oikeuteen tulevissa asioissa tai niiden käsittelyssä? Miten?
2. Onko YSL (527/2014) 89 § ja muut menettelyt (92 § luvan selvittäminen, 90 § erityinen selvitys, 65 § tarkkailusuunnitelma, 94 § toiminnan lopettaminen) korvanneet aiemman YSL (527/2014) 71 §:n toimivasti? Onko muutoksella ollut vaikutusta luvan myöntämisen edellytyksiin?
3. Ovatto ympäristölupavalitusasioiden käsittelyajat nopeutuneet muutoksen vuoksi?
4. Onko ratkaisuihin muutettu ympäristölupia määräaikaisiksi enemmän?
5. Onko ratkaisuihin muutettu lupia lisäämällä niihin YSL 54 §:n mukaisia selvitysvelvoitteita enemmän?
6. Onko palautusratkaisuja tehty enemmän vaikutusselvitysten tai muiden selvitysten puutteellisuuden vuoksi? Muun syyn vuoksi?
7. VHO:n näkemys: Onko luvan tarkistamisesta luopuminen vaikuttanut ympäristölupien sisältöön, lupapäätöksissä vaadittuihin selvityksiin tai niiden määriin? Olisiko tilannetta tarpeen korjata valtion lupaviranomaisessa? Miten?
8. Entä miten näkisitte lakimuutoksen hallituksen esityksen arvion: "Jos sähköisessä lupajärjestelmässä voitaisiin tarkastella lupaa ajantasaisesti koostettuna ja yhdistettynä versiona, tarve luvan muutoksille olisi nykyistä vähäisempi"?
9. Näettekö tarvetta hallinnollisten menettelyjen tai säädösten muutokseen nykytilanteessa? Pitäisikö olla jonkinlainen mahdollisuus määrätä lupamääräysten tarkistamisesta? Miten?

Liite 3. Ympäristönsuojelulain (527/2014) kumottu 71 § (lupamääräysten tarkistaminen) ja nykyiset luvan muuttamista koskevat 29 §, (toiminnan olennainen muuttaminen), 89 § (luvan muuttaminen) ja 90 § (luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella)

YSL 71 §

Määräys lupamääräysten tarkistamiseksi (kumottu)

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 merenhoidosuunnitelma 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.

YSL 29 §

Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen

Ympäristöluvanvaraisen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun toiminnan olennaiseen muuttamiseen on oltava lupa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa. Toiminnan muutos on aina olennainen, jos toiminta sen seurauksena muuttuu direktiivilaitoksen toiminnaksi.

Luvan ja toiminnan 1 momentissa tarkoitettua muuttamista koskevaan hakemukseen sovelletaan 39 §:ää ja asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään. Direktiivilaitoksen toiminnan muuttamista koskevan asian käsittelyssä noudatetaan kuitenkin 5 ja 8 lukua, jos muuttamisesta saattaa aiheutua merkittäviä ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä olennaisen muutoksen määrittämisestä.

