



*Ympäristölupajärjestelmän keventämishankkeista eräissä maissa*



Ekroos, Ari - Warsta, Matias

Ympäristölupajärjestelmän  
keventämishankkeista eräissä maissa

Oikeusvertaileva katsaus

31.08.2014

## Tiivistelmä

Työssä tarkasteltiin ympäristöoikeudellisen ennakoivalvontajärjestelmän – pääosin ympäristölupajärjestelmän – hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi tehtyjä toimenpiteitä eräissä Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Tarkemmin tarkasteltiin Ruotsia, Alankomaita, Saksaa ja Ranskaa. Lisäksi selvityksessä kuvataan keskeiset kehittämistoimenpiteet Iso-Britannissa (Englanti), Tanskassa ja Belgiassa (Vallonia) sekä esitetään vähäisempiä huomioita Viron, Sveitsin ja Norjan toimenpiteistä.

Ruotsi on säädösteknisesti edistynyt, sillä Ruotsissa on ollut käytössä lainsäädäntöä kodifioinut ympäristökaari jo lähes viisitoista vuotta. Ruotsissa on myös tehty mittava määrä selvityksiä lupajärjestelmän hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi. Luvanvaraisten laitosten lukumäärä on selvästi Suomea alhaisempi. Ruotsissa lupamenettelyiden kesto on kuitenkin edelleen ongelma ja tilanne ei tältä osin poikkea olennaisesti Suomesta. Maassa vallitsee vahva poliittinen tahtotila keventää lupajärjestelmää edelleen.

Alankomaat vei talouskriisin aikana voimakkaasti eteenpäin uudistuksia, joilla pyritään keventämään ja jouduttamaan ympäristöllistä ennakoivalvontaa. Menettelyiden keskinäiseen koordinaatioon ja ns. yhden luukun periaatteen toteutumiseen on panostettu merkittävästi. Alankomaissa ympäristölainsäädännön integrointi jatkuu edelleen ja seuraavassa vaiheessa yhdennetään ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmä (kaavoitus, vesienkäytön suunnittelu ja luonnon-suojelu) yhteen lakiin.

Saksassa lainsäädäntö on edelleen rakenteeltaan verrattain hajanaista ja hanke voi edelleen tarvita useampia lupia. Saksassa tavoitetaso on asetettu korkealle, sillä pyrkimyksenä on ollut yhdistää ympäristölupamenettelyyn vesioikeudellisen sääntelyn lisäksi myös kemikaaliturvallisuuden asiat. Perustuslailliset ongelmat ovat kuitenkin käytännössä vesittäneet uudistusten läpiviennin. Maassa on jo 1990-luvulla viety eteenpäin hankkeita, joilla ympäristöhallinnon byrokraatia on kevennetty. Lupien käsittelylle on asetettu ankarat määräajat ja lupavollisten lukumäärää on vähennetty mm. luvanhakukynnyksiä tarkentamalla. Kuulemismenettelyt ovat vähäisten hankkeiden osalta kevyitä.

Iso-Britanniassa (Englannissa) järjestelmää on kehitetty merkittävästi laatimalla menettelyistä mahdollisimman asiakasystävällinen hyödyntämällä erittäin kattavaa ohjeistusta, tietokantoja ja sähköistä asiointia. Jopa laajojen hankkeiden ympäristöluvat ovat sisällöltään pitkälti yhdenmukaistettuja ja huomattavan tiiviitä. Vähäisempien hankkeiden osalta käytetään ns. standardilupia. Näissä tapauksissa lupaprosessiin ei kuulu lainkaan esimerkiksi kuulemista. Lupavollisia on väkilukuun nähden selvästi Suomea vähemmän. Lupamenettelyiden enimmäiskestosta on säädetty ja hallinnolle asetetut tavoitetasot ovat lakisääteisiä velvoitteitakin kunnianhimoisempia.

Tanskassa nykyinen hallitus ajaa voimakkaasti ympäristönsuojelun hallinnollisen rasituksen vähentämistä. Laajan kodifikaatiohankkeen ehdotuksen pitäisi valmistua vuonna 2015. Lupavelvollisten lukumäärä on karsittu murto-osaan ja nykyisin väkiluvultaan Suomen kokoisessa Tanskassa lupavelvollisia on kolmasosa Suomen määrästä (n. 6 500). Vähäisempien hankkeiden lupamenettelyä on kevennetty tuntuvasti säätämällä toimialakohtaiset normit yleisistä ympäristönsuojelun velvoitteista ja luvissa poiketaan standardimääräyksistä vain erityisin perustein. Kuntaudistuksella kuntatason lupaviranomaisten määrä vähennettiin noin kolmasosaan entisestä.

Belgiassa (Vallonia) ympäristölupia koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin perusrakenteiltaan 2000-luvun alussa ja uuden lain hengen mukaisesti järjestelmää on edelleen jatkokehitetty. Myös Belgiassa toimialakohtainen normitus on hyvin kattavaa. Lupamenettelyn kestolle on asetettu tiukat aikarajat.

Ranskassa ympäristölupajärjestelmästä säädetään osana laaja-alaista ympäristökaarta (Code de l'environnement). Ranskassa ympäristöluvat (ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen mukaan lukien vesien pilaantuminen) on integroitu yhteen lupamenettelyyn ja viranomaisjärjestelmä yhtenäisen siten, että asiallinen ratkaisuvälä kuuluu lupa-asioissa seudullisesti järjestetyille viranomaiselle (Inspecteurs de l'environnement). Ranskassa viranomaisvalvonta näyttäisi vahvasti pohjautuvan ympäristöriskien arviointiin.

Myös Viro on asettanut menettelyiden kestolle lakisääteisen aikarajan, joka on enimmillään yksi vuosi. Norjassa on tunnustettu tarve normiohjauksen lisäämiselle ja lupajärjestelmän keventämiselle, toimenpiteet ovat ilmeisesti olleet tois-  
taiseksi melko vähäisiä.

Selvityksen perusteella kaikki vertailumaat ovat pyrkineet kehittämään ympäristöllistä ennakoivalvontaa tavoitteenaan vähentää sääntelystä ja erityisesti hallinnollisista menettelyistä yrityksille aiheutuvaa kuormaa ja kustannuksia. Useat maat ovat käynnistäneet tai toteuttaneet lainsäädännön integraatiotyön, jossa yksittäisiä säädöksiä on koottu suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Substanssisääntelyn kodifioinnin ohella on kiinnitetty enenevästi huomiota myös erillisten menettelyiden kytkemiseen toisiinsa eli ns. yhden luokun periaatteen edistämiseen. Ajatuksena on, että vaikka hallinnossa voi olla perusteltua säilyttää eräitä sektoriviranomaisia ja erillisiä suunnittelujärjestelmiä, asiakas asioisi vain yhdessä rajapinnassa.

Ympäristölupamenettelyiden kesto on kiinnitetty huomiota kaikissa tarkasteluissa maissa. Suomi ja Ruotsi näyttävät olevan asian suhteen vähiten edistyneitä. Useimmissa vertailumaissa asia on ratkaistu säätämällä menettelyiden enimmäiskestoista. Edistyneimmissä maissa menettelyt ovat selvästi Suomea joutuisampia siten, että valtion viranomaiselle asetettu maksimaalinen käsittelyaikavelvoite alittaa Suomen valtion viranomaisen keskimääräisen käsittelyajan.

Myös luvanvaraisten laitosten lukumäärällä mitattuna hallinto on Suomessa raskasta. Useimmissa vertailumaissa on tehty merkittäviä ratkaisuja luvanvaraisten laitosten lukumäärän vähentämiseksi.

Menettelyn osalta keskeisiä eroja Suomeen on mm. hakemusten täydellisyyden selvittäminen lupamenettelyn alkuvaiheessa, ajalliselta kestoalta rajoitetut lausuntomenettelyt sekä kuulemismenettelyiden suppeampi soveltaminen vähäisissä hankkeissa. Itse lupapäätösten formaatti on useissa maissa huomattavan suppea ja määräykset pitkälti standardisoituja jopa suurehkojen laitosten osalta. Lisäksi eräissä maissa (erityisesti Iso-Britannia ja Alankomaat) on panostettu vahvasti sähköiseen asiointiin ympäristölupa-asioiden osalta.

## Sisällys

<b>1. TAUSTAA JA JOHDANTO</b>	<b>9</b>
1.1. Selvityksen tausta.....	9
1.2. Selvitystehtävä.....	10
1.3. Selvitystehtävän rajauksista.....	10
1.4. Ympäristölupajärjestelmän nykytila .....	11
1.4.1. Lupavelvollisten toimintojen lukumäärä ja luvanhakuvollisuuden kynnyks.....	11
1.4.2. Ympäristölupamenettelyn kesto .....	13
1.4.3. Ympäristöluvan tarkistaminen.....	14
<b>2. RUOTSIN YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄ JA SIIHEN KOHDISTUNEET KEVENTÄMISETOIMENPITEET</b>	<b>16</b>
2.1. Yleistä Ruotsin ympäristölainsäädännöstä .....	16
2.2. Mielenkiintoisia kohtia Ruotsin ympäristökaaresta keventämisen näkökulmasta .	17
2.3. Ruotsissa tehtyjä selvityksiä ja toimenpiteitä ympäristölupajärjestelmän aiheuttaman hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi.....	20
<b>3. ALANKOMAIDEN YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄ JA SIIHEN KOHDISTUNEET KEVENTÄMISETOIMENPITEET</b>	<b>26</b>
3.1. Erittäin kattava menettelyllinen ympäristölupajärjestelmä (yhden luokun periaate) .....	26
3.2. Ympäristölupajärjestelmän (wabo) eräitä erityispiirteitä.....	27
3.2.1. Lain (Wabo) rakenteesta.....	27
3.2.2. Menettelyä ja hallintoa koskevia seikkoja.....	28
3.3. Alankomaiden muusta ympäristölainsäädännöstä .....	30
3.4. Kehitysnäkymiä.....	32
3.5. Huomioita lyhyesti .....	33
<b>4. SAKSAN YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄ JA SIIHEN KOHDISTUNEET KEVENTÄMISETOIMENPITEET</b>	<b>35</b>
4.1. Yleistä Saksan ympäristölainsäädännöstä.....	35

4.2.	Ympäristölainsäädännön aiheuttaman hallinnollisen rasituksen vähentäminen Saksassa.....	37
<b>5.</b>	<b>RANSKAN YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄ JA SIIHEN KOHDISTUNEET KEVENTÄMISETOIMENPITEET</b>	<b>40</b>
5.1.	Lainsäädännön viimeaikaisesta kehityksestä .....	40
5.2.	Ympäristökaaresta .....	40
5.2.1.	Ympäristökaaren rakenteesta ja viranomaisista .....	40
5.2.2.	Ympäristönsuojelusäätelystä (pilaantumisen torjunta) .....	41
<b>6.</b>	<b>SUPPEAMPIA HUOMIOTA ERÄIDEN MAIDEN YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖSTÄ JA SEN AIHEUTTAMAN HALLINNOLLISEN TAAKAN VÄHENTÄMISESTÄ</b>	<b>43</b>
6.1.	Iso-Britannia (Englanti) .....	43
6.2.	Belgia (Vallonia).....	45
6.3.	Tanska.....	47
6.4.	Norja .....	49
6.5.	Viro .....	50
6.6.	Sveitsi .....	51
<b>7.</b>	<b>TULOSTEN ARVIOINTI JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET</b>	<b>53</b>
7.1.	Keinoista keventää ympäristölupajärjestelmää .....	53
7.2.	Säädösten kodifointi ja yhden luukun periaate .....	54
7.3.	Lupamenettelyn kesto .....	54
7.4.	Lupavelvolliset toiminnot ja luvanhakukynnys .....	55
7.5.	Kehittämisaikajatuksia.....	57
7.5.1.	Lupamenettelyiden tarkoituksenmukaisuuden uudelleen arviointi.....	57
7.5.2.	Lupamenettelyiden tukeminen teknisellä normistolla ja sähköisen asioinnin kehittämisellä.....	57
7.5.3.	Kuulemismenettelyiden poisto vähäisiltä hankkeilta.....	58
7.5.4.	Lähemmäksi hankkeiden kokonaishyväksyntää.....	58
<b>8.</b>	<b>YHTEENVETO</b>	<b>59</b>
	<b>LÄHTEITÄ</b>	<b>61</b>





## 1. Taustaa ja johdanto

### 1.1. Selvityksen tausta

Useissa Euroopan unionin jäsenmaissa on tehty laaja-alaisia kehittämistoimenpiteitä ympäristöoikeudellisen hallinnollisen ohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Muualla Euroopassa luodut ratkaisut ovat kiinnostavia myös Suomen lupajärjestelmän kehittämistarpeiden näkökulmasta. Suomessa on tulossa voimaan ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) kokonaisuudistus ja osana uudistusta on tarpeen kehittää järjestelmästä nykyistä tehokkaampi, joustavampi ja joutuisampi.

Selvitykset ja uudistukset ympäristölupajärjestelmän hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi ja yritysten toimintamahdollisuuksien parantamiseksi ovat lisääntyneet viime vuosina. Voidaankin todeta, että 1980- ja 1990-luvuilla kehitettiin lupajärjestelmiä ympäristönsuojelun parantamiseksi, mutta 2000-luvulla ja erityisesti 2010-luvulla globaalin kilpailun kiristyminen ja kokemukset kehittyneistä lupajärjestelmistä toivat esille tarpeen huomioida ympäristöllisessä ennakkovalvonnassa entistä enemmän myös järjestelmien aiheuttamat kustannukset ja menettelyihin kuluva aika. Edellä mainitusta hallinnollisesta rasituksesta ollaan oltu kiinnostuneita niin julkishallinnon kuin toiminnanharjoittajienkin näkökulmasta. Usein tehostamisen lähtökohtana on pidetty ympäristönsuojelun tason säilyttämistä samalla kun järjestelmän hallinnollista raskautta vähennetään. Ainakaan merkittäviin lievennyksiin ympäristönsuojelun tasossa ei yleensä ole ollut valmiutta.

Myös Suomessa on laadittu useita selvityksiä ympäristölupajärjestelmän kehittämistarpeista ja selvitykset ovat myös johtaneet joihinkin uudistuksiin. Viimeisin laajempi lainsäädäntöhanke on tänä vuonna (2014) säädetty uusi ympäristönsuojelulaki, jonka avulla toimeenpannaan EU:n teollisuuspäästädirektiivi. Sen sijaan ympäristönsuojelulain uudistuksen ensimmäisellä vaiheella ei toimeenpantu juurikaan laajempia järjestelmää uudistavia toimenpiteitä. Ympäristönsuojelulain uudistamisen toinen vaihe on käynnissä. Tätä ennen toteutettuja kehittämistoimenpiteitä ovat olleet mm. valtion ympäristölupahallinnon uudistaminen osana valtion aluehallinnon uudistamista sekä tiettyjen toimintojen siirtäminen ilmoitusmenettelyyn.

Erilaisissa selvityksissä todetut mahdollisuudet kehittää Suomen ympäristölupajärjestelmää ovat kokonaisuutena toteutuneet verrattain hitaasti ja usein vain osittain. Kun samalla useissa maissa on laadittu vastaavia selvityksiä ja pantu niitä toimeen, on hyödyllistä tehdä katsaus muualla tehtyihin satsauksiin ja arvioida alustavasti missä määrin kokemuksista voisi olla hyötyä Suomen ympäristölupajärjestelmän uudistamisessa.

## 1.2. Selvitystehtävä

Selvityksen tavoitteena oli tarkastella esimerkinomaisesti tietyissä maissa tehtyjä ympäristölupajärjestelmän kehittämishankkeita sekä ympäristölupajärjestelmän säädöskehikkoa.

Raportissa kuvataan pääpiirteissään Ruotsin, Alankomaiden ja Saksan lupajärjestelmät. Selvitykseen sisältää myös tiiviimmät viittaukset Iso-Britannian, Tanskan, Norjan, Sveitsin, Viron ja Ranskan ympäristölainsäädännön ennakkovalvontamenettelyistä.

Erityisesti havaitut erot Suomen järjestelmään kuvataan ja näiden erojen merkitystä arvioidaan analyttisesti. Siltä osin kuin erilaiset ratkaisut vaikuttavat selvaisilta, että ne voisivat olla Suomessa hyödyllisiä, niiden siirrettävyyttä arvioidaan ja tehdään alustavia esityksiä lainsäädännön muutostarpeista.

Selvityksen kannalta kiinnostavia asioita ovat mm. lupajärjestelmän integrointi eli erillislakien ja lupaprosessien määrä, menettelyiden koordinointi sekä hallinnollinen työmäärä ja prosessin kesto (käsittelyajat). Myös muutoksenhakuun kiinnitetään huomiota. Ympäristölupamenettelyn osalta kiinnostavia seikkoja ovat lupavelvollisten määrä ja lupien tarkistamis- ja uusimismenettelyt.

Erityisesti selvityksen tavoitteena oli koota tietoa:

- lupakäsittelyn kestosta vertailumaissa,
- luvanhakuvollisten lukumäärästä ja kynnystasoista (mm. suhteessa EU-lainsäädäntöön),
- sähköisten järjestelmien käyttöön lupamenettelyissä,
- muutoksenhakujärjestelmästä,
- eri lupamenettelyiden kytkeytymisestä toisiinsa (esim. vesiasiat, kaivos, maa-ainesasiat ja kemikaaliturvallisuus, muut TUKES:n tekniset luvat),
- lupien tarkistamismenettelyistä.

