YSL vaihe 3 lausunnot projekti 6 ehdotuksista

1. Yleiset kommentit keventämisehdotuksista

Yleisesti lausunnonantajat pitivät projektiryhmän ehdotuksia vielä keskeneräisinä ja useat lausunnonantajat korostivat mahdollisuutta lausua ehdotuksista jatkovalmistelun yhteydessä erikseen. Eläinsuojien osalta nyt lupamääräyksissä ratkaistavista asioista säätäminen toimialakohtaisessa valtioneuvoston asetuksessa jakoi lausunnonantajien mielipiteitä (SYKE, Suomen vesilaitosyhdistys, KHO, Kuntaliitto, Joensuu ja Kuopio tukevat ehdotusta. AVIt, Ylä-Savon SOTE, SLL, Oulu, Keuruu, Tampere, OM, MTK, MMM sekä kaikki ELYt tukevat varauksin. Lapua ja Ympäristöviranhaltijat (YV) vastustivat). Laajan ilmoitusmenettelyn käyttöön ottaminen sai varauksellista tukea (ELYt (11), VARELY, Humuspehtoori Oy, Joensuu, Kuopio, Saarijärvi, LUKE, SYKE, MTK ja Ylä-Savon SOTE kannattavat ehdotusta, Keuruu, Kuntaliitto, Lapua, MMM, OM, Oulu, Suomen Turkiseläinten kasvattajain liitto, Suomen vesilaitosyhdistys ja AVIt suhtautuvat varauksellisesti. PIRELY, Helsinki, KHO, SLL, Tampere ja YV suhtautuvat kielteisesti ehdotukseen.) Sen sijaan, projektiryhmän pohdintojen mukaisesti, eläinsuojien siirtäminen lupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn ei saanut kannatusta. Lupamenettelyssä ratkaistavien asioiden määrän rajaamista laitosluetteloa tarkistamalla sai vähemmän tukea kuin muut lupaviranomaisten toimivallanjakoa ja muita lupakäsittelyn käytäntöjen edelleen sujuvoittamis- ja ohjeistustarpeita koskevat ehdotukset, joiden valmistelua moni lausunnonantaja piti ensisijaisena uusien menettelyjen kehittämiseen nähden.

OM katsoo, ettei valmistelun tässä vaiheessa ole vielä edellytyksiä arvioida ehdotettua laajaa ilmoitusmenettelyä suhteessa lupamenettelyyn, mutta ei sinänsä vastusta uudentyyppisten menettelyjen käyttöön ottamista. Ehdotetussa laajassa ilmoitusmenettelyssä on piirteitä sekä ilmoitusmenettelystä että lupamenettelystä painottuen lupamenettelyn suuntaan. Erityisesti on vielä epäselvää, miten laaja ilmoitusmenettely tulisi poikkeamaan lupamenettelystä, ottaen huomioon, että myös lupamenettely sisältää erinäisiä menettelyllisiä joustomahdollisuuksia. OM katsoo, että vaikkei myöskään toimialakohtaisen asetusluonnoksen aineellista sisältöä tai valtuuksien riittävyyttä ole edellytyksiä arvioida ilman lain säännöksiä, vaikuttaa asetusluonnos sisältävän sääntelyä, joka perustuslain 80 §:n mukaan pitäisi säätää lain tasolla. Ilmoituslomakeluonnoksesta OM toteaa, että perustuslain 21 §:stä johtuen menettelystä on säädettävä lailla. Lisäksi yksin sovelluksen toiminnalla ei voida estää hakemuksen vireilletuloa puutteellisin tiedoin, sillä hallintolain 22 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus kehottaa lähettäjää määräajassa täydentämään sille puutteellisesti toimitettua asiakirjaa, jos täydentäminen on tarpeen asian ratkaisemiseksi.

KHO toteaa, että Projekti 6 muistio on keskeneräinen ja yleisluonteinen, jonka vuoksi siihen on vaikea ottaa kantaa. Myös se, ettei 1.5.2015 voimaan tulleiden ympäristönsuojelulain (YSL) lupa- ja toimivaltarajojen muutosten sekä määräaikaisesta lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutuksista ole juuri kokemusta, vaikeuttaa ehdotusten arviointia. Yleisesti KHO katsoo, että jos otetaan käyttöön tiettyjä toimialoja koskevia uusia menettelyjä tai kevennettyjä lupamenettelyjä samaan aikaan kun menettelyjen piirissä olevia toimintoja karsitaan, tehdään sääntelystä hyvin yksityiskohtaista ja vaikeasti hahmotettavaa sekä luodaan käytännössä erityisiä menettelytapoja yhä pienemmille asiaryhmille. Myös MMM ja YV katsovat, että vaarana on lainsäädännön monimutkaistaminen vastoin aiemman ympäristönsuojelulain tavoitetta yhtenäistää pirstaleinen ennakkovalvontajärjestelmä. Toimialakohtaisen asetuksen valmisteluun KHO suhtautuu myönteisesti, todeten, että aiemmin 2000-luvulla valmisteltavana olleesta asetusehdotuksesta saatuja kokemuksia tulisi hyödyntää valmistelussa.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet huomauttavat, KHO:n tapaan, ettei 1.5.2015 voimaan tulleiden YSL:n muutosten vaikutuksia ole millään tavalla arvioitu tai saatu niistä käytännön kokemuksia lupaviranomaisilta, valvontaviranomaisilta tai toiminnanharjoittajilta ennen uusien merkittävien muutosten kehittelemistä. AVIt katsovat, että näiden muutosten sekä aluehallintovirastoissa toteutettujen muiden toimenpiteiden vaikutuksista hakemusten käsittelyaikoihin tulisi saada kokemuksia ennen uusien lupamenettelyjä koskevien toimenpiteiden käyttöönottoa. Jatkotyössä tulisi lisäksi ottaa huomioon, ettei ehdotuksissa ole myöskään perusteellisesti arvioitu vaikutuksia eläinsuojien ympäristönsuojeluun eikä asetuksen soveltuvuutta ja käyttökelpoisuutta kaikille eläinsuojatoiminnoille niin, että hakijoiden kohtelu olisi tasapuolista. AVIt esittävät huomionsa siitä, etteivät ilmoituksen sisältövaatimukset juuri poikkea ympäristölupahakemuksen vaatimuksista, eikä toiminnanharjoittajalta tarvittavien tietojen määrän osalta menettely olisi juurikaan lupamenettelyä kevyempi. Lisäksi ilmoituksen johdosta annettavan päätöksen valitusmenettelyä ja – oikeutta ei ole riittävästi määritelty, kuten ei myöskään soveltamista mittavan investoinnin kanssa, suhdetta investointitukipäätöksiin, harkinnan menettelyn soveltuvuudesta tekevää viranomaista tai asetuksen ja ilmoitusmenettelyn soveltuvuutta eläinsuojatoiminnan laajentamiseen tai muuta olemassa olevan toiminnan huomioimista. AVIt katsovat, että laaja ilmoitusmenettely edellyttäisi sijainnin