YSL 89 §

Luvan muuttaminen

89 § (10.4.2015/423) Luvan muuttaminen	89 § Luvan muuttaminen kumottu
<p><i>Toiminnanharjoittaja voi hakea ympäristöluvan muuttamista. Luvan muuttamista koskevaan toiminnanharjoittajan hakemukseen sovelletaan, mitä 39 §:ssä säädetään lupahakemuksesta.</i></p> <p><i>Lupaviranomaisen on lisäksi valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta muutettava lupaa, jos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1) toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta;</i> <i>2) toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus;</i> <i>3) parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan olennaisesti vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia;</i> <i>4) toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen;</i> <i>5) luvan muuttaminen on tarpeen luvan myöntämisen jälkeen laissa, valtioneuvoston asetuksessa tai Euroopan unionin säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi.</i> <p><i>Jos luvan muuttaminen tulee vireille 2 momentissa tarkoitettuun tahon aloitteesta, lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista kuultava toiminnanharjoittajaa ja esitettävä tälle tarvittaessa yksilöity pyyntö toimittaa luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset selvitykset.</i></p> <p><i>Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.</i></p>	<p><i>Lupaviranomaisen on luvanhaltijan, valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön hakemuksesta muutettava lupaa, jos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1) toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta;</i> <i>2) toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus;</i> <i>3) parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan olennaisesti vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia;</i> <i>4) lupamääräyksen perusteiden havaitaan olevan virheelliset eikä määräyksen muuttamisesta aiheudu tarvetta harkita uudelleen luvan myöntämisen edellytyksiä;</i> <i>5) toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen;</i> <i>6) luvan muuttaminen on tarpeen luvan myöntämisen jälkeen laissa, valtioneuvoston asetuksessa tai Euroopan unionin säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi.</i> <p><i>Kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun muuttamisesta on voimassa, mitä vesilain 3 luvun 22 §:ssä säädetään. Jos kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun perusteista on saatu uutta selvitystä tämän lain 126 §:ssä tarkoitettussa korvausmenettelyssä, valtion ympäristölupaviranomainen voi samalla ottaa viran puolesta velvoitteen tai maksun muuttamista koskevan asian käsiteltäväkseen sen estämättä, mitä määräysten muuttamisesta ja tarkistamisesta muutoin säädetään.</i></p> <p><i>Luvanhaltijan luvan muuttamista koskevaan hakemukseen sovelletaan 39 §:ää. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.</i></p>

YSL 90 §

Luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella

Lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa 54 §:n nojalla saadun erityisen selvityksen perusteella. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

Liite 4. Tapausesimerkki turvetuotannon lupien soveltamisongelmista

Soveltamisongelmia turvetuotannon ympäristöluvuissa YSL 71 §:n kumoamisen seurauksena

Kirsi Kalliokoski 12.10.2018

Taustaa ja käytäntö ennen lakimuutosta

Suomessa on yli 10 ha:n turvetuotantoalueita ympäristöhallinnon rekisterin mukaan noin tuhat. Lupamääräysten tarkistamisella oli vahva valvonnallinen rooli. Lupamääräykset tarkistettiin noin 10 vuoden välein. Turvetuotannon toimialalla on edistytty mm. tutkimuksen sekä tarkkailutiedon kertyessä ympäristöhaittojen vähentämisessä ja uusinta tietoutta hyödynnettiin lupien tarkistamisvaiheessa, jossa yleensä

- tehostettiin vesienkäsittelyä (esim. pintavalutus ympärivuotiseksi),
- asetettiin päästömääräykset (teho ja/tai enimmäispitoisuus),
- määrättiin päästötarkkailu kattavammaksi,
- määrättiin auma-alueen ja ojien väliin suojakaista
- määrättiin eristysojiin vesiensuojelurakenteet
- asetettiin määräyksiä happamien sulfaattimaiden varalta
- asetettiin määräaikaista selvitysvelvoitteita (sulfidimaat, liettymiset, kunnostustarpeet)
- asetettiin muita velvoitteita (esim. korvauksia), joiden jatko oli määrätty esitettäväksi tarkistamishakemuksessa.

Samassa yhteydessä ajantasaistettiin siis myös päästötarkkailumääräykset. Turvetuotannon ympäristöluvuissa AVI antaa päästötarkkailumääräykset ja yksityiskohtaisemmat vaikutustarkkailumääräykset on delegoitu valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi. Tausta löytyy vanhasta YSL 46 § (2000), HE 84/1999: "Päästötarkkailumääräykset tulisi antaa aina luvassa, eikä niihin voitaisi soveltaa mahdollisuutta hyväksyä luvasta erillään tarkkailusuunnitelmaa." Esimerkiksi:

"Käyttö- ja päästötarkkailu on toteutettava tämän päätöksen liitteenä 3 olevan suunnitelman mukaisesti. Tarkkailusuunnitelmaa käyttö- ja päästötarkkailun osalta voidaan tarkentaa Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen hyväksymällä tavalla edellyttäen, että muutokset eivät heikennä tulosten luotettavuutta tai tarkkailun kattavuutta. Liitteessä on sitten määritelty tarkkailun kattavuus esim. "Tuotantovaiheen päästötarkkailua tehdään lupakauden aikana kahtena vuotena."