## 1.3. Selvitystehtävän rajauksista

Selvitystyö on laadultaan oikeusvertaileva katsaus pikemmin kuin syvälinen oikeusvertaileva analyysi valittuihin vertailumaihin. Tavoitteena oli yleispiirteisesti kuvata kohdemaiden ympäristölupajärjestelmä ja tunnistaa innovatiivisia tai toimivaksi osoittautuneita toimintamalleja, joista voisi olla hyötyä Suomen lupajärjestelmän *bench-marking*issa tai lainsäädännön kehittämisessä.

On syytä huomata, että katsauksessa mukana olevien maiden oikeusjärjestelmistä ja valtiomuodoissa on sellaisia eroja, joilla voi olla merkittävä vaikutus siihen, millainen kyseisen maan järjestelmästä on muotoutunut. Selvityksen yhteydessä

ei ollut mahdollisuutta laatia kattavaa esitystä oikeusjärjestelmien ominaispiirteistä tai edes ympäristölainsäädännön rakenteellisesta kokonaisuudesta.

Edellä mainitusta syystä tiettyihin kuvauksiin voi liittyä epätarkkuutta erityisesti tapauksissa, joissa käytännön toiminta ei syystä tai toisesta vastaa lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta. Selvitystä tulisikin lukea yleispiirteisenä esityksenä, jossa tavoitteena ei ole yksittäisen asian ratkaisemisen kannalta edellytetty tarkkuus. Selvityksessä esitettyjen järjestelmien pääpiirteittäinen sisältö on sinänsä hyvin vertailukelpoinen Suomeen ja edellä esitetyistä rajauksista huolimatta selvityksen tuloksia voidaan hyödyntää arvioitaessa Suomen ympäristölupajärjestelmän kehittämismahdollisuuksia.

## 1.4. Ympäristölupajärjestelmän nykytila

### 1.4.1. Lupavelvollisten toimintojen lukumäärä ja luvanhakuvollisuuden kynnyks

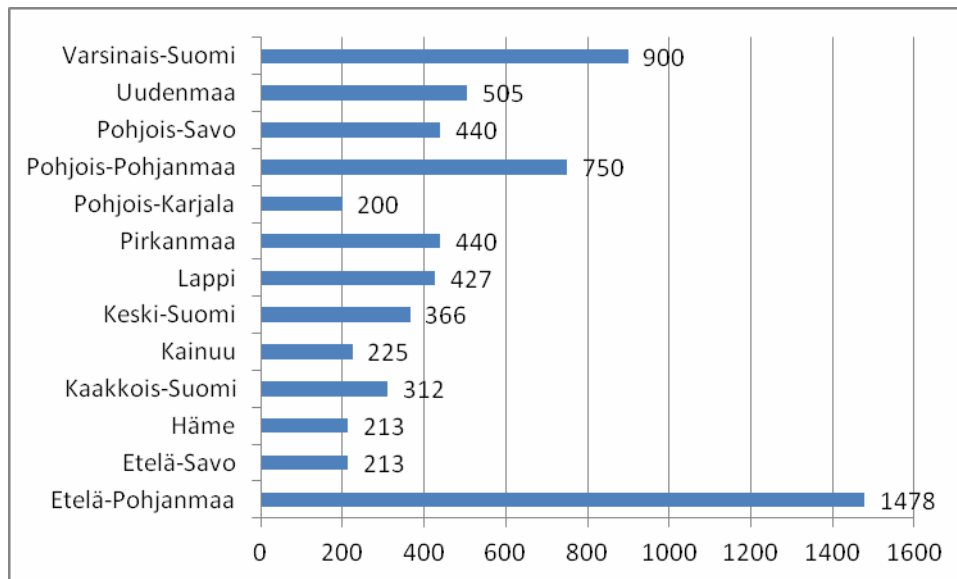
Ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 23 § velvoittaa aluehallintovirastot lähettämään tekemänsä ympäristölupapäätökset Suomen ympäristökeskukselle. Viimeinen julkaistu tilasto näytti kuitenkin olevan vuodelta 2009.<sup>1</sup> Suomessa oli keväällä 2011 yhteensä 766 toimivaa IPPC-laitosta (neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (96/61/EY, IPPC-direktiivi, kodifioitu 2008/1/EY)).<sup>2</sup> Teollisuuspäästädirektiivin (Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi (2010/75/EU) teollisuuden päästöistä) piirissä on 888 päätoimintoa ja 130 sivutoimintoa.<sup>3</sup> Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten verkkosivuilta koottujen tietojen (tiedot vuoden 2012 lopusta tai vuoden 2013 alkupuolelta) perusteella valtion viranomaisen valvomia luvanvaraisia kohteita on n. 6 469 kpl (kuva 1). Vuosttain lupapäätöksiä on annettu noin 1000 kappaletta (vuonna 2009 yhteensä 1034 kpl).

---

<sup>1</sup> Attila 2013.

<sup>2</sup> SYKE 2012, s. 19.

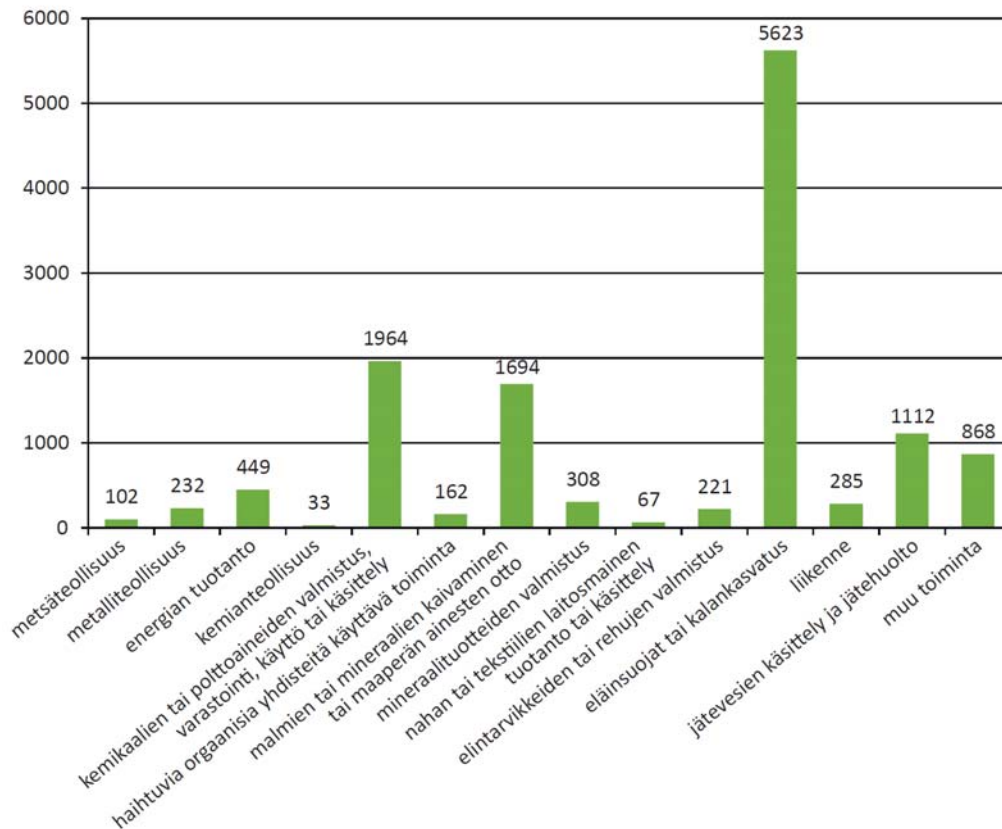
<sup>3</sup> SYKE 2012, s. 17.



*Kuva 1. Valvottavien ympäristöluvanvaraisten laitosten määrät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksittain (lähde: keskusten verkkosivut, viitattu 29.7.2014).*

Kuntien tekemistä päätöksistä ei ole ollut käytössä yhtä tarkkoja tilastoja. Antti Salminen (SYKE) on laatinut vuonna 2014 selvityksen kuntien luvanvaraisista kohteista.<sup>4</sup> Selvityksen perusteella kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia ympäristönsuojelulain mukaisia toimintoja on 13 120 kappaletta. Selvityksestä puuttui kuitenkin 14 kunnan tiedot. Laitosten kokonaismäärä on siis arviolta hieman alle 14 000. Selvitetyin 13 120 laitoksen jakautuminen toimialoittain on esitetty kuvassa 2.

<sup>4</sup> Salminen 2014.



Kuva 2. Kuntien ympäristöluvanvaraiset toiminnot toimialoittain<sup>5</sup>

Yhteensä 1 990 kappaletta polttonesteiden jakeluasemia (1 536 kpl), asfaltiasemia (117 kpl) ja pieniä energiantuotantolaitoksia (337 kpl) toimii siirtymäsäännösten nojalla vielä ympäristöluvan mukaisesti, mutta tulevat myöhemmin siirtymään rekisteröintimenettelyn piiriin. Rekisteröinnin piiriin on jo siirtynyt 640 laitosta.

Salmisen mukaan osa kunnista on pitänyt rekisteröintimenettelyä hallinnollisesti raskaana, tosin kyselytutkimuksen vastaajat totesivat, ettei menettelystä vielä ole kovin paljon kokemuksia.<sup>6</sup>

#### 1.4.2. Ympäristölupamenettelyn kesto

Aluehallintovirastojen tavoite lupamenettelyn kesto on 10 kk.<sup>7</sup> Vuonna 2009 keskimääräinen käsittelyaika oli noin 14 kk, mutta se on ilmeisesti pidentynyt

<sup>5</sup> Salminen 2014, s. 11.

<sup>6</sup> Salminen 2014, s. 11-14.

<sup>7</sup> Ympäristöministeriö 2014.

edelleen noin 16 kuukauteen.<sup>8</sup> Kuntatason luvan käsittelyaika vaihtelee kunnittain, mutta esimerkiksi Espoon ympäristökeskuksessa käsittelyn kerrotaan kestävän 3 – 4 kuukautta.<sup>9</sup>

Suomessa ei ole varsinaisesti säädetty ympäristölupamenettelyn enimmäiskestosta. Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä ja esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Säännöksellä pyritään yleisesti estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen ja tavallaan se tarkoittaa perustuslain 21 §:n 1 momenttia, joka takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömydestä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla.

Viranomaisen on niin ikään nykyisin hallintolain 23 a §:n (L 368/2014, voimaan 1.9.2014) mukaan määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tätä uutta säännöstä koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 50/2013) säännöksessä on jätetty viranomaiskohtaista harkintavaltaa käsittelyaikojen pituuden määrittelylle. Kuitenkin käsittelyajat tulee määritellä kohtuullisiksi siten, että ne ovat sopusoinnussa käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan yleisen vaatimuksen kanssa.

### 1.4.3. Ympäristöluvan tarkistaminen

Toistaiseksi voimassa olevassa luvassa tulee määrätä, mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä ja mitkä selvitykset on tuolloin esitettävä, jollei tällaista määräystä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Lupamääräyksiä on kuitenkin tarkistettava määräajoin, jos lupa koskee teollisuuden päästödirektiivin mukaan luvanvaraista toimintaa. Määräaikainen lupa raukeaa määräajan päättyessä, jollei lupapäätöksessä ole toisin määrätty.

Keskimäärin toistaiseksi voimassa oleva valtion lupaviranomaisen myöntämä lupa on tarkistettava noin 9 vuoden välein ja määräaikainen lupa on voimassa

---

<sup>8</sup>Attila 2013, s. 15 ja <http://ek.fi/blogi/2014/06/12/lupasuman-purkamisesta-investointi-ja-tyopaikkabuumi/>

<sup>9</sup> [http://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen\\_ja\\_ymparisto/Luvat\\_ja\\_ohjeet/Ympariston\\_luvat\\_ja\\_ilmoitukset/Ymparistolupa](http://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Luvat_ja_ohjeet/Ympariston_luvat_ja_ilmoitukset/Ymparistolupa), päivitetty 1.7.2014.

keskimäärin 5,9 vuotta.<sup>10</sup> Tärkeätä on kuitenkin huomata, että toisinaan tarkistamisväli voi olla huomattavankin lyhyt.

Suurten polttolaitosten päästöraja-arvot kiristyvät IE-direktiivin vuoksi 1.1.2016, mikä johtaa olemassa olevien laitosten lupamääräysten tarkistamiseen lähivuosina.

Salmisen selvityksen mukaan kuntien toimivaltaan kuuluvista 13 120 asiasta yhteensä 3 185 toimii ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa (1.3.2000) myönnetyn luvan tai muun oikeutuksen perusteella.<sup>11</sup> Warstan Vaasan hallinto-oikeuden (VaHaO) päätöksiä koskevien tutkimusten mukaan on yleistä, että kuntatason päätöksistä puuttuu luvan tarkistamista koskeva määräys ja VaHaO on lähes säännönmukaisesti lisännyt päätöksiin tarkistamisveloitteen.

---

<sup>10</sup> Attila 2013, s. 28.

<sup>11</sup> Salminen 2014, s. 15.



## 2. Ruotsin ympäristölupajärjestelmä ja siihen kohdistuneet keventämistoimenpiteet

### 2.1. Yleistä Ruotsin ympäristölainsäädännöstä

Merkittävä osa Ruotsin ympäristölainsäädännöstä on koottu vuonna 1999 voimaan tulleeseen ympäristökaareen (Miljöbalk, MB (1998:808)). Siinä säädetään muun ohella ympäristölupaan liittyvistä kysymyksistä.

Ympäristöluvanvaraisia toimintoja on Ruotsissa noin 5000, laitoksista 1035 on ns. IPPC-laitoksia.<sup>12</sup> Ympäristöluvanvaraisten toimintojen määrä on laskenut 1980-luvun puolivälin noin 10 000:sta selvästi. Ilmoituksenvaraisia toimintoja arvioitiin vuonna 2004 olevan 15 000 – 20 000 kappaletta.<sup>13</sup>

Ympäristökaaressa ympäristöluvasta säädetään ympäristölle vaarallisia toimintoja ja ympäristönsuojelua koskevassa 9 luvussa, jota täsmennetään asetuksilla ”*miljöprövningsförförordningen (2013:251)*”, myöhemmin MPF ja ”*Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*”, myöhemmin FMH. Aikaisemmin FMH:n liitteissä olleet laitosluettelot on siirretty IE-direktiivin toimeenpanon yhteydessä omaksi erilliseksi ympäristölupa-asetukseksi vuonna 2013.

Joidenkin toimintojen kohdalla ympäristöluvan sijaan riittää toimintaa koskeva ilmoitus. MPF-asetuksessa määritellään tarkemmin, mitkä toiminnot tai toimenpiteet vaativat luvan ja mitkä niistä ovat ilmoituksenvaraisia ympäristökaaren 9 luvun 6 §:n mukaan. Vähäisimpiä toimintoja koskevat miljöbalkenin yleiset huolellisuusvelvollisuudet ja niitä seurataan vain jälkivalvonnalla.

Ympäristölupa-asetuksessa on varsin tarkasti kuvattu toiminnot, jotka edellyttävät lupaa tai ilmoitusta sekä tapaukset joissa lupa tai ilmoitus ei ole tarpeen.

Luvanvaraisuus on periaatteellisesti kytköksissä ympäristölle vaaraa aiheuttavan toiminnan käsitteeseen. Ruotsin lainsäädännölle tyypilliseen tapaan asetuksenantovaltuudet ovat laajahkoja ja luvanvaraisuus käytännössä määritetään tarkahkolla laitosluettelolla (MPF). Laitosluettelo ei ole tyhjentävä, vaan viranomaisen voi yksittäistapauksessa edellyttää lupaa, jos toiminta aiheuttaa merkittävää (*betydande*) pilaantumisen vaaraa tai muuta merkittävää haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

Ruotsissa kunnan päätöksistä (ilmoituksista) valitetaan pääsääntöisesti lääninhallitukseen. Lääninhallituksen päätöksiin haetaan muutosta maa- ja ympäristö-

---

<sup>12</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/vagledning-amnesvis/Industri/Soka-tillstand-och-anmalan/>, päivitetty 19.12.2013.

<sup>13</sup> *Pröva eller inte pröva?* 2004, s. 23.

oikeudessa. Ympäristöylioikeuteen valittamiseen tarvitaan lupa, jos asian käsittely on alkanut muualla kuin maa- ja ympäristöoikeudessa. Kuntatason päätöksissä ympäristöylioikeus on myös korkein muutoksenhakuviranomainen. Ympäristöylioikeuden päätöksestä valitettaessa on valituslupa tarpeen. Joissain luonnonsuojeluun liittyvissä poikkeustapauksissa voi valtion viranomaisen päätöksestä valittaa hallitukselle. Tuomioistuinhierarkiassa ylin muutoksenhakuviranomainen on korkein oikeus.<sup>14</sup>

EU:n IE-direktiivin toimeenpano aiheutti Ruotsissa lakitasolla vain vähäisiä muutoksia. Kuten Suomessa, muutokset koskivat pääasiassa raportointia, BAT-päätelmiä, ns. statusraportteja maaperän pilaantumisen osalta sekä mm. polttolaitosten vaatimusten tarkentumista. Lisäksi tietyt puualan toiminnot tulivat luvanvaraisiksi.

Myös YVA-menettelyä koskevat säännökset on pääosin koottu ympäristökaareen (6 luku) sekä erilliseen YVA-asetukseen (*Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar*). Luvun 1 ja 2 §:ssä määritellään, milloin YVA edellytetään suoritettavaksi. Muun muassa ympäristölupavelvolliset ovat pääsääntöisesti velvollisia käymään läpi myös YVA-menettelyn. Asetustasolla on erikseen määritelty toiminnot, jotka aina vaativat YVA:n. YVA:a koskevaa sääntelyä on kuitenkin esitetty muutettavaksi hallinnollisen taakan vähentämiseksi (ks. luku 3.3.3).