ohjauksessa riittäviä ympäristönsuojelutoimien vähimmäisvaatimuksia sekä tapauskohtaisesti asianosaisten riittävää kuulemismenettelyä.

ELY- keskukset (11) katsovat, että laajennetun ilmoitusmenettelyn soveltamismahdollisuuksien selvittäminen on kannatettavaa ja myös toimialakohtaisen asetuksen valmistelua on tarpeellista jatkaa. ELY- keskukset huomauttavat valmistelun olevan keskeneräistä, ja että laajaan ilmoitusmenettelyyn siirtymisestä saatavia hyötyjä tai haittoja ei ole vielä riittävästi selvitetty; myös sijainninohjaustyökalun keskeneräisyys vaikeuttaa järjestelmän toimivuuden arviointia asianosaisten ja ympäristön kannalta. ELY-keskukset toteavat, että tapauskohtainen lupaharkinta on keskeinen osa ympäristölupaprosessia, joten normiohjaus ei välttämättä tapauskohtaisen harkinnan puuttumisen vuoksi sovellu kokonaan korvaamaan nykyistä ympäristölupamenettelyä. Laaja ilmoitusmenettely voisi parhaimmillaan korvata osan ympäristölupamenettelyä: menettelyn tueksi tarvitaan kuitenkin toimiva sähköinen järjestelmä sekä toimialakohtaiset asetukset, jotka korvaisivat ainakin ns. vakiintuneet lupamääräykset. Selvää kuitenkin on, että nykyistä toimintatapaa luvituksen ja valvonnan osalta on kehitettävä kevyempään suuntaan.

PIRELY sen sijaan katsoo, että eläinsuojien ympäristölupamenettelyjen sujuvoittamiseksi tulee ensin edetä painottamalla projektiryhmän muita ehdotuksia ja kerätä tietoa niiden vaikuttavuudesta, sekä tarkastella 1.5.2015 voimaan tulleen YSL:n muutoksen vaikutuksia. Toissijaisena vaihtoehtona PIRELY ehdottaa ”kevennettyä lupamenettelyä” lupaviranomaisessa; uusia toimintoja ei tule niin runsaasti vireille, että olisi tarpeen siirtyä uudenlaiseen menettelyyn, uusi ilmoitusmenettely asettaisi ympäristöluvan omaavat vanhat toimijat eriarvoiseen asemaan ja koska naapureiden kuuleminen on lähes välttämätöntä eläinsuojien tapauksissa mm. hajuhaittojen vuoksi, ei ilmoitusmenettely juurikaan sujuvoittaisi viranomaiskäsittelyä, varsinkin kun lupaprosessin kulkua ja toimintatapoja ollaan tehostamassa. Mikäli ilmoitusmenettely otetaan käyttöön, tulisi menettelyn vaikutuksia mm. jälkivalvontaan ensin arvioida laajasti ja toiminnanharjoittajilta olisi yhä edellytettävä vuosiraportointia. PIRELYn mukaan toimialakohtainen asetus voi auttaa saamaan vanhat ympäristöluvat ajan tasalle ympäristönsuojeluvaatimusten osalta silloin, kun toimintaan ei muutoin tarvitse hakea luvan muutosta, mutta se voi toisaalta rajoittaa toimintoja, kun tapauskohtainen harkinta ei ole mahdollista samalla tavalla kuin lupamenettelyssä.

VARELY kokee projektiryhmän ehdotuksen laajaan ilmoitusmenettelyyn siirtymisestä hyvänä ja kannatettavana, mutta näkee valmistelun olevan keskeneräistä ja vaativan perusteellisempaa tarkastelua. Erityisesti tulisi selvittää huolellisesti, minkä kokoisiin eläinsuojiin menettelyä on tarkoitus soveltaa sekä miten suurta osaa toiminnoista uuteen menettelyyn siirtyminen koskisi. VARELY:n mukaan asetusehdotusluonnoksessa esitettyjen perustelujen mukaan menettelyn ulkopuolelle vaikuttaa jäävän kaikki tai lähes kaikki eläinsuojat. Sijainninohjauksen siirtämistä ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyyn tulisi tarkoin harkita; samoin tulisi pohtia toiminnanharjoittajan kykyä objektiivisuuteen tämän arvioidessa toimintansa mahdollisia haju- ja meluhaittoja.