"Luvan saajan on tarkkailtava toiminnan vaikutuksia vesistön tilaan Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen hyväksymällä tavalla sekä vaikutuksia kalastoon ja kalastukseen Lapin ELY-keskuksen hyväksymällä tavalla. Vesistötarkkailussa voidaan vuoden 2018 loppuun asti noudattaa vuosiksi 2012–2018 laadittua Siikajoen vesistöalueen turvetuotannon päästö- ja vaikutustarkkailuohjelmaa ja pohjaeläintarkkailussa vuoden 2018 loppuun asti vuosiksi 2013–2018 laaditun Siikajoen yhteistarkkailuohjelman pohjaeläintarkkailuohjelmaa. Kalaston ja kalastuksen tarkkailussa voidaan vastaavasti vuoden 2018 loppuun asti noudattaa vuosiksi 2013–2018 laaditun Siikajoen yhteistarkkailuohjelman kalataloustarkkailuohjelmaa."

Seuraukset YSL 71 §:n kumoamisesta

YSL 71 §:n kumoamisen johdosta luvat muuttuivat toistaiseksi voimassaoleviksi. Lupiin jäi määräystyyppisiä, jotka olivat tyypillisiä 10 vuoden välein tarkistettaviin lupiin (kuten lupakautteen sidotut päästötarkkailumääräykset). Vanhempien lupien päästötarkkailumääräykset ovat tämän päivän vaatimustasoon nähden riittämättömät (tai koska lupakautta ei enää ole, niin ei ole enää voimassaolevaa päästötarkkailua).

Ympäristönsuojelulain muutoksen (423/2015) voimaantulosäännöksen mukaan valvontaviranomaisen on säännöllisessä valvonnassa arvioitava tällaisen luvan (jossa oli lupamääräysten tarkistamista koskeva velvoite) 89 §:n mukainen muuttamisen tarve viimeistään vuoden kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin luvan tarkistamista koskeva hakemus tuli jättää lupaviranomaiselle. Mikäli valvontaviranomainen arvioi, että luvan muuttamisen tarve on, tulee sen tehdä aloite lupaviranomaiselle. Luvan muuttamisen perusteet tulee löytyä YSL 89 §:stä, joten kynnyks muuttamiselle on korkea. Luvan muuttamisen kriteereiksi on tähän mennessä turvetuotannon toimialalla tunnistettu happamien sulfaattimaiden aiheuttamat riskit (YSL 89 § kohta 1) sekä vesienkäsittelyn tehostamistarve (YSL 89 § kohta 3). Muille yleisille muutostarpeille ei löydy 89 §:stä perusteita. Vanhat luvat oli osittain rakennettu kumotun pykälän varaan, eikä "korvaava" YSL 89 § taivu kaikkiin tilanteisiin.

Vanhat luvat, joille ei ole 89 §:n mukaista muutostarvetta, jäävät voimaan toistaiseksi. Koska lupamääräykset ovat muuttuneet ajan myötä, uusimmat luvat ovat aikaisempia tiukempia monelta kannalta katsottuna. On tyydyttävä siihen, että jatkossa turvetuotannon ympäristöluvut eivät ole tasapuolisia.

Tarkkailu on kuitenkin asia, josta on oltava sellaiset määräykset, että toiminnan vaikutukset saadaan selville. Päästötarkkailumääräykset vaihtelevat suuresti nykyisissä luvissa riippuen siitä, milloin ja missä ne on annettu. On paljon lupia, joissa päästötarkkailumääräykset ovat täysin riittämättömiä tämän päivän tietämyksen valossa. YLS 65 §:n mukaan tarkkailua voi muuttaa vain tarkkailun hyväksynyt. Kun turvetuotannossa päästötarkkailu määrätään luvassa, muutokset voi tehdä vain lupaviranomainen. Joissakin päästötarkkailumääräyksissä

on voitu kirjata, että valvontaviranomainen voi kuitenkin tarkentaa tarkkailua edellyttäen, että muutokset eivät heikennä tulosten luotettavuutta tai tarkkailun kattavuutta.