## 2.2. Mielenkiintoisia kohtia Ruotsin ympäristökaaresta keventämisen näkökulmasta

Ruotsin ympäristölainsäädännön substanssi vastaa sisällöllisesti pitkälti Suomen säännöksiä. Keskeinen ero liittyy siihen, että lainsäädäntö on kodifioitu yhtenäiseksi ympäristökaareksi.

Keventämisnäkökulmasta mielenkiintoisia säännöksiä MB:ssa ovat mm.

- MB 1 kap. 6 §:n 3 momentin mukaan sijoituspaikan hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan vähäisessä määrin poiketa asemakaavasta, jos kaavan tarkoitus ei vaarannu. Keskustelu ympäristökaaren sekä maankäyttö- ja rakennuslain suhteesta on ollut viimeisen vuosikymmenen aikana vilkasta:

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). *Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.*

- MB 1 kap. 7 §:n 1 momentin mukaan huolellisuutta ja yleisiä velvollisuuksia koskevien vaatimusten soveltamisessa tulee ottaa huomioon toimen-

---

<sup>14</sup> MB 16 kap. 1 §, 18 kap. 1 §, 20 kap. 1 § ja 3 §.

piteiden suhteellisuus eli hyötyjen määrää suhteessa niistä aiheutuviin kustannuksiin ja muihin haittoihin. Suhteellisuusperiaate on kuvattu selkeämmin lähtökohdaksi kuin Suomessa.

7 § Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

- MB 3 kap. 8 §:n mukaan teollisuudelle tärkeitä sijoituspaikkoja tulee suojella niiden toimintaa vaarantavilta muilta käyttömuodoilta.

8 § Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

- MB 6 kap. 7 §:llä sidotaan Natura-arviointi YVA-menettelyyn ja tilanteissa, joissa YVA muutoin ei ole tarpeen on säädetty erikseen.

För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 ska en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§. Om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§, behöver beskrivningen endast innehålla de uppgifter som behövs för den prövningen.

- YVA-menettelyn kuulemismenettely on yhdistetty ympäristölupamenettelyn kuuluttamiseen (MB 6 kap. 8 §).

8 § När en miljökonsekvensbeskrivning upprättats i ett mål eller ärende om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, skall detta kungöras tillsammans med kungörelsen om ansökan enligt 19 kap. 4 § och 22 kap. 3 §. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats i något annat mål eller ärende som rör en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall detta kungöras. Har en ansökan gjorts skall kungörelsen ske tillsammans med kungörelsen av ansökan. Därefter skall ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen hållas tillgängliga för allmänheten, som skall beredas tillfälle att yttra sig över dessa innan målet eller ärendet prövas.

- YVA-menettelystä ei anneta lupaa vaativien toimintojen osalta erillistä yhteysviranomaisen lausuntoa, vaan kantaa selvitysten riittävyys otetaan osana tai erillisenä päätöksenä lupapäätöksen yhteydessä (MB 6 kap. 9 §). Tätä ollaan muuttamassa siten, että arvio annettaisiin heti lupamennettelyn alussa.

9 § Den myndighet som skall pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd skall genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i detta kapitel. Ett sådant ställningstagande får inte överklagas särskilt utan endast i samband med att avgörandet i målet eller ärendet överklagas.

- Maa-ainesten ottamista koskevat pykälät on integroitu ympäristöluvanvaraisuutta koskevaan 9 kappaleeseen (MB 9 kap. 6 e – 6 h §).
- Terveysturvallisuuden yleiset säännökset on sisällytetty MB 9 lukuun (MB 9 kap. 9 – 15 §).
- Vesiä koskeva sääntely on pääosin liitetty osaksi ympäristökaarta. Vesilain mukaista lupaa ei tarvitse, jos ennalta arvioiden yksityisen tai yleisen edun loukkauksia ei aiheudu (MB 11 kap. 12 §).

12 § Tillstånd enligt denna balk eller anmälan enligt 9 a § behövs inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

- Ympäristöluvan muuttamista on haluttu keventää. MB 16 kap. 2 §:n 1 momentin mukaan luvan muutos voidaan käsitellä ottamatta tarkasteluun koko luvanvarainen kokonaisuus (muutoslupa).

Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd).

- Yhteisöjen valitusoikeus on rajattu sellaisiin yhdistyksiin, jotka ovat toimineet Ruotsissa vähintään kolme vuotta ja joilla on vähintään 100 jäsentä (MB 16 kap. 13 §).

Ruotsissa on lähtökohtana, että ympäristöluvut ovat voimassa 10 vuotta, jos EU lainsäädännöstä tms. ei muuta johdu (MB 24 kap. 5 §).

### 2.3. Ruotsissa tehtyjä selvityksiä ja toimenpiteitä ympäristölupajärjestelmän aiheuttaman hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi

Ruotsin ympäristölupajärjestelmän hallinnollisen rasituksen vähentämismahdollisuuksia selvitettiin laajemmin vuosina 2003 - 2004 (raportti: *Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*, rapport 5353, februari 2004). Vuonna 2003 valmistui raportti ”*En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124)*”. Viranomaisten huolena oli mm., että hallinnon resurssit olivat niin heikot, ettei olemassa olevia lupia useinkaan tarkistettu yli kymmeneen vuoteen. Tavoitteena oli vähentää lupavelvollisten lukumäärää ja tuottaa laadultaan parempia ja ajanmukaisempia päätöksiä. Selvitysten tavoitteena oli laskea luvanvaraisten laitosten lukumäärä 2 150 kappaleeseen.<sup>15</sup> Näin ei ole kuitenkaan käynyt.

Toimenpiteiksi ehdotettiin selvittävän suoran normiohjauksen lisäämistä, kansallisesti luvanvaraiseksi säädettyjen hankkeiden ympäristölupaprosessien ympäristöhyödyn selvittämistä, mahdollisesti alueellisesti eroavaa lupavelvollisuutta sekä hallinnon keskittämistoimenpiteitä.

Selvitysten seurauksena vuonna 2007 tehtiin muutos (SFS 2007:674), jolla osa lupavelvollisista toiminnoista siirrettiin ilmoitusvelvollisiksi. Tällaisia laitostyyppisiä olivat vanerin valmistus, sähköjohtojen valmistus, jotkin polttolaitokset, romuautojen välivarastointi, pienikaliiperiset ampumaradat ja sairaalat. Kokonaisvaikutus oli noin 1000 laitoksen siirtäminen ilmoitusvelvollisiksi.<sup>16</sup>

Vuonna 2005 annettiin mietintö (SOU 2005:77) maankäyttö- ja rakennuslain (plan- och bygglag 1987:10, PBL) sekä ympäristökaaren menettelyiden yhteensovittamisesta.<sup>17</sup> Tarkoituksena ei ollut olennaisesti muuttaa substanssisääntelyä.

Keskustelu tehokkaammasta ympäristölupamenettelystä on jatkunut. Viime vuosina valtioneuvosto on panostanut edelleen järjestelmän kehittämiseen.

Valtioneuvosto käynnisti vuonna 2007 laajemman selvityksen ympäristölainsäädännön mukaisten prosessien ja viranomaisjärjestelyjen kehittämiseksi. Työryhmä ehdotti radikaaleja muutoksia lupahallintoon. Lääninhallituksien lupaviranomaiset haluttiin kokonaan hävittää ja muodostaa tilalle viisi konsessiolupavirastoa. Maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristökaaren erilliset tuomioistuinitreitit haluttiin yhdenmukaistaa ja ympäristöoikeuksien rooli hallinnollisena

---

<sup>15</sup> *Pröva eller inte pröva?* 2004, s. 25.

<sup>16</sup> <http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/53/42/c98b03cf.pdf> ja <http://www.regeringen.se/sb/d/9228/a/85342>, julkaistu 5.7.2007.

<sup>17</sup> *Får jag lov? Om planering och byggande* SOU 2005:77.

lupaviranomaisena poistaa: ehdotuksen mukaan toimittaessa lupaviranomainen olisi aina ensi vaiheessa ollut konsessiovirasto.<sup>18</sup>

Ympäristölupahallintoa on uudistettu osana kehittämistä, mutta varovaisemmin kuin prosessityöryhmä esitti. Ympäristöoikeuksista tuli yhdistettyjä maa- ja ympäristöoikeuksia. Uudistuksella haluttiin varmistaa, että maankäytön asioita ei ratkaista tyhjiössä suhteessa ympäristölupaprosessiin. Samalla B-luokan laitosten lupamenettelyt keskitettiin vain osaan lääninhallituksia.

Lääninhallituksille on annettu myös raportointitehtävä valtioneuvostolle seurata miten käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää sekä yhtenäistää valtakunnallisesti. Lähtökohtana on, että B-luokan laitoksen asia pitäisi kyetä ratkaisemaan kuudessa kuukaudessa täydellisen lupahakemuksen jättämisestä. Aiemmin käsittelyajat ovat vaihdelleet 3 ja 36 kuukauden välillä riippuen läänistä. Toiminnanharjoittajille halutaan myös paremmat mahdollisuudet seurata hakemusten käsittelyn etenemistä.<sup>19</sup>

Lisäksi käynnissä on ollut niin sanotun innovaationeuvoston työ ja hallituksen yleinen työ ympäristöllisen päätöksenteon yksinkertaistamiseksi.<sup>20</sup>

Yhtenä tavoitteena on ollut pyrkimys kehittää MB 6 luvun ympäristövaikutusten arviointia siten, että menettelyn painopiste keskittyisi nykyistä paremmin ympäristön kannalta keskeisimpiin asioihin.<sup>21</sup> YVA-määräyksiä on kritisoitu paitsi elinkeinoelämän myös kuntien puolelta. Säännökset on koettu vaikeaselkoisiksi ja vaikeasti sovellettaviksi. Lisäksi säännöksiä on pidetty liian jäykkänä ilman todellista ympäristönsuojelullista hyötyä. Valtioneuvoston tavoitteena on ollut tehdä prosessista ennustettavampi ja nopeampi. Mahdollisella uudistuksella tavoitellaan mm. YVA-selvityksen riittävyuden arviointia heti lupaprosessin alussa, jotta täydennyksiltä tms. vältyttäisiin.<sup>22</sup>

Ehdotuksen (Promemoria - Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, 2012) mukaan MB 6 luvun rakenne uusittaisiin kokonaisuudessaan. Ehdotuksen 6 luvun 2 ja 3 §:t koskisivat päällekkäisen työn karsimista, sillä säännöksillä ohjattaisiin välttämään asioiden kaksinkertaista selvittämistä usean lain nojalla. Asetuksella voitaisiin säätää hankkeista, jotka eivät edellytä YVA:a tai jotka aina vaativat YVA:n (ehdotuksen 6 luvun 22 §).

---

<sup>18</sup> Miljöprocessen SOU 2009:10

<sup>19</sup> Ek, Lena. Göteborgs-posten 20 april 2012.

<sup>20</sup> Ks. esim. Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet SOU 2013:40.

<sup>21</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/4902/a/201782>, päivitetty 18.10.2012.

<sup>22</sup> Ek, Lena (Miljöminister), Svenska Dagbladet, 17 augusti 2012.

Ruotsin Elinkeinoelämän keskusliitto on laatinut useita selvityksiä ympäristölainsäädännön rasittavuudesta. Vuonna 2010 julkaista teos Miljörätt – Hur kunde det bli så fel? käsittelee periaatteellisella tasolla ja käytännön esimerkein tilanteita, joissa lainsäädännön mukaiset vaatimukset ovat järjestön näkemyksen mukaan olleet ylimitoitettuja ympäristöhyötyihin nähden.<sup>23</sup>

Myös MB:n vesiasioita koskevan luvun kehittämistarpeita on selvitetty.<sup>24</sup>

Taulukkoon 1 on koottu keskeiset Ruotsissa laaditut selvitykset ja toimenpiteet lupajärjestelmän sujuvoittamiseksi.

*Taulukko 1. Keventämistoimenpiteitä ja –selvityksiä Ruotsissa*

Ympäristölainsäädännön kodifointihanke (ympäristökaari)	Merkittävä osa Ruotsin ympäristölainsäädännöstä on koottu vuonna 1999 voimaan tulleeseen ympäristökaareen (Miljöbalk, MB (1998:808)). Siinä säädetään muun ohella ympäristölupaan liittyvistä kysymyksistä. Ei juurikaan muuttanut substanssisääntelyä
Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, rapport 5353, februari 2004	Tavoitteena oli laskea luvanvaraisten laitosten lukumäärä 2150 kappaleeseen. Toimenpiteiksi ehdotettiin selvittävän suoran normiohjauksen lisäämistä, kansallisesti luvanvaraiseksi säädettyjen hankkeiden ympäristölupaprosessien ympäristöhyödyn selvittämistä, mahdollisesti alueellisesti eroavaa lupavelvollisuutta sekä hallinnon keskittämistoimenpiteitä.
Regeringens proposition 2004/05:129 En effektivare miljöprövning	Tavoitteena oli tiivistää lupamenettelyitä erityisesti muutoslupien osalta. Tavoitteena oli, että lupa-asiaa avattaisiin muutostilanteessa vain välttämättömiltä osin. Johti MB:n muutoksiin, vaikutukset arvioitu jälkikäteen vähäisiksi.
Asetuksen muutos (SFS 2007:674)	Osa lupavelvollisista toiminnoista siirrettiin ilmoitusvelvollisiksi. Tällaisia laitostyyppisiä olivat vanerin valmis-

<sup>23</sup> Miljörätt – Hur kunde det bli så fel? Svenskt näringsliv 2010.

<sup>24</sup> Ks. Josefsson 2009.

	tus, sähköjohtojen valmistus, jotkin polttolaitokset, romuautojen välivarastointi, pienikaliiperiset ampumaradat ja sairaalat. Kokonaisvaikutus oli noin 1000 laitoksen siirtäminen ilmoitusvelvollisiksi.
Lupahallinnon uudistus, 2011	Ympäristöoikeuksista tuli yhdistettyjä maa- ja ympäristöoikeuksia. Uudistuksella haluttiin varmistaa, että maankäytön asioita ei ratkaista tyhjiössä suhteessa lupaprosessiin. Samalla B-luokan laitosten lupamenettelyt keskitettiin vain osaan lääninhallituksia
Lupien käsittelyaikojen lyhentäminen, 2012	Lääninhallituksille on annettu raportointitehtävä (vuoden 2014 loppuun) valtioneuvostolle seurata miten käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää sekä yhtenäistää valtakunnallisesti. Lähtökohdana on, että B-luokan laitoksen asia pitäisi kyetä ratkaisemaan kuudessa kuukaudessa täydellisen lupahakemuksen jättämisestä.
YVA-lainsäädännön uudistaminen (Promemoria - Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, 2012)	MB 6 luvun kehittäminen siten, että menettelyn painopiste keskittyisin nykyistä paremmin ympäristön kannalta keskeisimpiin asioihin. YVA-määräyksiä on kritisoitu paitsi elinkeinoelämän myös kuntien puolelta. Säännökset on koettu vaikeaselkoisiksi ja vaikeasti sovellettaviksi. Lisäksi säännöksiä on pidetty liian jäykkiä ilman todellista ympäristönsuojelullista hyötyä. Valtioneuvoston tavoitteena on ollut tehdä prosessista ennustettavaampi ja nopeampi.
Innovaationeuvoston työ ympäristölainsäädännön kehittämiseksi	Niin sanotun innovaationeuvoston työ ja hallituksen yleinen työ ympäristöllisen päätöksenteon yksinkertaistamiseksi.
Näringslivet: Miljörätt – Hur kunde det bli så fel? 2010.	Vuonna 2010 julkaista teos käsittelee periaatteellisella tasolla ja käytännön esimerkein tilanteita, joissa lainsäädännön mukaiset vaatimukset ovat jär-



	<p>jestön näkemyksen mukaan olleet yli- mitoitettuja ympäristöhyötyihin näh- den.</p>
<p>Svenskt Näringsliv: 50 miljöskydds- spektörers erfarenheter av miljöbal- ken. 2003?</p>	<p>Havaittiin merkittäviä eroja lainsää- dännön tulkinnessa ja soveltamisessa.</p>
<p>Josefsson, Henrik; Likvärdig miljö- balkstillämpning – myt eller sanning? En miljörättslig studie, Uppsala uni- versitet 2010.</p>	<p>Todettiin, että lupiin ja valvontaan liit- tyvien maksuja koskevia säännöksiä sovelletaan vaihtelevasti.</p>
<p>Naturvårdsverket; Handläggningstider för miljöprovning enligt miljöbalken, Rapport 5880, 2008.</p>	<p>Käsittelyajat olivat lyhentyneet noin 9 % vuodesta 2004 vuoteen 2007. Pa- rannusehdotuksia olivat mm. Paremmat henkilöresurssit, erikoistuminen, läninhallitusten välisen yhteistyön li- sääminen, suoran normiohjauksen li- sääminen, epätäydellisten lupahake- musten hylkääminen, täydennys- ja lausuntoaikojen lyhennys.</p>
<p>Stärkt Miljöprovning i enklare former, R 2007:28, Nutek 2007</p>	<p>Ehdotettiin YVA-menettelyn kytkemis- tä tiukemmin lupamenettelyyn, lupa- velvollisten määrän vähentämistä, il- moitusmenettelyiden käytön lisäämi- nen, menettelyn aikaisten kuulemis- kierrosten vähentämistä kolmesta yh- teen, sähköisen asioinnin kehittämi- nen yleisön osallistumisen helpottami- seksi.</p>
<p>Miljöbalkkommitténs betänkande SOU 2003:124</p>	<p>Selvityksessä arvioitiin ympäristölu- pamenettelyiden kestoja läninhallitu- kissa vuonna 2002. Kokonaiskäsittely- aika oli keskimäärin 10,7 kuukautta (vaihteluväli 6,3 – 13,6 kk). Kuulutuk- sesta käsittelyaika oli keskimäärin 6 kk.</p>
<p>Miljöprocessen (SOU 2009:10)</p>	<p>Ehdotuksen mukaan uudet konses- siovirastot (5 kpl) olisivat korvanneet läninhallitukset. Uusi virasto olisi toiminut viranomaisena kaikissa ympä- ristölupa-asioissa. Valittaminen olisi tapahtunut aina viiteen ympäristöoi- keuteen.</p>

Prövning av vindkraft SOU 2008:86	Tavoitteena oli yksinkertaistaa tuulivoimaloiden rakentamisen sääntelyä. Keskeinen ehdotus oli, että tuulivoimalat ns. valtakunnan intressialueilla tarvitsevat vain ympäristöluvan. Yleiskaava olisi riittävä ja rakennuslupaa ei yleensä tarvittaisi.
Får jag lov? Om planering och byggnade (SOU 2005:77)	Tavoitteena oli yhteensovittaa maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristökaaren menettelyitä. Sen sijaan aineelliseen sääntelyyn ei ehdotettu merkittäviä uudistuksia.