Helsingin kaupungin ympäristölautakunta, Keuruun kaupungin ympäristönsuojelu, Kuntaliitto, SLL ja YV ovat huolissaan siitä, että ilmoitusmenettelyn käyttöönotto sekä normiohjaukseen siirtyminen kasvattaisivat työläämmän ja kustannusten kattamisen kannalta ongelmallisemman jälkivalvonnan merkitystä. Helsingin mukaan muiden työkalujen kehittäminen on ensiarvoista ilmoitusmenettelyyn siirtymiseen nähden tapauskohtaisen harkinnan säilyttämiseksi ja on huolissaan siitä visiosta, jossa naapuruston ja muiden haitankärsijöiden vaikuttamismahdollisuuksia karsitaan. Helsingin mukaan lupamenettelyn keventäminen onnistuisi myös nykyisellä lainsäädännöllä siten, että mallia otettaisiin kuntien joustavista käytännöistä lupahakemusten täydentämisessä ja etukäteisneuvonnassa. Keuruu pohtii, aiheuttaisiko uusi laajennettu ilmoitusmenettely ympäristöluvan rinnalla enemmän sekaannusta ja epätasa-arvoa. Lisäksi Keuruun mukaan ilmoitusmenettelyllä tavoiteltavat edut ovat suurelta osin saavutettavissa muilla ehdotetuilla keinoilla eikä menettelyyn siirtymisellä olisi merkittävää vaikutusta toiminnanharjoittajalle aiheutuviin kustannuksiin tai hakemukseen tarvittavien tietojen määrään nähden.

Kuntaliitto kokee ehdotuksen tarkoittavan menettelysääntöjen jäykistämistä, sillä sen mukaan lainsäädännön kehittämisessä tulisi ottaa huomioon erikokoiset toiminnot ja jättää viranomaiselle tapauskohtaista harkintavaltaa eri menettelysääntöjen soveltamisessa. Kuntaliitto huomauttaa, että luvanvaraisten laitosten tekemä velvoitetarkkailu on tähän asti ollut keskeinen osa ympäristön tilan seurantaa, ja kun tarkkailu vähenee kaavailtujen uudistusten myötä, luo se painetta kustantaa korvaava tarkkailu verovaroista. Kuntaliitto sekä Joensuun rakennus- ja ympäristölautakunta näkevät kuitenkin normiohjauksen ja ilmoitusmenettelyn kehittämisen kannatettavana vaihtoehtona, ja huomauttavat YSL:n aikaisemman uudistamisen yhteydessä tulleen esille, että suurimmat ympäristönsuojelun ongelmat ovat niiden eläinsuojien kanssa, jotka eivät kuulu luvituksen piiriin. Kaiken kaikkiaan tulisi pohtia, voitaisiinko jo voimassa olevia normeja yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi, jota sovellettaisiin ilmoitusmenettelyssä. Joensuun mukaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle tulisi jättää ainoastaan

harrasteena harjoitettava eläintenpito. Kuntaliitto korostaa, että ilmoitusten johdosta tulisi tehdä valituskelpoinen päätös osapuolten oikeusturvan sekä viranomaistyön kustannusvastaavuuden toteuttamisen vuoksi.

STM pitää hajuhaittojen arvioinnin kehittämistä erittäin tärkeänä, sillä ne ovat merkittävin terveyshaittaa aiheuttava tekijä. Muihin esityksiin STM ei ota kantaa, mutta toteaa, että THL:n tulisi olla mukana sijainninohjaustyökalun kehittämisessä, sillä THL tarjoaisi kehittämiseen merkittävää osaamista ja valmiita työkaluja.

MTK huomauttaa, että hallitusohjelman kirjauksen mukaan maataloutta kohtaan ei tulisi säätää enää uusia normeja: asetus olisi tämän kirjauksen vastainen, sillä se toisi alalle uuden normin lannanlevityspinta-alatarvetta koskevan säännöksen myötä. Lisäksi päällekkäisyydet ja tiukennukset muun lainsäädännön normeihin nähden tulisi karsia tarpeettomina. Suomen Siipikarjaliitto muistuttaa myös hallitusohjelman kirjauksesta ja korostaa sen huomioon ottamista jatkokehittämisen yhteydessä. Myös Lapuan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen huomauttaa, että projektiryhmän ehdotus lisää maatalouden ohjaustyökaluja ja päällekkäistä valvontaa sekä maataloudelle aiheutuvia kustannuksia hallitusohjelman tavoitteiden vastaisesti ja että uusi asetus on vastoin hallitusohjelman kirjausta sekä Projektiryhmä 7 ehdotusta, jossa torjutaan asetuksella annettavat ympäristönsuojeluvaatimukset sen nojalla, että ilmoitusmenettelyyn kuuluvassa päätöksessä annetaan tarvittaessa toimintaa koskevia määräyksiä. Lapua tukee eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittämistä joko siirtymällä laajamittaiseen ilmoitusmenettelyyn tai toimialakohtaisen asetuksen perusteella tehtävään rekisteröintiin, minkä lisäksi tulisi selvittää keinoja päällekkäisen valvonnan vähentämiseen. Se katsoo kuitenkin, että laajan ilmoitusmenettelyn soveltuvuutta tulisi arvioida ja jos menettelyn ei katsota soveltuvan eläinsuojille, tulisi toiminnot käsitellä ympäristöluvilla; toimialakohtainen asetus ja rekisteröinti johtavat suurempiin tulkinnallisiin ongelmiin.

MTK kannattaa laajan ilmoitusmenettelyn valmistelun jatkamista siten, että menettely otettaisiin käyttöön ympäristölupamenettelyn tilalla muissa kuin ns. direktiivilaitoksissa. Rekisteröintimenettelyn valmistelun jatkamista MTK ei kannata menettelyyn liittyvän yksityiskohtaisen ja tapauskohtaisesti joustamattoman asetuksen vuoksi. Toimialakohtainen asetus on MTK:n mielestä kuitenkin tarpeen ilmoitusmenettelyn tukena, koska siinä säädettäisiin, mistä tekijöistä voidaan antaa ilmoitusmenettelyssä tarkempia määräyksiä sekä ilmoituksen käsittelyn enimmäiskestosta. Myös muita projektiryhmän ehdotuksia tulee edistää, erityisesti tiettyjen eläinlajien poistamista eläinmäärään perustuvasta ympäristölupavelvollisuudesta.