Päästötarkkailumääräysten epäyhtenäisyys on tunnistettu ja ympäristöministeriö onkin päivittänyt Turvetuotannon tarkkailuohjeen vuonna 2017. Ohje ei ole juridisesti sitova, mutta sen tarkoitus on yhtenäistää tarkkailukäytäntöjä. Ohjeessa painotettiin jatkuvatoimisen virtaamanmittauksen tärkeyttä sekä näytteenotokertojen riittävää määrää. Vastavasti analyysivalikkoo karsittiin nykyisestä.

Selvitystarpeet

1. Aloitemenettely luvan muuttamiseksi (YSL 89 § ja ympäristönsuojelulain muutoksen (423/2015) voimaantulosäännös)
 - "Mallia" aloitteen sisällöstä ei ole, eli mitä asioita pitäisi käsitellä ja miten tulisi muotoilla luvan muuttamisen tarve.
 - Pitääkö aloitteen tekemisestä neuvotella AVIn kanssa?
 - Avataanko koko vanha lupa vai käsitteleekö AVI vain niitä seikkoja, jotka aloitteessa on tuotu esille?
 - Miten menetellään, jos AVI ei saa pyytämiänsä selvityksiä toiminnanharjoittajalta?
2. Päästötarkkailun muuttaminen (YSL 65 §)
 - Jos päästötarkkailu on luvassa määrätty lupakaudelle, miten päästötarkkailun ajatellaan nyt olevan voimassa?
 - Jos luvassa on määräysmuoto, että valvontaviranomainen voi tarkentaa tarkkailua *edellyttäen, että muutokset eivät heikennä tulosten luotettavuutta tai tarkkailun kattavuutta*, niin mitä voidaan lukea tarkennukseksi? Voiko tarkkailua laajentaa? Voiko analyysijä vähentää ja perustella sitä tarkoituksenmukaisuudella ja uudella tarkkailuohjeella? Ympäristövalvonnan ohje 2/2016 s. 66: "Valvontaviranomainen ei voi tarkkailusuunnitelman hyväksymisen yhteydessä laajentaa tarkkailuvelvoitetta ympäristölupapäätöksessä määrättyä laajemmaksi".
 - Ellei luvassa ole annettu mitään toimivaltaa valvontaviranomaiselle? YLS 65 §:n mukainen menettely lupaviranomaisessa ei ole kenenkään resursien kannalta tarkoituksenmukainen, koska päästötarkkailun muuttamisen tarpeita on kaikkiaan niin paljon (karkean arvion mukaan joitakin satoja)
 - Voidaanko 64 § tulkita niin, että sen nojalla voidaan sekä päästö- että vaikutustarkkailu delegoida lupaviranomaisen, valvontaviranomaisen tai kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi?
 - Voidaanko 65 §:ää tulkita niin, että lupaviranomainen voi delegoida ympäristöluvan lupamääräyksessä valvovalle viranomaiselle mahdollisuuden muuttaa sekä päästö- että vaikutustarkkailua?

- Vai edellyttäisikö em. tulkinta 65 §:n tarkentamista niin, että delegeoimis-
mahdollisuus kävisi selkeästi ilmi, ilman tulkintaa lain tavoitteista?

Hankkeessa selvitettiin ympäristönsuojelulain (527/2014) lupamääräysten tarkistamista koskevan pykälän (71 §) kumoamisen vaikutusta nykyainsäädännössä olevien luvan muuttamista koskevien pykälien käyttöön, kun lakimuutoksesta oli kulunut vajaat neljä vuotta.

Tavoitteena oli arvioida, miten lakimuutos on vaikuttanut ympäristöluvanvaraisen toiminnan päästöjen ja vaikutusten huomioimiseen ja menettelyihin lupakäsittelyssä ja valvonnassa. Selvityksessä haastateltiin valtion lupa- ja valvontaviranomaisia sekä oikeusasteista Vaasan hallinto-oikeutta.

Haastattelut toteutettiin etukäteen annettujen kysymysten avulla. Haastattelussa esiin tulleista havainnoista sekä kehittämis- ja toimenpide-ehdotuksista koottiin yhteenvedot.

Tuloksena raportissa esitetään kehittämis- ja toimenpide-ehdotuksia ympäristölupa- ja muihin menettelyihin sekä säädösten kehittämistarpeita.