### 3. Alankomaiden ympäristölupajärjestelmä ja siihen kohdistuneet keventämisen toimenpiteet

#### 3.1. Erittäin kattava menettelyllinen ympäristölupajärjestelmä (yhden luukun periaate)

Alankomaiden nykyinen ympäristölupajärjestelmä on menettelyllisesti yhden­netty erittäin kattavasti ”*yhden luukun*” periaatetta (one stop shopping) noudat­taen siten, että saman lupamenettelyn piirissä on ympäristön pilaantumisen eh­käisemiseen liittyvien lupien lisäksi myös monia muita ympäristön käyttöön, suojeluun ja säilyttämiseen liittyviä lupia. Yhteensä integroituja lupia on 25 eli kyse on ympäristöluvista laajasti ymmärrettynä, eikä ainoastaan ympäristön pi­laantumisen torjuntaa koskevista luvista. Yhden luukun periaatteen taustalla on ollut tavoite saada paikkasidonnaisten projektien menettely yhden­netyksi.<sup>25</sup>

Järjestelmä on menettelyllisesti yhden­netty siten, että menettely säädettyä puite­laissa koskevasta puitelaista (ympäristölupa, joka samalla sisältää ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan sääntelyn). Suurin osa lupaharkinnassa sovellettavaksi tulevasta aineellisesta lainsäädännöstä on siis edelleen muissa laeissa. On kuitenkin merkille pantavaa, että järjestelmä yhdentää sekä lupien et­tä poikkeusten myöntämisen. Kyse on siis yhdessä menettelyssä ratkaistavasta asiasta siten, että toistensa kanssa ristiriidassa olevat lupamääräykset eivät ole mahdollisia.

Ympäristönsuojelulainsäädännön yhdentämiskehitys voi katsoa Alankomaissa alkaneen vuonna 1979 ”*ympäristölupamenettelylain*” säätämällä ja se jatkui vuonna 1993 ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevalla ”*ympäristön­suojelulailla*” (Wet milieubheer<sup>26</sup>), jonka myötä siirryttiin integroituu ympäris­tön pilaantumisen ehkäisemistä koskevaan lupaan. Vuoden 1993 uudistuksen tavoitteena oli järjestelmän yksinkertaisuus, koordinaatio sekä osittain myös de­regulaatio. Aineelliselta kannalta tarkasteltuna Alankomaissa vesilainsäädäntö, jolla on alavassa ja osittain meren pinnan alapuolella sijaitsevassa maassa erit­täin suuri merkitys, on kuitenkin edelleen erillään siten, että sen mukaiset luvat myönnetään eri menettelyssällään. Vesilainsäädännön osalta on pantava merkil­le, että Alankomaissa sekä vesitalousluvat että vesienkäytön suunnittelu, mu-

---

25 Alankomaiden infrastruktuuri- ja ympäristöministeriö arvioi vuonna 2012 uuden yhden­netyn lupajärjestelmän tuottavan kansalaisille 11,7 miljoonan euron säästöt kansalaisille ja 85 miljoonan euron hyödyt toiminnanharjoittajille.

26 [http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/geldigheidsdatum\\_21-06-2014#Hoofdstuk1](http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/geldigheidsdatum_21-06-2014#Hoofdstuk1)

kaan lukien vesipuitedirektiivin ja meristrategiadirektiivin edellyttämä suunnittelu, on säädetty samassa laissa (Waterwet)<sup>27</sup>.

Alankomaiden hallintojärjestelmässä on alhaalta ylöspäin kolme tasoa: kunnat (gemeenten, 403 kpl), provinssit (provincies, 12 kpl ja 3 merentakaisista) ja ministeriöt (ministeries).<sup>28</sup> Näiden lisäksi toimivaltaa on myös vesitalousasioiden erityisviranomaisilla (waterschappen, 26 kpl)<sup>29</sup>, jotka ovat varsin itsenäisiä ja vastaavat vesiteistä, tulvasuojelusta ja vesihuollosta. Kunnat ja provinssit toimivat ympäristölupaviranomaisina, mutta niillä on myös muita ympäristönsuojelua ja -käyttöä koskevia tehtäviä. Ympäristöasiat on Alankomaissa tällä hetkellä ministeriötasolla integroitu siten, että ympäristöasioista vastaa infrastruktuuri- ja ympäristöministeriö<sup>30</sup> (Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

### 3.2. Ympäristölupajärjestelmän (wabo<sup>31</sup>) eräitä erityispiirteitä

#### 3.2.1. Lain (Wabo) rakenteesta

Ympäristölupamenettelyä koskeva Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo jakautuu kahdeksaan lukuun ja siinä yhteensä 32 artiklaa, joissa on vaihteleva määrä ”pykälää”. Ensimmäisessä luvussa on vain määritelmiä koskevat 1 ja 1 a artikkelit.<sup>32</sup>

Lain toinen luku sisältää ympäristölupia koskevan sääntelyn (7 artiklaa, yhteensä 34 pykälää). Siinä säädetään kiellosta harjoittaa toimintaa ilman lupaa, lupaviranomaisista, lupahakemuksesta, lupahakemuksen käsittelystä, kuulemisesta sekä luvan myöntämisedellytyksistä. Provinssi tai kunta voi säätää luvanvaraiseksi myös sellaisen toimenpiteen, joka ei yleisten säännöstä mukaan ole luvan tarpeessa. Lisäksi provinssi, kunta tai vesiviranomainen voi alueellaan säätää, että jokin yleisten säännösten nojalla luvanvarainen toiminta on sallittua ilman lupaa (2.2.2 artikla). Hakijan pyynnöstä lupa voidaan myöntää myös kahdessa vaiheessa, jolloin ensimmäinen vaihe kattaa vain hakijan ilmoittamat toimenpiteet. Kolmannessa luvussa ovat säännökset lupapäätöksen tekemisestä.

---

27 [http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/geldigheidsdatum\\_04-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/geldigheidsdatum_04-08-2014)

28 <http://www.government.nl/issues/public-administration/central-government-provinces-municipalities-and-water-authorities#anker-municipalities>

29 <http://english.uvw.nl/index.html>

30 <http://www.government.nl/ministries/ienm>

32 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), [http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/geldigheidsdatum\\_23-06-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/geldigheidsdatum_23-06-2014)

Lähtökohtaisesti Wabo kattaa eli integroi mm. seuraavien lupien myöntämisen: poikkeukset kaavoista, rakennusten purkuluvat, rakennusluvut, paloturvallisuusluvut, poikkeukset rakennusmääräyksistä, poikkeukset rakennussuojelusta, ympäristöluvut, ympäristönsuojeluilmoitukset ja kaivosluvut. Lisäksi mm. seuraavat provinssi- tai kuntatason sääntelyyn perustuvat luvat ovat integroidun menettelyn piirissä: metsähakkuuluvat, kadun rakentamis- ja liittymäluvut, mainoslaiteluvat, murtohälytinluvut ja varastointiluvat. Edellä mainittujen lisäksi osittain integroitiin myös eräitä erityislupia, jotka perustuvat luonnonsuojelulainsäädäntöön tai ympäristönsuojelun erityislainsäädäntöön (esim. vaarallisia aineita ja maaperän suojelua koskevia lupa-asioita).

Lain neljäs luku koskee ympäristövaaralliselle toiminnalle asetettavia taloudellisia vakuusvaatimuksia ja vahingonkorvauksia. Viidennessä luvussa säädetään täytäntöönpanosta ja sitä sovelletaan rinnakkain muun ympäristölainsäädännön kanssa. Kuudes luku sisältää säännöksiä suhteista muuhun lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen. Seitsemänten lukuun on otettu säännökset asetuksenantovaltuudesta. Kahdeksas luku käsittää siirtymäsäännökset.

### 3.2.2. Menettelyä ja hallintoa koskevia seikkoja

Yhdennettyä lupakäsittelyä koskeva laki (wabo) sisältää vain menettelyä koskevat säännökset ja sovellettava aineellinen lainsäädäntö on edelleen sektorisäädöksissä. Seuraavassa tarkastellaan vain tiettyjä menettelyyn liittyviä seikkoja. Ensinnä on kuitenkin huomattava, että yhdennettyyn järjestelmään liittyy erittäin kattava sähköinen asiointijärjestelmä<sup>33</sup>, jonka puitteissa lupaa haetaan. Sama sähköinen järjestelmä on käytössä sekä yhdennetyn lupajärjestelmässä että siitä erillään olevan vesilain mukaisen lupaharkinnassa. Järjestelmä sisältää myös mahdollisuuden selvittää luvanhakuvelvollisuus.

Yhdennetty järjestelmä tuottaa muodollisesti yhden lupapäätöksen, joka sisältää kaikki tarvittavat luvat mukaan lukien mahdollisesti tarvittavat poikkeukset. Lupapäätös on siis sisällöllisesti muodollisesti ristiriidaton ja siten lainvoiman saattuaan täytäntöönpanokelpoinen. Sisällölliset ristiriidat ratkaistaan viranomaisen sisällä monessa tapauksissa sitovien lausuntojen avulla. Järjestelmä on hakijan kannalta edullinen, kun viranomaisen sisällä asia selvitetään kerralla kokonaisuudessaan, eikä hakijan tarvitse selvittää erikseen esimerkiksi erilaisia poikkeamistarpeita, vaikka hakijalla on myös oikeus hakea lupia erikseen. Lisäksi mahdollinen muutoksenhaku tapahtuu koko hankkeen yhdellä kertaa. Haitankärsijän tai haketta vastustavan kannalta mahdollisuus pitkittää hankkeen eteenpäin vientiä erillisillä valituksilla on siis poissuljettu ja tässä mielessä oikeusasema on ainakin hankkeen jarruttamismielessä huonompi.

Hakijan näkökulmasta sähköisessä järjestelmässä näyttäisi olevan vain yksi toimivaltainen lupaviranomainen, mutta hankkeen laajuudesta riippuen lupaviran-

---

<sup>33</sup> Sähköinen lupajärjestelmä: <https://www.omgevingsloket.nl/>.

omaisena toimiin joko kunnan viranomaisen tai seudullinen valtion viranomaisen (provinssi). Poikkeuksellisen laajoissa asioissa myös ministeriöllä on lupa-toimivaltaa.

Menettelyllisesti asiat ratkaistaan joko tavallisessa menettelyssä (regulier), joka on pääsääntönä ja suurin osa hankkeista on sen piirissä, tai laajassa menettelyssä (uitgebroid). Kompleksisemmat hankkeet, joissa ympäristönsuojelu merkittävämmässä asemassa ratkaistaan laajassa menettelyssä. Molempia menettelyjä edeltää valmisteluvaihe (voorbereiding), jossa on mahdollista tehdä sähköisessä järjestelmässä *”lufantarveselvitys”*, jossa viranomaiselta saa tiedon, onko luvan tarpeessa sekä ilmeisesti myös ohjeita luvan hakemiseen. Mahdollista on luonnollisesti myös edetä suoraan lupahakemukseen, joka jätetään sähköiseen järjestelmään (hakemus on mahdollista jättää myös paperilla).

Saatuun lupahakemuksen viranomaisen ensin selvittää ratkaistaanko asia tavallisessa vai laajassa menettelyssä sekä onko kaikkia tarvittavia lupia haettu ja onko hakemus sisällöllisesti riittävä. Jos hakemus ei ole riittävä, hakijaa pyydetään täydentämään hakemustaan.

Pääpiirteittäin tavallisessa menettelyssä asian vireilläolosta kuulutetaan, jonka jälkeen asia etenee lupaharkintaan, joka sisältää tarvittaessa *”toisten”* viranomaisten konsultoinnin. Lupaharkinnassa asetetaan lupamääräykset, tehdään lupapäätös, joka kuulutetaan ja annetaan hakijalle ja etutahoille mahdollisuus vastustaa hanketta (vastalause, bezwaar). Tarvittaessa viranomaisen kuulee neuvoa antavaa *”komiteaa”* ja tekee päätöksen vastalauseita koskien. Sen jälkeen viranomaisen tekee lupapäätöksen, joka on muutoksenhakukelpoinen.

Laajassa menettelyssä menettely on pääsääntöisesti erilainen, mutta mikäli hanketta ei vastusteta toisen viranomaisen toimesta, voi lupamenettely edetä kuten tavallisessa menettelyssä. Jos hakkeessa ei ole saatu toisen viranomaisen vastustuksen puuttumisvakuutusta (verklaring van geen bedenkingen, VVGB), asia käsitellään erityisessä komissiossa (VVGB-orgaan), joka käsittelyn jälkeen saavutetaan yhteisymmärrys ja toimivaltainen viranomaisen voi tehdä päätöksen luonnoksen. Päätösluonnoksesta voi esittää mielipiteensä hakijan lisäksi mahdolliset haitankärsijät ja muut kolmannet tahot. Mielipiteet käsitellään edellä mainitussa erityisessä komissiossa, joka ottaa ne huomioon ja antaa lopullisen lausuntonsa (definitie VVGB). Vasta tämän jälkeen toimivaltainen viranomaisen tekee muutoksenhakukelpoisen lupapäätöksen, joka kuulutetaan.

Lupapäätöksistä valitustie johtaa yleiseen tuomioistuimeen (rechtbank)<sup>34</sup>, joita on Alankomaissa 11. Yleisen tuomioistuimen päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla *”valtionneuvostoon”* (Raad van State) eli hallinto-oikeutena

---

<sup>34</sup> Alankomaissa ei ole erillisiä alueellisia hallintotuomioistuimia, mutta yleisissä tuomioistuimissa on erityinen hallintoasioita käsittelevä ”jaosto”.

toimivaan ”*valtionneuvoston oikeudelliseen osastoon*”, jossa ympäristölupa-asiat käsitellään yleisessä jaostossa (algemene kamer<sup>35</sup>).

Viranomaisten tulee tehdä lupapäätökset laissa säädetyissä määräajoissa. Mikäli päätöstä ei ole tehty määräajassa, lupa tulee myönnettyksi. Tavallisessa menettelyssä käsiteltävien asioiden pääsääntöinen käsittelyaika on 8 viikkoa. Tätä määräaikaa on mahdollista pidentää enintään 6:lla viikolla eli maksimissaan lupapäätös on tehtävä 14 viikon (n. 3,5 kk) kuluessa. Laajassa menettelyssä lupapäätös on pääsääntöisesti tehtävä 26 viikossa ja päätöksentekoaikaa on mahdollista pidentää 6:lla viikolla eli maksimissaan päätöksentekoaikaa on 32 viikkoa (alle 8 kk). Määräajan pidentämisen edellytyksenä asia monimutkaisuus eli pidentäminen ei ole automaattista.

### 3.3. Alankomaiden muusta ympäristölainsäädännöstä

Alankomaiden ympäristölainsäädännön merkittävimmät kysymykset aineellis-oikeudellisesti on säännelty sektorilainsäädännössä, jonka keskeisimmät osat sääntelevät ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä, luonnonsuojelua, maankäytön suunnittelua ja vesienkäyttöä.

Alankomaiden ympäristönsuojelulaki (Wet milieubeheer, 1979<sup>36</sup>) sisältää säännöksiä muun ohessa ympäristönsuojelun suunnittelusta, ympäristön laatu-ormeista, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, lupaharkinnassa noudatettavista yleisistä säännöksistä, raportoinnista ja tarkkailusta sekä valvonnasta. Siinä on myös säädetty eri ympäristönsuojelun sektoreista eli aineista ja tuotteista, jätteistä sekä melusta tarkemmin. Laissa on myös säännöksiä ympäristötiedon saatavuudesta ja muutoksenhausta. Lisäksi se sisältää kansallisia säännöksiä kasvihuonekaasujen päästökaupasta. Luvanhakuvelvollisista on säädetty ympäristönsuojeluasetuksen (Besluit omgevingsrecht<sup>37</sup>) liitteessä I<sup>38</sup>, jossa toiminnot jaotellaan kolmeen luokkaan A, B ja C siten, että C, joka jakautuu 29 kategoriaan, sisältää laajamittaisia ympäristövaikutuksia omaavat toiminnot ja A vähäisimpiä vaikutuksia omaavat. A luokan toiminnot, eivät ole luvanhaku- tai ilmoitusvelvollisia, mutta niiden on noudatettava yleisiä normeja. C luokan toi-

---

<sup>35</sup> Ks. <http://www.raadvanstate.nl/onze-werkwijze/bestuursrechtspraak/algemene-kamer-hoger-beroep.html>. Tuomioistuimessa on myös erityinen jaosto maankäyttöä ja sen suunnittelua koskeville asioille.