MMM toteaa, että laajan ilmoitusmenettelyn vaikutusten selvittämistä ja valmistelua tulee jatkaa nopealla aikataululla. Uusien menettelyjen käyttöönoton vaarana on ympäristönsuojelulainsäädännön monimutkaistuminen ja sen selkeyden ja ymmärrettävyyden kärsiminen, varsinkin kun YSL:ssa säädetään jo ennestään useista eri menettelyistä. MMM:n mukaan ehdotettu kevyt ilmoitusmenettely vastaa asiallisesti täysin toiminnan rekisteröintiä, kun taas laaja ilmoitusmenettely kuulemisineen, päätöksineen, valitusoikeuksineen ja hylkäysmahdollisuuksineen rinnastuu asiallisesti lupasääntelyyn, minkä vuoksi menettelyn nimeämistä tulisi vielä harkita. Lisäksi mm. toimijoiden oikeusturva edellyttää, että menettelyä koskevien säännösten tarve arvioidaan huolellisesti; harkintavallan käytön rajojen on oltava selkeästi laissa eikä toimintaa koskevien rajoitusten ja määräysten antaminen ja muuttaminen voi olla jatkossakaan pääasiassa viranomaisen harkinnan varassa. MMM:n ja MTK:n mukaan peruslähtökohtana asetuksen valmistelussa tulee olla, ettei siihen sisällytetä säännöksiä, jotka sisältyvät jo olemassa olevaan lainsäädäntöön. Lisäksi MMM huomauttaa, että jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon meneillään oleva maakuntaitsehallinnon valmistelu.

Oulun seudun ympäristötoimen mukaan lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi huomioida vaikutukset myös muiden viranomaisten valvomaan lainsäädäntöön, esimerkiksi pelastuslaitoksen tarkistukset toteutetaan vain ympäristönluvanvaraisten toimintojen osalta. Lisäksi asetuksessa olisi tuotava selkeästi ilmi, milloin sitä sovelletaan laajenevaan toimintaan ja minkä kokoisiin eläinsuojiin sitä sovelletaan; olisivatko ilmoitusvelvollisia myös pienet eläinsuojat, jotka eivät nykyisellään ole lupavelvollisia. Lisäksi Oulun huomauttaa, että olisi tarpeen laatia ohjeistuksia ilmoitusvelvollisen toiminnan valvonnasta, mikäli lupavelvollisten toimintojen valvontakeinot eivät sovellu. Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaosto katsoo, ettei toimintoja tule siirtää ilmoitusmenettelyyn, koska eläinsuojien toiminta ei ole yhdenmukaista ja niiden aiheuttamat ympäristöhaitat vaihtelevat suuresti. Suomen vesilaitosyhdistys katsoo, ettei lupamenettelyjä tulisi keventää pohjavesialueille sijoittuvan ja pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan osalta ja tällaisilla alueilla toimivilta tulisi edellyttää erityistä huolellisuutta pohjaveden pilaantumisen ehkäisemiseksi.

SLL katsoo, että olisi parasta pitää eläinsuojat ympäristöluvan piirissä. Toissijaisesti voi pohtia laajaa ilmoitusmenettelyä, mutta sen tukena tulisi olla riittävä normiasetus, joka soveltuisi myös nykyisen lupamenettelyn tueksi. SLL:n mukaan eläinsuojien ympäristövaikutusten arviointia tulisi tehostaa ympäristövaikutusten vaihtelevuuden vuoksi; lisäksi se esittää runsaasti yksityiskohtaisia kommentteja ja huomioita asetusluonnokseen sekä Projektiryhmän muistioon. SLL vastustaa ehdotusta tiettyjen eläinsuojien poistamisesta laitosluettelosta

eläinlajiin perustuen, joka myös SYKE:n mielestä on tehty ilman riittävää ympäristövaikutusselvitystä, ja jonka mukaan lopullinen päätös tulisi tehdä vasta kun ehdotuksen ympäristövaikutukset on arvioitu. Myös Suomen vesiensuojeluyhdistysten liitto suhtautuu ehdotukseen hyvin epäilevästi. Muilta osin SYKE kannattaa laajan ilmoitusmenettelyn soveltuvuudesta tehtäviä jatkoselvityksiä sekä muita projektiryhmän ehdotuksia.

Suomen Turkiseläinten kasvattajain Liitto huomauttaa, ettei lupamenettelyn joustavoittaminen saa heikentää hakijan oikeusturvaa nykyiseen lupamenettelyyn nähden, minkä vuoksi ilmoitusmenettelyn nojalla saadun luvan tulee olla juridisesti yhtä vahva perinteiseen ympäristölupapäätökseen nähden. Turkisalalla on valmistauduttu edistämään toimialaa koskevan ympäristöohjeen valmistelua vuoden 2016 aikana, mikä kuitenkin edellyttää yhteistyötä eri viranomaistahojen kanssa esitetyn suppean työryhmän muodossa.

Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän ympäristönsuojeluyksikkö pitää lupamenettelyn kehittämistä kannatettavana hankkeena ja näkee laajan ilmoitusmenettelyn soveltuvan suuren osan eläinsuojien lupa-asioiden ratkaisuun; käytännön onnistuminen riippuu kuitenkin hyvin paljon kehitettävästä sijainninohjauksen työkalusta. Vaikka sijainninohjaustyökalu saataisiin kehitettyä, erityisen suurten eläinsuojien pitämistä ympäristöluvanvaraisina olisi silti syytä harkita. Asetuksen osalta ympäristönsuojeluyksikkö kokee, etteivät toimintojen vaikutukset rajoitu vain rajanaapureihin, jonka vuoksi käsite tulisi poistaa asetuksesta. Lisäksi asetuksella tulisi tuoda esille, voiko päätös ilmoituksen johdosta olla hylkäävä siten, että sillä velvoitetaan hakemaan asiaan ratkaisua ympäristölupamenettelyssä.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YV) eivät kannata ilmoitusmenettelyn soveltamista eläinsuojien ympäristöluvissa, sillä menettelyn ja toimialakohtaisen asetuksen soveltaminen vain uusiin tai toimintaansa oleellisesti laajentaviin tai muuttaviin eläinsuojiin olisi omiaan entisestään sekoittamaan eläinsuojien ympäristölupakenttää. Kuuleminen vain tarvittaessa on harkitsematon ehdotus haitankärsijöiden oikeusturvan kannalta. Laajan ilmoitusmenettelyn edelleen kehittämistä voidaan harkita vasta, jos sähköisen asioinnin työkalujen sekä sijainninohjaustyökalun kehittäminen onnistuu. Sijoitusmahdollisuuksien harkinnan tulisi kuitenkin jatkossakin olla tapauskohtaista, sillä eläinsuojien koot, tuotantosuunnat ja toimintaympäristöt ovat hyvin erilaisia. YV katsoo, että koko toimialan kattavan asetuksen valmistelu on epätarkoituksenmukaista eläinsuojien ollessa erittäin heterogeeninen kokonaisuus.