<sup>36</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/geldigheidsdatum\\_04-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/geldigheidsdatum_04-08-2014)

<sup>37</sup>

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/Hoofdstuk2/21/Artikel21/geldigheidsdatum\\_06-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/Hoofdstuk2/21/Artikel21/geldigheidsdatum_06-08-2014)

<sup>38</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/BijlageI/geldigheidsdatum\\_06-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/BijlageI/geldigheidsdatum_06-08-2014)

minnat vaativat aina ympäristöluvan ja B luokan toiminnoista on tehtävä ilmoitus. Luvanvaraisia nk. IPPC-laitoksia oli vuonna 2008 yhteensä 2565 kpl.<sup>39</sup>

Luonnonsuojelua koskeva lainsäädäntö jakautuu Alankomaissa kolmeen erilliseen lakiin, joita ovat luonnonsuojelulaki (Natuurbeschermingswet 1998<sup>40</sup>, siinä säädetään suojelualueista), Flora- en Faunawet<sup>41</sup>, jossa säädetään lajisuojelusta, sekä eräänlainen maisemansuojelulaki (1928) Natuurschoonwet<sup>42</sup>, joka tarjoaa maankäytön muutosten rajoitusten ja rajoitettujen ”jokamiehenoikeuksien” vastineeksi taloudellisia veroetuja maiseman säilyttäville maanomistajille.

Vesilainsäädäntö on Alankomaissa kattavasti koottu vesilakiin (Waterwet<sup>43</sup>), joka sisältää vesitalousasioiden lisäksi säännökset vesienkäytön suunnittelusta. Vesilain lupajärjestelmä on edelleen erillään muusta ympäristöpäätöksenteosta. Lupaviranomaisina toimivat seudulliset ”vesilautakunnat” (waterschap) ja laajamittaisimmissa hankkeissa (Rijkswaterstaat). Myös vesilain mukaisessa lupamenettelyssä käytetään sähköistä lupajärjestelmää.

Maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskeva sääntely on Alankomaissa erotettu toisistaan siten, että maankäytön suunnittelusta säädetään omassa laisaaan ja rakentamisesta omassaan. Maankäytön suunnittelusta säädetään ”kaavoituslaissa” (Wet ruimtelijke ordening<sup>44</sup>). Rakentamista koskevat tekninen normisto sisältyy asetustasoiseen ”rakentamismääräyskokoelmaan” (Bouwbesluit<sup>45</sup>), joka on annettu ”asuntolain” (Woningwet<sup>46</sup>) nojalla. Pääsääntöisesti rakentaminen on luvanvaraista, mutta vähäisempiä toimenpiteitä on mahdollista tehdä myös ilman rakennuslupaa.

Alankomaissa maankäytön suunnittelu käsittää valtakunnallisen, seudullisen ja paikallisen tason. Valtakunnallisella ja seudullisella (provinssi) tasolla suunnittelu perustuu ”rakennevisioon” (structuurvisie), joihiin niiden laatijat ovat sidottuja. Valtakunnallisella tasolla ”visio” on laadittu vuoden 1960 jälkeen neljä ker-

---

39

[http://www.ieep.eu/assets/1308/EC\\_Monitoring\\_of\\_Permitting\\_Status\\_Final\\_Report\\_09076i3.pdf](http://www.ieep.eu/assets/1308/EC_Monitoring_of_Permitting_Status_Final_Report_09076i3.pdf).

<sup>40</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0009641/geldigheidsdatum\\_04-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0009641/geldigheidsdatum_04-08-2014)

<sup>41</sup> [http://www.st-ab.nl/wetten/0087\\_Flora-\\_en\\_faunawet.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0087_Flora-_en_faunawet.htm)

<sup>42</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0001939/geldigheidsdatum\\_05-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001939/geldigheidsdatum_05-08-2014)

<sup>43</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/geldigheidsdatum\\_06-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/geldigheidsdatum_06-08-2014)

<sup>44</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum\\_04-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_04-08-2014)

<sup>45</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0030461/geldigheidsdatum\\_04-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0030461/geldigheidsdatum_04-08-2014)

<sup>46</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/geldigheidsdatum\\_04-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/geldigheidsdatum_04-08-2014)



taa. Uusin infrastruktuuria ja alueidenkäyttöä koskeva rakennevisio laadittu vuonna 2013 ja se korvasi aiemman kansallisen alueidenkäyttöstrategian. Uusi rakennevisio, joka sisältää myös rakenteet ja tavoitteet kartalla, tiivistyy tavoitteisiin ”kilpailukykyinen, saavutettavissa oleva, asumiskelpoinen (*habitable*) ja turvallinen Alankomaat”. Kunnallisella tasolla on myös laadittavat rakennevisio. Kunnalliset ”kaavat” (maankäyttöä koskevat suunnitelmat) ovat käytännön kannalta tärkein instrumentti alueidenkäytön suunnittelussa määrittellen rakentamisen ja muiden toimenpiteiden määrän ja laadun.

Väylärakentamista (tiet ja rautatiet) koskee Alankomaissa erityinen ”väylälaki” (Tracéwet<sup>47</sup>). Laki sisältää mm. teiden ja rautateiden suunnittelua ja rakentamista koskevat säännökset.

Alankomaissa ympäristölainsäädännön uudistamisen eräänä taustatekijänä on ollut vuoden 2010 ”kriisi- ja elpymislaki” (Crisis- en herstelwet<sup>48</sup>), joka tarkoituksena oli nopeuttaa erilisiä hankkeita päätöksentekoa siten, että talouskriisin jälkeen projektit voisivat päästä nopeasti liikkeelle. Laki sisälsi sekä väliaikaisia että rakenteellisia toimenpiteitä hallinnollisten esteiden vähentämiseksi.

### 3.4. Kehitysnäkymiä

Alankomaissa ympäristölainsäädännön kehittäminen ei ole pysähtynyt ”yhden luukun” lupajärjestelmään, vaan lainsäädäntöä pyritään uudistamaan edelleen.

Vuoden 2014 kesäkuussa annettiin parlamentin käsiteltäväksi esitys uudeksi ”ympäristölaiaksi” (Omgevingswet)<sup>49</sup>. Ehdotuksella pyritään yhdentämään ja yksinkertaistamaan alueidenkäyttöön liittyvien projektien sääntelyä. Uuden lain tarkoituksena on helpottaa erilaisten rakentamisprojektien (esimerkiksi asunorakentaminen ja tuulivoima) aloittamista.<sup>50</sup> Alankomaiden hallituksen mielestä nykyinen ympäristölainsäädäntö on satoine säädöksineen liian monimutkainen sen käyttäjille ja tästäkin johtuu, että projektien toteuttaminen kestää pitkään.

Uudella lailla halutaan kehittää linkkejä eri projektien ja toimintojen välillä. Se johtaa myös pienempään säädösmäärään ja vähentää hankkeissa tehtävien selvitysten määrää. Samanaikaisesti projekteja ja toimintoja koskevat päätökset voidaan hallituksen mukaan tehdä paremmin ja nopeammin. Hallituksen tavoitteet

---

<sup>47</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0006147/geldigheidsdatum\\_06-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006147/geldigheidsdatum_06-08-2014)

<sup>48</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0027431/geldigheidsdatum\\_06-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027431/geldigheidsdatum_06-08-2014)

<sup>49</sup> Ehdotus Alankomaiden parlamentin toisen kamarin sivuilta: <http://www.tweedekamer.nl/downloads/document/index.jsp?id=114a6f2b-4061-4bd9-90fd-855ae6245571&title=Nota%20van%20verbetering.pdf>

<sup>50</sup> <http://www.government.nl/issues/spatial-planning-and-infrastructure/revision-of-environment-planning-laws>

na on myös vähentää kunnissa laadittavien ”*asemakaavojen*” (nykyisin jopa yli sata joissakin kunnissa) määrää siten, että jatkossa yksi kaava voisi korvata erilliset kaavat. Kun nykyisin projekteissa tulee tehdä suuri määrä erilaisia selvityksiä (esim. maaperää ja muuta ympäristöä koskien), niin tulevaisuudessa saatu tieto olisi pidempään validia ja siten helpommin uudestaan käytettävissä. Lisäksi joitakin selvitysvelvollisuuksia kumottaisiin ja näin projektien kustannukset pienenisivät.

Uusi laki korvasi 15 olemassa olevaa lakia, joista merkittävimmät ovat ”*kaavoituslaki*” (Wet ruimtelijke ordening), vesilaki (Waterwet) ja ”*kriisi- ja elpymislaki*” (Crisis- en herstelwet). Lisäksi kahdeksan muun lain säännökset siirrettäisiin uuteen ympäristölakiin. Tavoitteena on, että uusi laki tulisi täydellisesti voimaan vuonna 2018.

### 3.5. Huomioita lyhyesti

Alankomaiden nykyinen lainsäädäntö on menettelyllisesti merkittävästi integroidumpi kuin Suomen ympäristölainsäädäntö. Uuden lakiehdotuksen myötä yhdentymiskehitys näyttäisi jatkuvan. Mielenkiintoista on se, että lainsäädännön uudistukset on saattanut vauhtiin vuonna 2008 alkanut talouskriisi, joka on pakottanut hallituksen miettimään ympäristölainsäädäntöä myös sen käyttäjän näkökulmasta. Merkittävä ja tärkeä havainto on ollut se, että nykyisin hankkeet ovat entistäkin enemmän projekteja, joilla on varsin tiukka aikataulu sekä toteutuksen ja siihen liittyvän rahoituksen suhteen. Ilmeisesti Alankomaissa on myös huomattu, että perinteinen suunnittelu- ja lupasääntely ei ole yhteensopiva muuttuneessa tilanteessa. Yhden luukun periaatteen ja myöhemmin yhdennetyn suunnittelulainsäädännön kautta Alankomaissa pyritään sekä julkisen vallan toiminnan tehostumiseen että yksityisen sektorin säästöihin vaarantamatta ympäristön tilaa.

Yhdennetyssä lupamenettelystä on pantava erityisesti merkille se, että yhdessä menettelyssä luvan hakija saa suhteellisen lyhyessä ajassa luvan koko toiminnalle ja tätä lupaa koskeva mahdollinen muutoksenhaku tapahtuu yhdessä menettelyssä. Kun lupa voi käsittää suomalaisittain ajateltuna kaikki viranomaispäätökset mahdollisista luonnonsuojelulainsäädännön poikkeamisista ympäristöluvan kautta rakennuslupa-asti, on kyse erittäin merkittävästä hallinnollisesta edusta esimerkiksi Suomen järjestelmään nähden. Kun lisäksi koko menettely on hyvin pitkälti rakennettu sähköisen asioinnin pohjalle, kasvaa etumatka Suomen nykyiseen järjestelmään nähden vielä merkittävästi lisää.

Lupamenettelyn keston kannalta merkittävä ero Suomen ja Alankomaiden välillä on myös siinä, että Alankomaissa viranomaisilla on laissa säädetty velvollisuus ratkaista lupa-asia tietyssä ajassa. Kun aika on lisäksi laajoissakin asioissa pidennettynä maksimissaankin enintään kahdeksan kuukautta ja Suomessa lupa-asian käsittely kestää keskimäärin 9-11 kuukautta, on Alankomaiden järjestelmä tästä näkökulmasta merkittävästi tehokkaampi.

## 4. Saksan ympäristölupajärjestelmä ja siihen kohdistuneet keventämistoimenpiteet

### 4.1. Yleistä Saksan ympäristölainsäädännöstä

Saksan perustuslain (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* tai GG) mukaan ympäristönsuojeluoikeudellisissa asioissa liittovaltion ja osavaltioiden toimivallan jako on toteutettu siten, että osavaltioilla on mahdollisuus säätää silloin kun liittovaltio ei ole käyttänyt lainsäädäntövaltaansa (ks. GG art. 72 ja art. 74(1) 24- ja 29-kohdat). Luonnonsuojelua koskee GG art. 72(3) 2-kohdan poikkeus, jonka mukaan osavaltiot voivat säätää lainsäädäntöä vaikka liittovaltio olisikin käyttänyt lainsäädäntövaltaansa. Käytännössä ympäristönsuojelussa sääntely on laajalti liittovaltiotasoisista.<sup>51</sup>

Saksassa hajanaista ympäristölainsäädäntöä on yritetty useita kertoja kehittää kodifikaatiohankkeella, joka on välillä kaatunut perustuslaillisiin ongelmiin.<sup>52</sup> Hanketta on yritetty uudelleen elvyttää ja tavoitteena on ollut yhdistää esimerkiksi vesilainsäädännön mukainen lupa immissiolupaan ja myöhemmässä vaiheessa myös esimerkiksi vaarallisten kemikaalien lainsäädäntö olisi tarkoitus yhdistää Umweltgesetzbuchiin.<sup>53</sup> Näyttää kuitenkin siltä, että kodifikaatio ei etene.

Saksassa Suomen ympäristönsuojelulakia vastaa nk. immissiosuojelulaki (*Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge*, lyhyemmin *Bundes-Immissionsschutzgesetz* tai *BImSchG*). Lain 3 §:n mukaan haitallinen ympäristövaikutus määritellään rasitteeksi yleiselle edulle tai naapurustolle ja immissiokehen hyvänsä kohdistuvaksi *ilmansaasteeksi, meluksi, tärinäksi, valoksi, lämmöksi, säteilyksi* tai *vastaavaksi ympäristövaikutukseksi*. Lisäksi lain soveltamisala on voimakkaasti sidottu laitosten ympäristönsuojeluun (*Errichtung und den Betrieb*). Saksan immissiosuojelulaki – vaikka perustuukin ennen kaikkea yleisen edun turvaamiseen – sisältää nimensä mukaisesti kohtalaisen voimakkaan sidonnan siviilioikeudelliseen kolmansien osapuolien oikeuksien turvaamiseen.

BImSchG:n mukaan lupaa ovat velvollisia hakemaan sellaiset toiminnot, jotka on lueteltu asetuksen laitosluettelossa.<sup>54</sup> Saksassa on arviolta 9000 IE-direktiivin

---

<sup>51</sup> Perustuslaista ks. myös GG 15 § ympäristöperusoikeuksista.

<sup>52</sup> Ongelmat johtuvat Saksan liittovaltiorakenteesta, joten esimerkiksi Suomessa kodifikaatio olisi yksinkertaisempaa.

<sup>53</sup> Sangenstedt 2007, s. 508-511.

<sup>54</sup> Laitosluettelo asetuksessa BImSchV 4.

mukaista laitosta (immissiosuojelulain mukaan luvanvaraisia sekä jätevedenpuhdistamoita).<sup>55</sup>

Laitosluettelo on tyhjentävä, mutta siihen kuulumattomia toimintoja velvoittaa lain 22 §. Pykälässä määrätään, että ympäristölle haitalliset vaikutukset on poistettava olemassa olevien teknisten mahdollisuuksien rajoissa. Lupavelvolliset toiminnot jaetaan luokkiin, joiden mukaan niihin sovelletaan joko yksinkertaistettua tai raskaampaa lupamenettelyä. Jos 2. luokan laitokset muodostavat suuremman, 1. luokkaan verrattavan kokonaisuuden tai ne vaativat YVA-menettelyn, kuuluvat ne raskaamman lupamenettelyn piiriin. Saksassa lupavelvollisuudelle on lähes poikkeuksetta asetettu kapasiteettiraja. Erityisesti eläinsuojien osalta luvanhakuvelvollisuuden kynnyks on Suomea korkeammalla.

Ympäristölupamenettelystä säädetään tarkemmin asetuksella *Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren* tai 9. BImSchV).

Saksassa hakemuksen jättämisen jälkeen lupamenettely jatkuu saapumisvahvistuksella. Samassa yhteydessä viranomaisen tutkii myös hakemuksen täydellisyiden.<sup>56</sup> Kun julkipanosta on kulunut vähintään kaksi viikkoa, järjestetään neuvottelutilaisuus, jossa etsitään ratkaisuja mahdollisiin vastalauseisiin.<sup>57</sup> Lupaviranomaisen on annettava ratkaisunsa lupa-asiassa viimeistään seitsemän kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus on toimitettu täydellisenä.<sup>58</sup> Kevennetyssä menettelyssä aikaraja on kolme kuukautta.

Saksassa yksittäisillä osavaltioilla on mahdollisuus järjestää immissiosuojelulain mukainen ympäristölupahallinto haluamallaan tavalla tiettyjen ehtojen puitteissa, joten viranomaistoimivallanjako voi poiketa osavaltiosta toiseen.

Saksan maankäytön suunnittelujärjestelmästä on säädetty rakennuskaassa (*Baugesetzbuch, BauGB, 23.06.1960*<sup>59</sup>). Kaavoitusjärjestelmän osat ovat valmiste-

55

<http://www.emagister.de/industrieemissionen-richtlinie-ied-neue-regeln-fuer-industrieanlagen-und-ueberwachungsbehoerden-ec180393179.htm> ja [http://www.anwalt.de/rechtstipps/auswirkungen-der-umsetzung-der-industrieemissionsrichtlinie-fuer-anlagenbetreiber\\_043228.html](http://www.anwalt.de/rechtstipps/auswirkungen-der-umsetzung-der-industrieemissionsrichtlinie-fuer-anlagenbetreiber_043228.html), viitattu 28.7.2014.

<sup>56</sup> BImSchG, 10 §; BImSchV 9 18.2.1977, koko asetus. Ks. myös Kluth 2004, s. 84-86.

<sup>57</sup> BImSchV 9, esim. 11 §, 11a§, 14-19 §. Ks. myös Kluth 2004, s. 85.

<sup>58</sup> BImSchG, 10 §:n 6a-kohta.

<sup>59</sup> Edellinen laajempi kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 2004, senkin jälkeen lakia on olennaisesti muutettu mm. ilmastolakipakettien säätämisen yhteydessä.

leva kaava eli yleiskaava (*Flächennutzungsplan*) ja sitova rakennuskaava eli asemakaava (*Bebauungsplan*). BImSchG 50 §:ssä säädetään lain suhteesta kaavoitusjärjestelmään. Sen mukaan tiettyihin käyttötarkoituksiin suunnitellut alueet tulee sijoittaa toisiinsa nähden siten, että haitalliset ympäristövaikutukset ja vakavien onnettomuuksien vaikutukset häiriintyviin kohteisiin rajoitetaan mahdollisimman vähäisiksi.

Saksassa maaperänsuojelusta on säädetty oma lakinsa, *Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten* (*Bundesbodenschutzgesetz* tai *BBodSchG*). Laki vastaa tietyiltä osin Suomen pilaantuneita maita koskevaa sääntelyä, mutta sisältää myös muuta maaperänsuojeluun liittyvää.

Kemikaaleja koskee *Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen* ja laaja joukko asetustasoista sääntelyä (mm. *Verordnung über Verbote und Beschränkungen des Inverkehrbringens gefährlicher Stoffe, Zubereitungen und Erzeugnisse nach dem Chemikaliengesetz* ja *Gefahrstoffverordnung*). Vesienhallinta on perustuslain mukaan pitkälti osavaltioiden vastuulla. Puiteluontoiset lait ja asetukset on kuitenkin annettu liittovaltiotasolla (mm. *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts* (WHG), *Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer* (AbwAG)).

Saksan liittovaltiolla on puiteluontoinen luonnonsuojelulaki (*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG, 29.07.2009*), vaikka luonnonsuojelusta säädetään yleensä tarkemmin osavaltiotasolla.

#### 4.2. Ympäristölainsäädännön aiheuttaman hallinnollisen rasituksen vähentäminen Saksassa

Saksassa on ollut meneillään kaikki hallinnonalat kattava hanke, jolla on pyritty vähentämään yrityksille aiheutuvaa hallinnollista räsitusta noin neljänneksellä.

Saksalaisten tutkimusten perusteella Saksan tunnistetuista 10 900 tiedon toimitamisvelvoitteesta 2 150 oli suoraan seurausta kansainvälisestä oikeudesta ja noin 2 600 koskee osittain kansainvälisiä tai EU-tason velvoitteita. Teollisuuden raportointivelvoitteista kokonaisuudessaan 43 % on ylikansallista perää. Edelleen on todettava, että eri lainsäädännön lohkoilla ero ylikansallisten velvoitteiden lukumäärässä on merkittävä. Ympäristöoikeudellisista velvoitteista merkittävä osa on seurausta EU-tason lainsäädännöstä. Ympäristöministeriön hallinnonalalla tunnistettiin 1 117 raportointivelvollisuutta, joista 354 oli EU- tai kansainvälistä oikeutta, 401 laajennettuja ylikansallisia velvoitteita ja 362 puhtaasti kansalliseen päätöksentekoon pohjautuvia. Ympäristöministeriön hallinnon alan velvoitteista lähes 80 % muodostuvista kustannuksista syntyi ylikansallisesta lainsäädännöstä (yht. 633 Me/a).

Yleisesti on syytä huomioida, että merkittävä määrä hallinnollisista kustannuksista on seurausta pienestä joukosta monimutkaisia ja raskaita velvoitteita. Sak-

sassa tunnistettiin, että 8 % hallinnollisista rasitteista on laadultaan erityisen kulluttavia.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla tunnistettuja kohteita hallinnollisen tehokkuuden lisäämiseksi ovat mm. laki jätehuollon seurannan yksinkertaistamiseksi (1.2.2007). Lisäksi ministeriö esittää ympäristölainsäädännön kokoamista ympäristökaareen, jotta päällekkäistä ja sisällöltään eriävää lainsäädäntöä saataisiin karsittua.

Kodifikaatiohankkeen hyödyiksi on esitetty mm. seuraavia:

- käyttötarkoitussidonnaisten säännösten korvaaminen yleisillä normeilla erityisesti prosessien osalta,
- ympäristösäätelyn määrän väheneminen,
- lainsäädännön selkeyden lisääntyminen ja soveltamisen helpottuminen,
- soveltamisvirheiden määrän väheneminen.

Saksassa on tunnistettu, että hankkeet voivat edelleen vaatia usean sektorilain, kuten immissiosuojelulain ja vesilain mukaista lupaa. Kodifikaatio mahdollistaisi yhden luukun periaatteen paremman toteuttamisen.<sup>60</sup>

Saksassa ympäristölupamenettelyn hallinnolliseen raskauteen on kiinnitetty useaan otteeseen huomiota. Jo 1990-luvun puolivälissä säädettiin ensimmäiset lait, joilla ympäristölupamenettelyn hallinnollista raskautta pyrittiin keventämään. Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahrenilla (12.9.1996) säädettiin määräajat muistutuksien ja mielipiteiden jättämiseen. Samassa yhteydessä yksinkertaistettiin menettelyä monimutkaisten hankkeiden osalta. Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahrenin (9.10.1996) mukaan toiminnanharjoittaja, joka ei ole saanut päätöstä kolmen kuukauden kuluessa asian vireille tulosta, voi valittaa muutoksenhakutuomioistuimeen.

Liittovaltion valtapuolueet sopivat 18.11.2005 maan ympäristölainsäädännön ja menettelyiden yksinkertaistamisesta. Tavoitteena oli mahdollisimman kustannustehokas ja epäbyrokraattinen ympäristöllinen ohjausjärjestelmä, joka lisäisi maan innovaatio- ja kilpailukykyä (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD). Vuonna 2006 *Bundesrat* teki esityksen ympäristölupamenettelyn ja aineellisten säädösten keventämiseksi edelleen.<sup>61</sup> Lakiehdotuksella pyrittiin vähentämään sekä teollisuuden että maatalouden immissio-oikeudellista hallinnollista raskautta, luomaan teolliselle toiminnalle sijoituspaikkoja sekä keventämään ym-

---

<sup>60</sup> GFG 2007, s. 32-33.

<sup>61</sup> Bundestag, Drucksache 16/1337, 26.4.2006.  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/013/1601337.pdf>, viitattu 16.7.2014.

päristövaikutusten arviointimenettelyä. Tavoitteena oli tuntuvasti vähentää luvanvaraisten laitosten lukumäärää. Lisäksi lupamenettelyyn kuuluvia kuulemismenettelyitä (*Erörterungsterminen*) haluttiin vähentää. Käytännössä viranomaiselle annettiin tapauskohtaisesti mahdollisuus arvioida onko kuuleminen tarpeen. Mm. energiantuotannon ja vain tietyn ajan vuodessa toimivien laitosten lupavelvollisuuden kynnystä nostettiin. Useille toimialoille, joilla ei ollut lainkaan määritelty luvanhakukynnystä, sellainen määriteltiin. Eläinsuojien osalta tehtiin muutos menettelytyypin sääntelyyn, koska varsin pienetkin eläinsuojat saattoivat edellyttää YVA-menettelyä pinta-alaperusteisesti.

Samalla luvanvaraisuudesta luovuttiin sellaisten laitosten osalta, joissa teknisen kehityksen katsottiin johtaneen siihen, ettei laitokset enää ole ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia. Lisäksi pelkästään melun vuoksi ympäristölupamenettelyyn piirissä olevia laitoksia katsottiin voitavan ohjattavan pelkästään melutason raja-arvoilla.

## 5. Ranskan ympäristölupajärjestelmä ja siihen kohdistuneet keventämistoimenpiteet

### 5.1. Lainsäädännön viimeaikaisesta kehityksestä

Ranskan ympäristölainsäädännön mittava uudistaminen aloitettiin vuonna 2007. Ranskassa uudistuksia, jotka tehtiin kahdessa vaiheessa, kutsutaan nimillä Grenelle 1 (2009) ja Grenelle 2 (2010).<sup>62</sup>

Grenelle 1:n ehkä tärkein tuotos oli lainsäädäntöä koordinoiva ja ohjelmallinen ”ympäristöohjelmalaki”<sup>63</sup>. Sen ensimmäinen osasto sisältää ilmastonmuutoksen hillintää koskevia säännöksiä (lutte contre le changement climatique), jota voisi kutsua Ranskan ilmastolaiksikin. Samassa yhteydessä tehtiin monia muutoksia myös muuhun ympäristölainsäädäntöön (erityisesti ”maankäytönsuunnittelulaki”, Code de l’urbanisme ja liikennesuunnittelulaki, loi d’orientation de transports intérieurs)).

Grenelle 2 oli aineellisen lainsäädännön erittäin laajamittainen muutospaketti, joka sisältyi muodollisesti lakiin ”kansallisesta sitoutumisesta ympäristöasioihin”<sup>64</sup>. Tässä toisessa ilmasto- ja ympäristölainsäädännön uudistamisen vaiheessa tehtiin lukuisia muutoksia aineelliseen lainsäädäntöön. Muutokset koskivat muun muassa seuraavia lakeja, oikeastaan lakikoonnoksia eli kodifikaatioita: rakennuslaki (Code de la construction et de l’habitation), maankäytön suunnittelulaki (Code de l’urbanisme), kulttuuriperintölaki (Code du patrimoine), ympäristökaari (Code de l’environnement), verolaki (Code général des impôts) ja maantielaki (Code de la voirie routière). Kuten näistä muutetuista säädöskokonaisuuksistakin käy ilmi Ranskassa on perinteisesti pyritty kokoamaan tietyn sektorin lainsäädäntöä laajemmiksi kodifikaatioiksi. Seuraavassa käsitellään lähinnä vain Grenelle 2:sta ja ympäristökaarta sen yhteydessä tehtyjen muutosten jälkeen.

### 5.2. Ympäristökaaresta

#### 5.2.1. Ympäristökaaren rakenteesta ja viranomaisista

Ranskan ympäristökaari (Code de l’environnement) jakuu seitsemään ”osastoon” (livre), jotka jakautuvat ”osiin” (titre). Osat taas sisältävät lukuja (chapitre) ja niissä on ”jaksoja” (section). Vasta jaksojen alla ovat artikkelit (1 tai useampi ar-

---

62 Ks. <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

63 Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement.

64 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement.



tiklaa). Tulostettuna Ranskan säädöstietopankista (Legifrance<sup>65</sup>) ympäristökaaren on laki- ja asetustasot<sup>66</sup> sekä liitteet tuloste on yhteensä 2432 sivun mittainen.

Ympäristökaaren osastot ovat: I Yhteiset säännökset (Dispositions communes), II Fyysinen ympäristö (Milieux physiques), III Luonnonympäristöt (Espaces naturels), IV Kasvit ja eläimet (Faune et flore), V Pilaantumisen torjunta, riskit ja häiriöt (Prévention des pollutions, des risques et des nuisances), VI ”*Merentakaiset alueet*” (Dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française, à Wallis et Futuna, dans les terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte) sekä VII Antarktiksien suojelu (Protection de l'environnement en Antarctique). Ympäristökaaren liitteissä on lisäksi yksityiskohtaisempia säännöksiä.

Ympäristölupajärjestelmän kannalta keskeisin osasto on pilaantumisen torjuntaa ja ympäristöriskejä ja -häiriöitä koskeva V osasto.

Ranskassa ympäristöhallinnon ylimmällä tasolla on luonnollisestikin ympäristöministeriö (Le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie), jolle kuuluu ympäristöpolitiikka ja ympäristölainsäädännön valmistelu. Seudullisella tasolla viranomaisia ovat Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, läänien prefetit ja Inspecteurs de l'environnement (ympäristötarkastajat). Ympäristönsuojelun ennakkovalvonnan osalta prefetit ja ympäristötarkastajat ovat tärkeimmät viranomaiset. Ympäristötarkastajien, joita on yhteensä noin 1200 koko Ranskassa, tehtävänä on tarkastaa 2000 riskialtuinta kohdetta (mm. Seveso laitokset ja suurimmat jätteenkäsittelylaitokset) joka vuosi. Joka kolmas vuosi tarkastajien tulisi tarkastaa 8000 riskilaitosta, jotka ovat luvanhakuvelvollisia, sekä joka kymmenes vuosi muut luvanvaraiset laitokset. Lisäksi myös kunnat (muodollisesti kuntien johtajat) toimivat ympäristöhallinnollisissa tehtävissä (erityisesti jätehuolto).

### 5.2.2. Ympäristönsuojelusäätelystä (pilaantumisen torjunta)

Ympäristön pilaantumisen torjuntaa ja ympäristöriskejä ja -häiriöitä koskeva ympäristökaaren V osasto jakautuu yhdeksään osaan. Ympäristölupajärjestelmän näkökulmasta 1 osa (Titre Ier, Installations classées pour la protection de l'environnement) on näistä osista merkittävin, sillä siinä säädetään ympäristöpilaantumisen ehkäisemistä koskevasta ennakkovalvonnasta. Tämä osa sisältää 7 lukua, joista luvussa II säännellään ennakkovalvonnan piiriin kuuluvista toiminnoista (Chapitre II: Installations soumises à autorisation, à enregistrement ou à déclaration). Tämä lisäksi luvussa on säännöksiä muun muassa valvonnasta, hallinnollisista sanktioista, rangaistuksista, haitankärsijöiden suojasta, louhokista, vaarallisten aineiden maanalaisesta varastoinnista sekä jätteistä. Luku II

---

65 <http://www.legifrance.gouv.fr/>

66 Ranskassa laki (legislative, tekstissä L+numero) ja asetus (réglementaire, R ja numero) noudattavat kodifoiduissa säädöksissä samaa systematiikkaa.

sisältää myös erityisiä säännöksiä eräistä luvanvaraisista toiminnoista (esim. jätteenkäsittelylaitokset) ja erityiset säännökset IE-direktiivilaitoksia (2010/75/EU) koskien.

Ranskassa ympäristöluvut<sup>67</sup> (ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen mukaan lukien vesien pilaantuminen) on integroitu yhteen lupamenettelyyn.<sup>68</sup> Toiminnon on jaoteltu viiteen tasoon A (autorisation), E (enregistrement), DC (déclaration avec contrôle), D (déclaration), NC (non classe). Varsinainen laaja lupamenettely koskee tason A (autorisation) laitoksia, joita ovat IED laitokset ja Seveso laitokset. Lisäksi niiltä edellytetään ympäristövaikutusten arviointia. Näiden laitosten osalta préfet suorittaa ympäristövaikutusten arvioinnin ja riskiarvioinnin. Sen jälkeen préfet lähettää hakemuksen ympäristötarkastajille ratkaistavaksi ja muille mahdollisille hallintoviranomaisille lausunnon sekä suorittaa julkisen kuulemisen. Tämän (saatuun ympäristötarkastuksen ratkaisuun ja mahdolliset lausunnot) jälkeen préfet tekee päätöksen. E tason laitokset ovat rekisteröintivelvollisia. Viranomaisena toimii préfet ja menettely muistuttaa varsinaista lupamenettelyä (esim. kuuleminen), mutta menettely on yksinkertaisempi. DC ja D tason laitoksista tulee lähettää ilmoitus préfetille, mutta menettelyyn ei liity lupaharkintaa.<sup>69</sup> NC (non classe) toiminnot eivät ole ennakkovalvonnan piirissä ja niiden osalta laillisuusvalvonta kuuluu pääosin kunnalle.

Yhteensä Ranskassa on arvioitu olevan 500.000 laitosta, joista aiheutuu pilaantumista taikka niihin liittyy pilaantumisriski.<sup>70</sup> Näistä laitoksesta 58.000 on lupamenettelyn (autorisation) piirissä. Näistä laitoksista noin 1.1900 on Seveso laitoksia, 7.000 IED laitoksia (IPPC), 21.500 kotieläintiloja, 5.300 louhoksia ja 1.160 jätteenkäsittelylaitoksia.

---

67 Ks. tarkemmin ympäristötarkastusviranomaisen sivuilta:  
<http://installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/>.

68 Lakitasolla ympäristölupamenettelyä koskevat ympäristökaaren artiklat L512-2 ja L512.15. Suurin osa sääntelystä on kuitenkin asetustasoista eli ympäristökaaren artiklat R512-11, R512-12, R512-14, R512-R512-17, R512-19, R512-22, R512-25, R512-26, R512-28-R512-30, R512-35, R512-45-46 sääntelevät menettelyä.

69 DC (déclaration avec contrôle) laitoksiin liittyy ilmeisesti erityistä valvontaa.

70 Ks. <http://www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/Missions,14725.html>

## 6. Suppeampia huomiota eräiden maiden ympäristölainsäädännöstä ja sen aiheuttaman hallinnollisen taakan vähentämisestä

### 6.1. Iso-Britannia (Englanti)

Iso-Britannian ympäristölainsäädäntöä käsiteltäessä on ensiksi syytä todeta, että saarivaltakunnan eri osilla on autonomisia oikeuksia säätää ympäristölainsäädännöstään. Tässä selvityksessä Iso-Britanniaa koskeva osa käsittelee Englannin (ja Walesin) järjestelmää. Esimerkiksi Skotlannin lainsäädäntö voi tietyiltä osin poiketa Englannin järjestelmästä.

Lisäksi Iso-Britanniaa käsiteltäessä on syytä huomioida maan manner-Euroopasta poikkeava oikeustraditio, ns. *Common Law* -järjestelmä, jossa kirjoitetun normiston asema poikkeaa esimerkiksi suomalaisesta järjestelmästä.