Yleisesti suurin osa lausujista katsoo, että sijainninohjaustyökalun kehittämistä tulisi jatkaa huolellisesti ja sen kattavuuteen tulisi panostaa; erityisesti tapauskohtaisen harkinnan soveltuminen ja työkalun luotettavuus olisi tutkittava huolella ennen työkalun käyttöönottoa. Ainoastaan Joensuu ja Lapua suhtautuvat kehittämiseen kriittisesti: Joensuun mukaan hajua ei voi sen subjektiivisuuden ja kokemusperäisyyden vuoksi arvioida fysiikan lakien nojalla ja Lapua katsoo, että työkaluun liittyvien riskitekijöiden vuoksi sitä tulisi käyttää vain uusien eläinsuojien sijoittamiseen huomioiden, että suurin osa hankkeista on eläinsuojien osalta olemassa olevan toiminnan laajentamisia. Useat lausunnonantajat näkevät sijainninohjaustyökalun kehittämisen edellytyksenä ilmoitusmenettelyyn siirtymiselle.

Kaikki kyseisistä ehdotuksista lausuneet tukevat eläinyksikkökertoimen yhdenmukaistamista ja käytön ohjausta sekä kotieläintalouden ympäristönhuoltoa koskevien MMM:n rakentamismääräysten ja ohjeiden päivittämistä. MTK ja MMM ehdottavat eläinyksikkökertoimien yhdenmukaistamista maataloushallinnossa käytettävien tukikertoimien kanssa. Lisäksi MMM, Joensuu ja ELYt ehdottavat YM:n kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeen päivittämistä esimerkiksi vähimmäisetäisyyssuositusten osalta. Turkistalouden ympäristönsuojeluohjeen laatiminen saa kannatusta Joensuulta, SLL:ltä ja AVI:lta, sen sijaan MMM ja MTK eivät tue turkisalaa koskevan ympäristönsuojeluohjeen laatimista, vaan näkevät sen ylimääräisenä työvaiheena ennen ilmoitusmenettelyyn siirtymistä.

Keuruu, Kuntaliitto, PIRELY ja Ylä-Savon SOTE kannattavat eri viranomaisten järjestelmien yhtenäistämistä sekä päällekkäisyyksien karsimista lupa- ja investointitukihakemusten yhteydessä, Keuruu korostaa tässä yhteydessä erityisesti raportointijärjestelmien yhtenäistämistä. AVIt katsovat, että päällekkäisyyksien karsiminen on hankalaa, mutta asiakirjojen hyödyntämistä tulisi kehittää ja tiedonkulkuun viranomaisten välillä tulisi kehittää toimiva järjestelmä. MTK katsoo, ettei lupa- ja tukihakujärjestelmiä ole tarpeen kokonaisuudessaan yhdistää, mutta sähköisessä muodossa olevat lupapäätökset tulisi voida siirtää suoraan tukijärjestelmään. SLL katsoo, että ympäristö- ja rakennuslupien hakemista ei pitäisi yhdistää, vaan olisi parasta, että rakennuslupaa voisi hakea vasta ympäristöluvan saamisen jälkeen.

Suomen Turkiseläinten kasvattajain Liitto ja MTK tukevat vahvasti mahdollisuutta yhdistää naapureiden ja asianosaisten kuuleminen ilmoitusmenettelyssä sekä rakennuslupamenettelyssä. MTK toteaa, että ehdotus edellyttäisi kaikkien ilmoitusten jättämistä kuntaan, joka vastaa rakennuslupien käsittelystä, ja että myös ympäristöluvan piiriin jäävien eläinsuojien lupakäsittely tulisi pääsääntöisesti hoitaa kunnissa. Muut asiasta

lausuneet suhtautuvat esitykseen varauksellisesti. Erityisesti Oulu korostaa varmistumista siitä, että kuuleminen palvelee sekä rakennusvalvontaa että ympäristönsuojeluviranomaista, ja että käytössä on molemmille tarpeelliset tiedot ja mahdollisuus lisätietojen pyytämiseen. Vesiensuojeluyhdistysten liitto huomauttaa, että useasta päällekkäisestä luvasta olisi päästävä eroon, mutta tätä ei pitäisi toteuttaa ympäristönsuojelun tason kustannuksella.

Lupahakemusten sähköisen asioinnin edelleen kehittäminen ja käyttäjää opastava sähköinen lupahakemussovellus saavat runsaasti kannatusta, ja moni lausunnonantaja katsoo, että sähköisten järjestelmien kehittäminen on edellytys laajan ilmoitusmenettelyn edelleen kehittämiselle ja käyttöönotolle. Keuruu huomauttaa, että sähköiset järjestelmät tulisi laajentaa myös kuntiin mallilupa- sekä ohjeaineiston ohella. MMM katsoo, että lupahakemusten sähköisen asioinnin ja lupahakemussovelluksen kehittäminen tulisi tapahtua rinnakkain ilmoituslomakeluonnoksen kehittämisen kanssa niiltä kohdin, joissa kysytään samoja asioita, ja että ilmoitusmenettelyn käyttöönotto yksinkertaista tai nopeuta käsittelyä, jollei tiedetä, millä aikataululla toimivia ja käyttäjää opastavia sähköisiä järjestelmiä on todellisuudessa mahdollista ottaa käyttöön. MTK sen sijaan katsoo, että ilmoituslomakeluonnos tulisi kehittää erityisesti ilmoitusmenettelyä varten ja samalla nykyistä lupahakemusta tulisi tarkistaa monelta osin uudelleen.