Englannissa ympäristölupajärjestelmää koskevaa sääntelyä uudistettiin vuonna 2010 (Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010 SI 2010/675<sup>71</sup>). Lupajärjestelmässä luvanvaraiset kohteet on jaettu kolmeen luokkaan: A1, A2 ja B. A1 luokan laitokset sekä eräät A2- ja B-luokan toiminnot kuuluvat kansallisen viranomaisen (The Environment Agency) toimivaltaan. Muut luvanvaraiset laitokset kuuluvat paikallisten viranomaisten toimivaltaan.

Suurimpia laitoksia (n. 3 500 kpl) koskee yhdenmukainen sääntely, joka koskee kaikkia merkittäviä päästöjä. Nämä laitokset joutuvat noudattaan myös resurssitehokkuutta, häiriötilanteiden päästöjä koskevia rajoituksia sekä sijaintipaikan kunnostusvelvoitteita (IED:n velvoitteet). Useimmat näistä IED-laitoksista kuuluvat kansallisen viranomaisen (*Environment Agency*) toimivaltaan (A(1)). Paikallisviranomaisille kuuluu n. 400 IED-laitosta (A(2)). Paikallisia viranomaisia on Englannissa yli 300 ja niiden toimivaltaan kuuluu noin 19 000 vähäisempää laitosta (B).<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Perustuu Pollution Prevention and Control Act 1999 pykälien 2, 7(9) ja Schedule 1:n asetuksenantovaltuutuksiin, lisäksi säännöksissä viitataan useisiin muihin lakeihin.

<sup>72</sup> <http://www.defra.gov.uk/industrial-emissions/>, viitattu 28.7.2014.

Normaalisti paikallisviranomainen on piirin valtuusto (District tai borough council). Joissain tapauksissa viranomainen voi olla myös muu, esim. satamaviranomainen. Paikallisviranomaisten toimivaltaan kuuluu noin 80 laitostyyppiä.<sup>73</sup>

Englannissa lupaviranomaisen virallisella ohjeistuksella on merkittävä rooli lupakäytäntöjen ohjaajana ja säännösten tulkinnan täsmentäjänä. Ohjeistus on hyvin laajaa ja kattavaa. Hallinnolliseen rasituksen vähentämiseen on kiinnitetty merkittävästi huomiota. Ohjeistuksessa mm. painotetaan suhteellisuusperiaatetta eli lupamenettelyn raskauden sovittamista ohjattavan toiminnan ympäristövaikutuksiin. Ohjauksen tulisi myös nimenomaisesti vaikuttaa toiminnan ympäristönsuojelun tehokkuuteen.

Keinovalikoima hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi järjestelmätasolla näyttää olevan melko vakiintunut ja näin myös Englannissa lupajärjestelmää kevennetään ilmoitusmenettelyllä ja suoralla normiohjauksella. Englannissa valittu tapa toteuttaa keveämmät järjestelyt poikkeaa sen sijaan jonkin verran esimerkiksi Suomessa tehdyistä ratkaisuista. Ilmoitusmenettely on – kuten Suomessakin – lainsäädäntöteknisesti poikkeus luvanvaraisuudesta. Sen sijaan suora normiohjaus on pikemminkin lupien standardisointia kuin tyyppillistä normilla ohjaamista (simplified permitting). Myös itse menettelyn sujuvuuteen kiinnitetään erityistä huomiota.

Suorasta normiohjauksesta säädetään asetuksen 4 luvussa: sen mukaisesti kuulemiset suoritetaan osana normin valmistelua ja sovellettaessa standardilupia kuuleminen ei ole tarpeen. Standardilupamääräyksistä ei myöskään voi valittaa. Muutoksista normeihin tulee ilmoittaa toiminnanharjoittajille yleensä viimeistään kolme kuukautta ennen muutoksen voimaatuloa (asetuksen 28 §).

Menettelyn sujuvuutta pyritään parantamaan mm. ohjeistamalla viranomaisen ja asiakkaan välisiä alustavia neuvotteluja. Lisäksi menettelyiden kokonaisekseen pyritään puuttumaan eri tavoin. Yksi keinoista on se, että ohjeistuksessa huomioidaan mahdollisten muiden lupien tarve. Maankäyttölupa (*planning permission*) tulisi yleensä hakea samanaikaisesti ympäristöluvan kanssa. Joissain tapauksissa voimassa oleva päätös on ympäristöluvan hakemisen edellytys. Toinen keino vaikuttava tekijä on hakemusten täydellisyyden tutkiminen. Samassa yhteydessä hakijalle kerrotaan hakemuksen ratkaisemisen ennakoitu ajankohta. Mahdolliset täydennykset pyydetään kootusti. Täydennyspyynnön tulee olla yksityiskohtainen ja perusteltu sekä sisältää kohtuullisen määräajan. Täydennystarpeiden tulee olla luvan ratkaisemisen kannalta olennaisia.

Itse lupahakemuksen käsittelylle on sitova määräaika, joka vaihtelee hanke- ja hakemustyyppistä riippuen 2-4 kuukauteen täydellisen hakemuksen toimittamisesta. Käsittelylle asetetut tavoiteajat ovat tätäkin kireämpiä. Sitovaa käsittelyaikaa voidaan tietyissä tapauksissa pidentää. Perusteita käsittelyajan jatkamiselle

---

<sup>73</sup> <http://www.defra.gov.uk/industrial-emissions/las-regulations/>, viitattu 28.7.2014.

voivat olla mm. epätäydellinen hakemus sekä hakemuksen sisältämä salassa pidettävä tieto. Jos hakemusta ei ole käsitelty määräajassa, se katsotaan hylätyksi ja päätöksestä voi valittaa.

Englannissa lupa on voimassa toistaiseksi (asetuksen 19 pykälä) ja se tarkistetaan tarvittaessa. Tietyiltä osiltaan lupa antaa kohtalaisen vahvan suojan tietyksi määräajaksi, jolloin luvan määräyksiä ei tulisi viranomaisen aloitteesta muuttaa (asetuksen 20 pykälä).

Lupamaksut voivat olla alhaisempia yrityksille, joilla on korkean pisteluvun OPRA-ympäristöjärjestelmä (ISO tai EMAS).

## 6.2. Belgia (Vallonia)

Belgian liittovaltio koostuu kolmesta hallinnollisesta alueesta: Valloniasta, Flandersista ja Brysselistä. Hallintoalueilla on kohtalaisen laaja itsehallinto-oikeus, joten myös ympäristölupamenettelyissä voi olla aluekohtaisia eroja.

Valloniassa vuonna 2002 toteutettu uudistus yhdisti ennen viiteen eri sektoriin kuuluneet luvat yhteen ympäristölupaan. Ympäristölle mahdollisesti vaaraa aiheuttavat laitokset jaetaan kolmeen luokkaan: 1. luokkaan kuuluvat ihmisen terveydelle ja ympäristölle suurinta vaikutusta aiheuttavat laitokset ja 3. luokkaan puolestaan vaikutuksiltaan vähäisimmät laitokset. Luokkiin jako tapahtuu laitosluettelon avulla. 1. luokkaan kuuluvilta laitoksilta vaaditaan YVA-menettely ja niiden lupamenettely on raskaampi ja pitempikestoisempi kuin 2. luokan laitoksilla.

Kolmannen luokan laitokset ovat ilmoitusmenettelyn piirissä, jossa velvoitteet määräytyvät ilmeisesti pitkälti suoralla normiohjauksella.<sup>74</sup> Ilmoitus tulee uusia kymmenen vuoden välein. Vallonian ilmoitusmenettely oli aiemmin välimuoto informatiivisen ja lupamenettelyä muistuttavan ilmoitusmenettelyn suhteen, mutta nykyisin se on joidenkin hankkeiden osalta ilmeisesti lähinnä informatiivinen. Riippuen hankkeen luonteesta toiminnan voi aloittaa 15 päivän kuluessa ilmoituksen saapumisesta tai 30 päivän kuluttua hankkeissa, joissa viranomaisen voi täydentää määräyksiä tapauskohtaisesti (15 artikla).<sup>75</sup>

Hankkeiden yleisistä vaatimuksista on annettu oma asetuksensa, jossa on vaatimuksia koskien mm. melua ja hajua (4 juillet 2002 - Arrêté du Gouvernement

---

<sup>74</sup> § 3: *“Les conditions intégrales consistent en un ensemble de prescriptions visant à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l’installation ou l’activité est susceptible de causer à l’homme ou à l’environnement. Les conditions intégrales s’appliquent aux installations de classe 3. Elles peuvent déroger aux conditions générales et sectorielles.”*

<sup>75</sup> <http://environnement.wallonie.be/legis/pe/PE001.htm>, viitattu 15.7.2014.

wallon fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (M.B. 21.09.2002 - err. 01.10.2002)).

Menettelyä on tarkennettu omassa asetuksessaan, jossa on määräykset mm. lausuntomenettelyiden määräajoista: 10 päivää 2. luokan laitoksille ja 30 päivää 1. luokan laitoksille (4 juillet 2002 - Arrêté du Gouvernement wallon relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (M.B. 21.09.2002 - err. 04.10.2002), 14 art.)<sup>76</sup>

Valloniassa hakemuksen käsittelyaika lasketaan siitä päivästä alkaen, kun lupahakemus on täydellisesti kaikkine tarvittavine liitteineen toimitettu viranomaiselle. Kuuleminen voidaan järjestää myös yhtenä ”konserttitilaisuutena”, johon kaikki halukkaat voivat osallistua. Ilmeisesti kuuleminen on tarpeen vain EU-direktiivien sääntelemissä hankkeissa ja silloin, kun hankkeesta voidaan arvioida olevan haittaa muulle yhteiskunnalle (24 art.).

Valloniassa on käytössä velvoite ratkaista ympäristölupahakemus tietyssä ajassa, joka vaihtelee 70 (2. luokka) ja 110 päivän (1. luokka) välillä hankkeen laajuudesta riippuen.<sup>77</sup> Jos lupalautakunta ei ole määräaikaan mennessä vahvistanut päätöstä, astuu valmistelijan ehdotus luvaksi sellaisenaan voimaan. Jos valmisteleva viranomainen ei ole määräajan päättymiseen mennessä toimittanut ehdotusta lautakunnalle, lupa katsotaan evätyksi. Mikäli viranomainen ei ole käsitellyt hakemusta, on luvanhakijalla kuitenkin tietyin edellytyksin oikeus vahingonkorvaukseen.<sup>78</sup>

Valloniassa esimerkiksi eläisuojiin luvanvaraisuuteen ja lupamenettelyn raskautteen vaikuttaa alueen kaavamerkintä tai etäisyys haitankärsijään.<sup>79</sup>

Lupajärjestelmää täydentävät tarkahkot sektori- ja alakohtaiset asetukset, jotka ovat varsin teknisiä säädöksiä. Esimerkiksi öljynjalostuksen vesipäästöistä on annettu oma asetuksensa (16 janvier 2003 - Arrêté du Gouvernement wallon

---

<sup>76</sup> <http://environnement.wallonie.be/legis/pe/pe005.htm>, viitattu 15.7.2014.

<sup>77</sup> Code Wallon de l'Environnement, Décret relatif au permis d'environnement M.B. 08.06.1999 – err. 22.12.1999, art. 93 (CWE).

<sup>78</sup> CWE art. 93.

<sup>79</sup> Arrêté du Gouvernement wallon arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon, liite 1. Ks. <http://environnement.wallonie.be/legis/pe/pe006bisannexe1.htm>, viitattu 15.7.2014.

portant condition sectorielle eau relative au raffinage du pétrole (M.B. 11.03.2003)). Asetuksia on annettu toista sataa.<sup>80</sup>

Luvan myöntää muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta lautakunta (le Collège des Bourgmestres et Echevins de la Commune) riippumatta siitä, onko kyseessä 1. vai 2. luokan laitos. Tekninen viranomaisella huolehtii lausuntojen hankinnasta, valmistelee luvan ja tekee ratkaisuehdotuksen, joka menee sitten edellä mainitun lautakunnan ratkaistavaksi. Teknisellä viranomaisella tarkoitetaan aluehallinnon luonnonvara- ja ympäristöministeriön ennakkovalvonta- ja lupaosaston virkamiestä, joten vaikka toimivalta luvan myöntämisessä on kunnalla, tapahtuu valmistelu kuitenkin aluehallinnon puolesta. Jos kunta oleellisesti muuttaa aluehallintoviranomaisen ehdotusta, on tämä erityisen huolellisesti perusteltava.<sup>81</sup>

Belgian Valloniassa ensimmäinen muutoksenhakuviranomainen on Vallonian ympäristöministeriö (Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement) ja lopulta asian voi viedä hallintotuomioistuimen (Conseil d'Etat) ratkaistavaksi, kuten kaikki hallinnolliset asiat. Muutosta voivat hakea asianosaiset, joihin kuuluvat myös mm. ympäristöjärjestöt. Ministeriötä sitovat samankaltaiset määräaika säännökset kuin luvankäsittelijäkin.<sup>82</sup>

### 6.3. Tanska

Tanskan ympäristönsuojelulain (*Lov om miljøbeskyttelse* 879/2010, MBL) perusrakenne muistuttaa monilta osin suomen YSL:ia ja näin ollen peruseräatteen ja tavoitteet ovat samankaltaisia. MBL 33 §:n mukaan tiettyjen laitosluettelon (*listevirksomhed*) mukaisten kohteiden perustaminen (*anlægges eller påbegyndes*) tai olennainen muuttaminen (*udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt*) on luvanvaraista. Laitosluettelo on annettu asetuksella *Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed* (486/2012, BGL). Lisäksi eläinsuojia koskien on annettu oma asetuksensa. Tietyille laitosluetteloon kuulumattomille elinkeinoelämän (*erhvervsvirksomheder*) toiminnoille, yksityisille ja julkisille rakennushankkeille (*bygge- og anlægsarbejder*) sekä kiinteille energiantuotantolaitoksille voidaan antaa määräyksiä MBL 42 §:n nojalla.

MBL:n asetuksenantovaltuutukset ovat melko laajoja. MBL 7 §:n (yleinen asetuksenantovaltuutus), 7a §:n (asetuksenantovaltuutus omavalvonnan mahdollistamiseksi tietyille toiminnoille) ja 73 §:n (asetuksenantovaltuutus tiettyjä valvontatehtäviä koskien).

---

<sup>80</sup> Ks. <http://environnement.wallonie.be/legis/menupe.htm>, viitattu 15.7.2014.

<sup>81</sup> CWE, art. 13.

<sup>82</sup> CWE art. 40.

Lupaviranomainen on yleensä kunta, mutta 250 suurinta laitosta kuuluu kansallisen viranomaisen toimivaltaan samoin kuin tietyt voimalaitokset ja merkittävät jätteenkäsittelytoiminnot. Kuntien määrää vähennettiin 270:stä 98:aan vuonna 2007.

Maaperän pilaamista koskee oma lakinsa (*jordforureningsloven 1427/2009, JFL*). Ennen rakentamista on (seuraavan omistajan) tehtävä tietotason 1 perusteella tarpeelliseksi katsotut tutkimukset tai selvitykset tietotason 2 saavuttamiseksi (JFL 5 §). Pilaantumisen arviointiin käytettävät raja-arvot ja juomaveden laatuvaatimukset on annettu ympäristöministeriön päätöksellä.<sup>83</sup>

Tanskan kaavoituslain (*lov om planlægning 937/2009*) 15 a §:n mukaan asema-kaavassa (*lokalplan*) ei saa sijoittaa melulle altistuville alueille melulle herkkiä kohteita, jos määräyksiin ei voida turvata riittävää meluntorjuntaa.

Ympäristölupamenettelyä aiotaan uudistaa, siten, että toiminnan muutostilanteissa luvan tarkistamisen tarve riippuisi nykyistä enemmän päästöjen lisääntymisestä, ei niinkään toiminnan volyyymista. Myös erillisten säädösten lukumäärää halutaan karsia ja uusi kodifioiva lakiesitys olisi tarkoitus antaa vuoden 2015 aikana. Tavoitteena on, että aikaavieviä lupamenettelyjä ja jäykkiä lupia voitaisiin vähentää.<sup>84</sup> Myös vesisektorilakia on moitittu liian jäykäksi ja byrokraattiseksi. Yhtenä keinona lupajärjestelmän keventämiseksi hyödynnetään sähköisen asiainnin kehittämistä.

Tanskassa n. 6 500 lupavelvollisesta 4 400 on siirretty keveämpään lupamenettelyyn. Keveämpi lupamenettely rajoittaa hakemuksien laajuutta, koska hakemuksen mukana toimitettavan materiaalin määrää on vähennetty.<sup>85</sup> Julkista konsultaatiota edellytetään vain direktiivilaitoksilta (n. 2 000 kpl). Kevyemmän menettelyn piirissä oleville laitoksille on laadittu yleiset normiohjeet, joista poikkeaminen edellyttää erityisiä perusteita. Tanskassa on aiemmin ollut laaja joukko luvanvaraisia tai ilmoituksenvaraisia laitoksia (13 000), jotka on jo aiemmin siirretty suoran normiohjauksen piiriin.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Ks. Miljøministeriet 2010.

<sup>84</sup> Ks. <http://mim.dk/nyheder/2014/apr/landbrug-og-virksomheder-faar-ny-miljoeregulering/>, <http://mim.dk/nyheder/2013/dec/2013-vaekstplan-foedevarer/>, <http://mim.dk/nyheder/2013/dec/2013-barnchebek/>, <http://mim.dk/nyheder/2014/mar/vandsektorloven-faar-kritik-i-ny-evaluering/> ja <http://mim.dk/nyheder/2013/dec/2013-lovreform/>.

<sup>85</sup> Examples of reducing administrative burdens on enterprises. Memo/06/244, Brussels 22.6.2006, s. 3.

<sup>86</sup> Prøva eller inte prøva? 2004, s. 27.