Lähes kaikki asiasta lausuneet kannattavat mallilupien kehittämistä viranomaistoiminnan yhdenmukaistamiseksi ja toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun edistämiseksi. Keuruu, Lapua ja Ylä-Savon SOTE näkevät olennaisena, että mallilupien käyttöönotto laajennetaan myös kuntiin. MTK katsoo, että IED-kokoluokan eläinsuojille tulisi laatia kokonaan uudet malliluvat, ja työtä tulisi tehdä yhteistyössä toiminnanharjoittajien kanssa sekä edistää kuntien ja valtion yhteistyötä hyvien käytäntöjen eteenpäinviemiseksi. Ainoastaan Joensuu ei tue mallilupien kehittämistä.

2. Yksityiskohtaisemmat kommentit laitosluetteloa koskeviin ehdotuksiin ja jatkoselvityksiin

Projektiryhmän ehdotus

1.1 Normiohjaus ja laaja ilmoitusmenettely

”Projektiryhmä ehdottaa harkittavaksi laajan ilmoitusmenettelyn soveltamista eläinsuojissa, jos se katsotaan menettelyn jatkovalmisteluissa soveltuvan toimialalla.”

– Humuspehtoori Oy ja Kuopion kaupungin ympäristö- ja rakennusvalvontapalvelut tukevat ehdotusta,
Saarijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen tukee kevyempään lupamenettelyyn pääsemistä
– Helsinki, SLL ja YV eivät tue ehdotusta, vaan ovat huolissaan painopisteen siirtymisestä työläämpään jälkivalvontaan, kuten myös Kuntaliitto ja Keuruu
– Tampere vastustaa ehdotusta
– ELYt (11), VARELY, SYKE, LUKE, Joensuu, Kuntaliitto MTK ja Ylä-Savon SOTE tukevat tietyin edellytyksin, Ylä-Savon SOTE, Kuntaliitto ja ELYt korostavat sijainninohjaustyökalua menettelyyn siirtymisen edellytyksenä
– AVIt, Suomen vesilaitosyhdistys, Suomen Turkiseläinten kasvattajain Liitto, Oulu, OM, MMM, Lapua ja Keuruu suhtautuvat varauksellisesti ehdotukseen, OM, MMM, Lapua ja Keuruu ovat huolissaan ympäristölupakentän monimutkaistumisesta ja menettelyjen rajapinnoista
– AVIt katsovat, ettei menettely sovellu ainakaan isojen lypsylehmätilojen tai lihanautatilojen käsittelyyn

1.2 Toimialakohtainen asetus ja muistio

”Projektiryhmä esittää asetusluonnoksen jatkovalmistelua ja tarvittavien lisäselvitysten laatimista koskien erityisesti sijainninohjausta, ilmoituksesta kuulemista ja muutoksenhakua. Myös se, soveltuisiko asetus kaikkien eri tuotantosuuntien ja eri kokoluokan eläinsuojien ympäristönsuojeluun, vaatii vielä jatkoarviointia.”

– KHO, Joensuu, Suomen vesilaitosyhdistys, SYKE ja Kuopio tukevat ehdotusta
– Kuntaliitto kannattaa ehdotusta, edellyttää sijainninohjaustyökalua soveltamisen tueksi
– Lapua ja YV eivät tue ehdotusta,
– Suomen Siipikarjaliitto, Lapua ja MTK huomauttavat, että hallitusohjelman kirjaus lupaa, ettei alalle säädetä uusia normeja
– ELYt, PIRELY, Keuruu, MMM, MTK, OM, Oulu, SLL, Tampere, Ylä-Savon SOTE ja AVIt suhtautuvat varauksellisesti ehdotukseen, PIRELY, MMM, MTK, Oulu, ELYt ja AVIt huomauttavat päällekkäisyyksistä ja rajapinnoista muun lainsäädännön kanssa, erityisesti nitraattiasetuksen
– ELYt, PIRELY, Keuruu, Tampere, YV ja AVIt huomauttavat eläinsuojien olevan hyvin heterogeeninen ryhmä,

jonka vuoksi asetuksen soveltuvuutta on harkittava, lisäksi Oulu, Helsinki, Kuntaliitto, YV ja AVIt korostavat, että asetuksen valmistelussa tulisi selventää, missä määrin sitä sovelletaan laajeneviin toimintoihin, sillä suurin osa hankkeista lienee olemassa olevien eläinsuojien laajentamisia eikä uusien eläinsuojien rakentamisia.

1.3 Ilmoituslomakeluonnos

”Projektiryhmä ehdottaa että laajan ilmoitusmenettelyn mahdollisessa jatkotyövaiheessa jatkettaisiin myös ilmoituslomakkeen valmistelua. Ilmoituslomakkeeseen olisi lisäksi aiheellista sisällyttää toiminnanharjoittajia palveleva muistilista muusta toimintaa velvoittavasta lainsäädännöstä sekä erilaisista ohjeista ja oppaista, jotka koskevat toiminnanharjoittajan ilmoituksessa valitsemia ja ilmoittamia toimenpiteitä. Samassa yhteydessä tulisi laatia myös muut toimintamallit kuten mallit ilmoituksesta annettavasta päätöksestä ja täydentävistä määräyksistä.”

– Humuspehtoori Oy, SYKE ja MMM tukevat ehdotusta
– Joensuu, PIRELY, VARELY, SLL ja AVIt tukevat tietyin edellytyksin, korostavat huolellista laatimista ja toiminnanharjoittajan tiedonsaannin kehittämistä, AVIt huomauttavat, ettei vaaditun kohdan täyttäminen merkitse suoraan sitä, että tieto olisi riittävä ilmoituksen käsittelemiseksi
– Ylä-Savon SOTE, ELYt, Oulu ja MTK suhtautuvat varauksellisesti ja esittävät runsaasti yksityiskohtaisia kommentteja ilmoituslomakeluonnokseen
– OM suhtautuu varauksellisesti, sovelluksen toimintaperiaatteen kannalta menettelystä on säädettävä lailla PL 21 §:n nojalla, yksin sovelluksen toiminnalla ei voida estää hakemuksen vireilletuloa puutteellisin tiedoin, sillä HL 22 §:n nojalla viranomaisella on velvollisuus pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan

1.4 Sijainninohjauksen työkalu

”Projektiryhmä esittää, että eläinsuojien sijainninohjaukseen laadittaisiin hajun arvioinnin työkalu ja työ käynnistettäisiin viivytyksettä. Työkalu voitaisiin sisällyttää asetuksen liitteeksi ja se mahdollistaisi eläinsuojien sijoittamisen toimintapaikalle ilmoitusmenettelyssä. Jos laajan ilmoitusmenettelyn käyttöön eläinsuojissa ei kuitenkaan päädyttäisi, palvelisi työkalu nykyistä ympäristölupamenettelyn sijoituspaikkaharkintaa.”

– MMM, MTK, STM ja Kuntaliitto tukevat, kokevat työkalun kehittämisen edellytykseksi ilmoitusmenettelyn ja asetuksen eteenpäin viemiselle
– Ylä-Savon SOTE, SYKE ja Suomen Turkiseläinten kasvattajain Liitto tukevat ehdotusta
– YV ja Helsinki katsovat, että asiantuntijoita kuntatasolta tulisi olla mukana kehittämisessä
– Joensuu ja Lapua eivät tue ehdotusta
– PIRELY, VARELY, Helsinki, Keuruu, Tampere ja YV suhtautuvat varauksellisesti sijainninohjaustyökalun kehittämiseen, YV, Helsinki ja Keuruu huomauttavat tapauskohtaisen harkinnan tarpeesta toimintojen sijoittamispäätöksissä, VARELY on huolissaan toiminnanharjoittajien objektiivisuudesta
– Kuntaliitto, Helsinki, Lapua ja YV huomauttavat, että suurin osa hankkeista on olemassa olevien toimintojen laajentamista ja epäilevät sijainninohjaustyökalun sopivuutta näiden hankkeiden arviointiin

Muut ehdotukset

2.1 Laitosluettelon tarkistaminen

”Projektiryhmä ehdottaa hevosten ja ponien sekä lampaiden ja vuohien poistamista eläinmäärään perustuvasta ympäristölupavelvollisuudesta. Tarvittaessa lupavelvollisuus voi tälläkin tuotantosuunnalla muodostua yleisten lupavelvollisuuksien perusteella.”

– MMM, MTK ja Joensuu tukevat ehdotusta, Joensuun mukaan mietittävä määriteltäessä ilmoitusmenettelyyn liittyviä rajoja
– Keuruu, Oulu ja SYKE suhtautuvat varauksellisesti ehdotukseen, SYKE ja Keuruu vaativat tarkempia perusteluja ja ympäristövaikutusten arviointia ennen eteenpäin viemistä
– SLL, Suomen vesiensuojeluyhdistysten liitto, Ylä-Savon SOTE, AVIt ja VARELY eivät tue ehdotusta, SLL ja Suomen vesiensuojeluyhdistys korostavat erityisesti hevostallien pysyttämistä laitosluettelossa
– Oulu ja VARELY katsovat, ettei toimintoja tulisi sijoittaa pohjavesialueelle ilman lupaa

2.2 Eläinyksikkökertoimen soveltamisen ohjeistus

”Projektiryhmä ehdottaa, että uusien eläinyksikkökerrointen käyttöä ohjeistettaisiin selkein esimerkein. Ohjeistus helpottaisi ja nopeuttaisi lupakynnysten ja toimivaltarajojen laskemista. Projektiryhmä ehdottaa lisäksi, että jatkossa tulisi yhdenmukaistaa kertoimia edelleen siten, että kaikkien eläinlajien lupa- ja toimivaltarajoissa voitaisiin käyttää yhtä eläinyksikkömäärää. Yhdenmukaistamisen edellytyksenä on, että eri eläinten ympäristövaikutuksista on riittävästi tutkimustietoa.”

– PIRELY, AVIt, SYKE ja Suomen Turkiseläinten kasvattajain liitto tukevat ehdotusta
– Oulu tukee, katsoo että ohjeistus tulisi toteuttaa pikimmiten ja selventää, huomioidaanko luvanvaraisuudesta poistuvien eläinlajien yksikkömäärät, mikäli niitä pidetään tilalla, jonka päätuotantosuuntana on lupavelvollinen toiminta.
– MMM ja MTK tukevat, ehdottavat yhdenmukaisten eläinyksikkökertoimien käyttöä tukijärjestelmän kanssa, MTK tukee kaikille eläimille yhteistä eläinyksikkömäärää
– Suomen Siipikarjaliitto tukee ehdotusta, ehdottaa kertoimen uudelleen laskemista siipikarjan osalta

2.3 Turkistalouden ympäristönsuojeluohjeen laatiminen

”Projektiryhmä näkee tarpeellisena, että turkisalalle laadittaisiin uusi ympäristönsuojeluohje, joka vastaisi nykytuotannon ympäristöllisiin haasteisiin. Edelliset ohjeet ovat jo sisällöltään vanhoja eikä niitä voida enää soveltaa nykytuotantoon. Ohje nopeuttaisi turkistarhoja koskevien ympäristölupahakemusten käsittelyä ja parantaisi lupahakemusten laatua. Se yhtenäistäisi ympäristönsuojelun tavoitteiden saavuttamista ja toimisi lisäksi alaa koskevana tietolähteenä. Projektiryhmä esittää, että ohjeen laatimista varten perustettaisiin suppea työryhmä, joka kokoontuisi 2-4 kertaa. Projektiryhmä olisi tarpeen perustaa jo vuonna 2016. Työ ohjeen laatimiseksi tulisi aloittaa välittömästi.”

– Joensuu, SLL, SYKE ja AVIt tukevat ehdotusta
– MMM ja MTK eivät tue erillisen ohjeen laatimista ylimääräisenä vaiheena ennen ilmoitusmenettelyyn siirtymistä, MMM ehdottaa alan ympäristönsuojelutarpeita koskevan oppaan laatimista
– Suomen Turkiseläinten kasvattajain Liitto kannattaa suppean työryhmän perustamista, elinkeinossa varauduttu asian edistämiseen vuoden 2016 aikana ja aloitettu ohjeen valmistelu ja tiedonkeruu.

2.4 Kotieläintalouden ympäristönhuoltoa koskevien MMM:n rakentamismääräysten ja – ohjeiden päivittäminen

”Projektiryhmä ehdottaa, että maa- ja metsätalousministeriön rakentamismääräykset ja – ohjeet (C4) uudistetaan mahdollisimman pian vastaamaan nykyaikaisia vaatimuksia.”

– MMM, AVIt, Joensuu, Oulu ja SYKE tukevat ehdotusta, MMM huomauttaa, että opastekstien tarpeen tulisi olla minimaalinen, mutta hyvien käytäntöjen oppaista saadaan varmistusta menettelyihin
– ELYt ja MTK tukevat ehdotusta, korostavat menettelyn sujuvoittamista ja päällekkäisyyksien purkamista myös MMM:n ohjeiden osalta
– Ylä-Savon SOTE tukee ehdotusta, vaatii sisällytettäviksi vaatimukset eläinsuojan ja lantaloiden rakenteista sekä sitovia määritelmiä tietyille rakenteille

2.5 Eri lupamenettelyiden ja tukihakujen käsittelyjen päällekkäisyyksien karsinta

”Projektiryhmä ehdottaa, että sähköisten lupien ja investointitukien hakumahdollisuutta lisättäisiin. Hakijalla tulisi olla mahdollisuus hyödyntää samoja asiakirjoja kaikissa prosesseissa niin, että tieto kulkisi myös viranomaisten välillä.”

– PIRELY, Keuruu, MTK, Kuntaliitto ja Ylä-Savon SOTE kannattavat päällekkäisyyksien karsintaa esimerkiksi rekistereitä yhdistämällä ja asiakirjojen laajemmalla hyödyntämisellä, PIRELY kannattaa myös päällekkäisen valvonnan poistamista eri viranomaisten välillä
– ELYt, PIRELY ja MTK kannattavat sähköisten lupahakemusjärjestelmien pikaista käyttöönottoa
– SLL suhtautuu kielteisesti rakennusluvan ja ympäristöluvan lupamenettelyjen yhdistämiseen
– Joensuu toteaa, että olennaista on järjestelmien yhteen toimiminen eri puolilla

”Lisäksi projektiryhmä ehdottaa, että laajan ilmoitusmenettelyn yhteyteen tulisi harkita mahdollisuutta yhdistää naapureiden ja asianosaisten kuuleminen siten, että sitä ei olisi tarpeen enää erikseen suorittaa

rakennuslupamenettelyssä.”

– Suomen Turkiseläinten kasvattajain Liitto ja MTK tukevat ehdotusta
– Oulu, ELYt ja Suomen Vesiensuojeluyhdistysten liitto suhtautuvat varauksellisesti, Oulu huomauttaa, että kuulemisen tulee palvella molempia viranomaisia ja käytössä tulee olla molemmille tarpeelliset tiedot

2.6 Sähköisen lupahakemuksen ja asioinnin kehittäminen

”Projektiryhmä ehdottaa, että eläinsuojien lupahakemusten sähköistä asiointia kehitettäisiin edelleen. Tavoitteena olisi käyttäjää opastava sähköinen lupahakemussovellus. Lomaketta tulisi voida täyttää ja tallentaa useissa erissä ja siihen voisi liittää hakemuksen sähköisiä liitteitä. Hyvin täytetty ympäristölupahakemus nopeuttaa luvan käsittelyä huomattavasti. Sähköisen järjestelmän avulla viranomainen voi myös pyytää hakijalta lupaharkinnan kannalta tarpeellisia lisätietoja.”

– AVIt, ELYt, SYKE, Helsinki, Keuruu, Kuntaliitto, MMM, YV ja Suomen Siipikarjaliitto kannattavat ehdotusta
– Keuruu, Helsinki ja YV pitävät kehittämistä ensisijaisena ilmoitusmenettelyn käyttöönottoon nähden
– Joensuu ei kommentoi tässä vaiheessa, vaan korostaa mahdollisuutta lausua asiassa erikseen mahdollisen jatkotyöstämisen yhteydessä

2.7 Mallilupien käyttöönotto

”Projektiryhmä ehdottaa, että eläinsuojien mallilupia kehitetään edelleen vastaamaan paremmin nykyistä toimintaa ja käytäntöä. Teollisuuspäästödirektiivin kokoluokan sika- ja siipikarjatiloille laaditaan uudet mallilupamääräykset. Kaikkien eläinsuojien mallilupajärjestelmä tulee laajentaa myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten käyttöön. Näin varmistetaan lupien joutuisa käsittely ja turvataan ympäristönsuojelun nykyinen taso myös jatkossa.”

– Helsinki, Keuruu, Lapua, Ylä-Savon SOTE, SYKE ja AVIt tukevat ehdotusta, Helsingin ja Keuruun mukaan käyttöönotto edistäisi toiminnanharjoittajien tasapuolista kohtelua
– Keuruu, Lapua ja Ylä-Savon SOTE korostavat mallilupien käyttöönottoa myös kunnissa
– MMM tukee ehdotusta, malliluvat tarpeen perustapauksissa, erityistapauksiin laadittava luettelo asioista, jotka perusasioiden ohella tulisi ottaa huomioon
– MTK tukee ehdotusta, työn tulisi toteutua yhteistyössä toiminnanharjoittajien kanssa
– Joensuu suhtautuu kielteisesti, ei vaikuta enää merkittävästi kun lupia on myönnetty jo 15 vuotta