Tanskassa ei ole hallintotuomioistuinjärjestelmää. Perustuslain (169/1953) kohdan 63(1) mukaan tuomioistuimet voivat arvioida hallintoviranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Perustuslain 63(2) mahdollistaisi hallinto-oikeuksien perustamisen, mutta näin ei ole tehty. Tuomioistuinhierarkia koostuu alioikeuksista, kahdesta ylemmästä oikeudesta sekä korkeimmasta oikeudesta. Ne kenen oikeutta tai etua asia koskee, voivat hakea muutosta tuomioistuimelta. Tuomioistuumien merkitys Tanskassa on ympäristöasioissa vähäinen, koska yleensä muutoksenhaku käsitellään hallinnon ympäristövetoamuslautakunnassa, joka koostuu asiantuntijoista ja intressitahojen edustajista. Bassen ja Ankerin mukaan Tanskassa ei myöskään ole ympäristönsuojelun alalla perinnettä testata substanssikysymyksiä oikeuslaitoksessa.<sup>87</sup>

#### 6.4. Norja

Norjan ympäristönsuojelulain (*Lov om vern mot forurensninger og om avfall 1981-03-13*, FORURL) peruseriaatteet eivät olennaisesti poikkea Suomen lainsäädännöstä. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan edellytyksenä on lupa (11 §).

FORURL 9 § sisältää asetuksenantovaltuutuksen päästöraja-arvoille, ml. melulle ja muille haitta-aineille, laitosten ympäristönsuojelun yleisille vaatimuksille ja toiminnanharjoittajan pätevyysvaatimuksille. Käytännössä olennainen FORURL 9 §:n nojalla annettu asetus on yleinen ympäristönsuojeluasetus (*Forskrift om begrensnig av forurensning 931/2004, Forurensningsforskriften*). Asetuksen 2 luvussa on annettu ohjearvot maaperän pilaantumisen arvioimiseksi.

Olennainen ero suomalaisen järjestelmään liittyy ympäristömelunhallintaan. Melun selvittämisestä on säädetty ympäristönsuojeluasetuksen 5 luvussa. Norjan lainsäädännössä keskitytään ympäristömelunhallinnassa nimenomaisesti sisätiloissa mitattuihin melutasoihin. Sisämelun ohjearvot koskevat tie-, rautatie- ja lentoliikennettä, teollisuutta, satamia ja terminaaleja. Sisätiloissa melutaso ei saa ylittää 42 dB  $L_{pAeq,24h}$ . Alueilla, joilla melutaso ylitti 42 dB viimeistään 30.6.2007 tehtyjen meluselvitysten perusteella, melutason tulee jatkossa alittaa 35 dB. Asetuksen 5-19 § mahdollistaa poikkeamisen meluntorjunnan vaatimuksista. Poikkeamisperusteita ei ole tarkemmin eritelty.

Norjan luvanvaraisista laitoksista säädetään asetuksen laitosluettelon perusteella. Viranomainen on valtion ympäristönsuojeluviranomainen (*Statens forurensningstilsyn*, SFT) tai maaherra (*fylkesmannen*).

Norjan maankäyttö- ja rakennuslaki (*Lov om planlegging og byggesaksbehandling 71/2008*, PBL) sisältää mm. säännökset ympäristövaikutusten arviointimenetelystä, jota täsmennetään asetuksella (*Forskrift om konsekvensutredninger 21.5.1999*, T1281).

---

<sup>87</sup> Ks. Basse ja Anker 2002, s. 154-163.

Norjassa näyttäisi olleen vireillä verrattain vähän hallinnollisia uudistuksia ympäristölupajärjestelmän tehostamiseksi. SFT on 2000-luvun alkupuolella tehnyt esityksen ympäristöministeriölle yleisistä määräyksistä teollisten toimintojen aiheuttaman pilaantumisen estämiseksi. Asetuksella voitaisiin säätää yleisistä raja- tai ohjearvoista melulle ja hajulle. Samalla oli tarkoitus säätää joistakin prosesseista ja mittausteknisistä ohjeista, jotka voisivat koskea useita toimialoja. Lisäksi toimialakohtaisia normeja ehdotettiin jätteenkäsittelylle, ottamistoiminoille, asfalttiasemille sekä kalankasvatukseen.<sup>88</sup>

## 6.5. Viro

Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus (Viron ympäristönsuojelulaki 10.10.2001) mukaista lupaa haetaan laitoksen sijaintipaikan läänintason ympäristöviranomaiselta (8§). Luvan hakemisesta ja hakemuksen sisältövaatimuksista säädetään lain 9 §:ssä. Esimerkiksi hakemuksesta toimitettavien kopioiden määrä määritellään 10§:ssä ja hakemuksen vastaanottomenettelystä ja täydennysvaatimusten toimitamisesta hakijalle säädetään 11 §:ssä. Kuukauden kuluessa lupahakemuksen vastaanottamisesta laitoksen sijaintipaikan kaupungin tai maalaiskunnan on toimitettava mielipiteensä kirjallisesti lupaviranomaiselle (12§).

Ympäristöministeriön asetuksella säädetään tarkemmin lupaan liitettävien liitteiden standardimuodoista ja eräistä menettelyllisistä seikoista. Asetuksentasoisesti voidaan säätää myös joitain toimintaluokkia koskevia lupia koskevista lisävaatimuksista. (lain 9.4 ja 9.5 §). Lain 9.4 §:n pohjalta on annettu asetus ympäristöluvan sisällöstä, jossa säädetään yhdistelmäympäristölupahakemuksen liitteiden standardimuodoista ja täydentämismenettelystä (asetus ympäristöluvan sisällöstä 1 §).

Lupapäätös on tehtävä 120 kalenteripäivän sisällä siitä, kun hakemus hyväksyttiin käsiteltäväksi. Määräaika voidaan kuitenkin pidentää aina vuoteen saakka, jos kyse on esimerkiksi suuresta tai teknisesti monimutkaisesta laitoksesta. Erikseen säädetään tilanteista, joissa hakemusta on täydennettävä ja tähän liittyvistä määräaikakäytöksistä. Luvanhakijalle on toimitettava luonnos luvasta tai päätöksestä, joka koskee luvan hylkäämistä, jotta luvanhakija voi ottaa siihen kantaa 14 päivässä luonnoksen vastaanottamisesta (lain 14 (3) §).

Yhdistelmäympäristölupa myönnetään toistaiseksi (lain 21 §), mutta lupaviranomainen tarkastaa toiminnan luvanmukaisuuden vähintään vuosittain (ks. tarkemmin 22 §). Menettelytavoista tilanteissa, joissa ympäristölupavelvollisessa toiminnassa tapahtuu muutoksia, säädetään 23 §:ssä. Perusteet lupavaatimusten päivittämiselle yksilöidään erikseen 24 §:ssä. Esimerkiksi yksi peruste päivittämiselle on se, että niitä säännöksiä, joihin lupavelvoitteet perustuvat, muutetaan. Luvan muuttamisessa noudatettavasta menettelystä säädetään 25 §:ssä.

---

<sup>88</sup> Pröva eller inte pröva? 2004, s. 27.

## 6.6. Sveitsi

Sveitsin ympäristönsuojelulaki (*Umweltschutzgesetz, USG, 1983*) sisältää manereurooppalaisessa oikeustraditiossa yleisesti hyväksytyt ympäristöoikeudelliset periaatteet kuten aiheuttamisperiaatteen, ja järjestelmä tukeutuu lupamenettelyyn. USG:n soveltamisala on Suomen YSL:ia laajempi sisältäen mm. jätesäätelyä ja organismien sekä vaarallisten aineiden käsittelyä.

Sveitsin USG:n lainsäädäntötekninen säätämistapa poikkeaa jonkin verran mm. pohjoismaisesta traditiosta. Esimerkiksi lupajärjestelmä on kuvattu siten, että asetetaan selvitysvaatimukset, erityisesti niin sanotun perustilan läpikäymiseksi, ja säädöspohjaisesti päästöraja-arvot. Viranomaisella on ikään kuin päättävä rooli, valvova rooli. Tässä on havaittavissa nyanssiero verrattuna meidän tuomioistuintaustaiseen erittäin laajaan tapauskohtaiseen harkintaan perustavaan järjestelmään.

USG:n mukaan ympäristön pilaantumista pyritään rajoittamaan lähteellä (art. 11.1). Riippumatta vaikutusten vakavuudesta tulee emissioita rajoittaa ennalta-varautumisperiaatteen mukaisesti niin pitkälle kuin tämä on teknisesti ja toiminnallisesti mahdollista. Vaatimuksia ankaroitetaan (ilmeisesti luvalla tai normilla) kun on odotettavissa, että vaikutukset ovat haitallisia (*schädlich*) tai sopimattomia (*lästig*) (art. 11.3).

Sveitsin siviilioikeudellisen lain 684 §:n mukaan (*Zivilgesetzbuch 1907, ZGB*) on kiellettyä aiheuttaa naapurille kohtuutonta rasitusta (*Jedermann ist verpflichtet... ..sich übermäßigen Einwirkung auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten*). Kiellettyjä ovat 2 momentin mukaan erityisesti haitalliset, sijoituspaikan olosuhteista ja maankäytön suunnittelussa hyväksymättömät vaikutukset esimerkiksi meluna, äänenä tai tärinänä. Käsitettä ei ole sen tarkemmin määritelty, vaan sen arviointi on jätetty tuomioistuimen tehtäväksi tapauskohtaisesti. Säännöstehtävissä kuitenkin annetaan painoarvoa sille, onko maankäyttömuoto suunnittelullisesti ratkaistu. Suomessahan näin on YSL:n sijoituspaikan arvioinnissa, mutta ei laissa eräistä naapuruussuhteista.

Laitosten sijoituspaikan soveltuvuuden arviointia koskee USG art. 25. Sen mukaan sijoituspaikaltaan pysyvän laitoksen perustamisen edellytyksenä on mm., että kyseisen laitoksen *yksinään* aiheuttama melu ei ylitä suunnitteluarvoja. Jos yleinen, kaavassa osoitettu tarve, puoltaa laitoksen perustamista ja suunnitteluarvon noudattaminen johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen projektin kannalta, voidaan määräyksestä poiketa (*Erleichterungen gewährt werden*). Immissioraja-arvo ei kuitenkaan saa tällöinkään ylittyä. USG art 25.2 mukaan, jos immisioraja-arvot ylittyvät uuden hankkeen vuoksi, tulee häiriintyvien kohteiden meluntorjuntatoimenpiteisiin ryhtyä toiminnanharjoittajan kustannuksella.

USG:n 5 luku koskee maaperän pilaamista. Välillisesti maaperään vaikuttavista tekijöistä säädetään vesistönsuojelulaissa (*Gewässerschutzgesetz, 24.1.1991*). USG art. 35 sisältää asetuksenantovaltuutuksen ohjearvojen antamisesta maaperän pilaantumisen arviointiin. Maaperän pilaantumista koskevista kysymyksistä säädetään tarkemmin asetuksella *Altlastenverordnung* (1998).

USG:n valvonta kuuluu pääosin osavaltioille eli kanttooneille (art. 36). USG art. 41 a antaa liittovaltiolle ja kanttooneille mahdollisuuden solmia teollisuusala-kohtaisia sopimuksia tiettyjen tavoitteiden ja aikataulujen toteutumisen saavuttamiseksi. Tällaista sopimusmenettelystrategiaa on käytetty myös Alankomaissa.

Sveitsi on liittovaltio ja ympäristölainsäädäntö on pitkälti koko Sveitsin kattavaa. Kanttoonit voivat antaa esimerkiksi ympäristönsuojelulain sallimia asetuksia, jos liittovaltio ei näin ole tehnyt. Ennen tätä on kuultava asianomaista liittovaltion ministeriötä (USG art. 65).

## 7. Tulosten arviointi ja kehittämisehdotukset

### 7.1. Keinoista keventää ympäristölupajärjestelmää

Useimmissa maissa hallinnollisen rasituksen keventämiseksi käytetyt keinot näyttävät olevan samansuuntaisia vaikkakin painotukset ja toteuttamistavan yksityiskohdat poikkeavat johtuen monista syistä. Keskeisiksi keinoiksi hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi on tunnistettu:

- luvanvaraisten toimintojen vähentäminen hyödyntämällä enemmän teknistä normistoa ja lupamenettelyä kevyempiä ilmoituksia tai/sekä jälki-valvontaa,
- tarkentamalla lupamenettelyn sisällöllisiä vaatimuksia lisäämällä toimialakohtaisia säädöksiä sekä rajoittamalla lupaviranomaisen harkintavaltaa sisällöllisten vaatimusten osalta,
- nopeuttamalla, poistamalla tai keventämällä kuulemis- ja lausuntomenettelyitä mm. täsmentämällä asianosaisten joukkoa tai lyhentämällä lausuntoaikoja taikka kytkemällä eri menettelyiden kuulemismenettelyt tiukemmin toisiinsa,
- luomalla ympäristölupamenettelyä tehostavia sähköisiä järjestelmiä,
- lisäämällä lupaviranomaiselle asettettuja vaatimuksia lupien käsittelyn kestosta esimerkiksi säätämällä käsittelyn tai sen vaiheiden enimmäisajasta,
- vähentämällä erillisiä menettelyitä joko kodifioimalla lainsäädäntöä taikka kytkemällä aineellinen lainsäädäntö tarkemmin menettelyllisesti toisiinsa,
- vähentämällä yksittäistä hanketta koskevia muutoksenhakureittejä ja valituslupajärjestelmin.

Yksi keskeinen havainto on, että lupajärjestelmän keventäminen ei ole yleensä merkinnyt deregulaatiota eli sääntelyn vähenemistä. Päinvastoin, lähes aina keventämistoimet ovat lisänneet ja täsmentäneet sääntelyn määrää ja sitä kautta vähentäneet lupamenettelyiden tapauskohtaisen harkinnan laajuutta ja painoarvoa. Ympäristönsuojelun aineelliset vaatimukset näyttävät säilyneen valtaosassa hankkeita vähintään samalla tasolla tai usein jopa täsmentyneet tai parantuneet laadullisesti. Niissä tapauksissa, joissa seurauksena näyttäisi olevan todellinen deregulaatio, on perusteena yleensä se, että toimialalla käytetyt tekniset ratkaisut ovat niin laajasti yleistyneet, ettei uusia toimintoja enää olisi liiketaloudellisesti järkevää rakentaa muulla kuin parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisella teknisellä ratkaisulla. Nämä toiminnot ovat ylipäätään olleet ympäristönsuojelulliselta merkitykseltään kokonaisuutena vähäisiä.

Vuosina 2006 – 2007 ympäristöministeriöllä oli hanke, jonka yhtenä projektina oli ympäristölupamenettelyn keventäminen ja yksinkertaistaminen. Projektin yhteydessä Ramboll Finland Oy ja Enlawin Consulting Oy laativat esiselvityn, jossa tuotiin esille seuraava keinovalikoima nykyisen ympäristölupamenettelyn tehostamiseksi:

- 1) lupakynnyksiä tulisi nostaa
- 2) toimialakohtaisia mallilupaehdotuksia tulisi kehittää
- 3) normiohjausta tulisi lisätä
- 4) ympäristöministeriön ohjausta tulisi lisätä
- 5) lupaprosessissa annettavien lausuntomenettelyiden sisältöä ja kestoja tulisi rajata
- 6) sähköistä asiointia tulisi kehittää
- 7) maankäytön ohjausta tulisi hyödyntää entistä tehokkaammin sijoituspaikkaa ratkaistaessa
- 8) lupapäätösten tarkistamismenettelyjä tulisi tehostaa
- 9) teollisuusjätevesisopimusten roolia ympäristöllisessä ohjauksessa voitaisiin kasvattaa niillä toimialoilla, joilla suurin ympäristöriski aiheutuu jätevesistä, esimerkiksi elintarviketeollisuudessa

Kuten huomataan, esitetyt keinot vastaavat pitkälti vertailumaissa havaittuja toimenpiteitä, joita on myös jossain määrin toteutettu Suomessa. Luvanvaraisten laitosten määrä on kuitenkin edelleen hyvin suuri verrattuna vertailumaihin eritoten suhteutettuna väkilukuun.

## 7.2. Säädösten kodifiointi ja yhden luukun periaate

Säädösten kodifioinnin ja menettelyiden yhdentämisen suhteen maiden välillä on suuria eroja. Joissakin maissa, kuten Ruotsissa, ympäristökaareen on koottu merkittävä osa keskeisistä säädöksistä. Esimerkiksi Tanskassa on vireillä selvitykset lainsäädännön kodifioinniksi. Saksassa kodifointia on suunniteltu vuosikymmeniä, mutta hanke on törmännyt liittovaltion perustuslain asettamiin rajoituksiin. Alankomaissa on viety pisimmälle ajatus menettelyiden keskinäisestä koordinoinnista, jolloin asiakkaalle päin viranomaistoiminta näkyisin ns. yhtenä luukkuna.

## 7.3. Lupamenettelyn kesto

Lupamenettelyiden kesto oli kaikissa vertailumaissa lukuun ottamatta Ruotsia selvästi Suomea lyhyempiä. Useimmissa maissa lupamenettelyn kestosta on sää-

detty velvoittavasti. Taulukossa 2 ainoastaan Suomen ja Ruotsin osalta lupamenettelyn kesto perustuu tilastotietoihin, muiden maiden osalta kyse on lainsäädäntöön sisällytetystä ratkaisuvetoisuudesta. Tällöin aika mitataan tavallisesti täydellisen lupahakemuksen toimittamisesta. Näin ollen luvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia, mutta erojen ollessa todella merkittäviä, voidaan todeta, että lupamenettelyn kesto Suomessa on varsin pitkä.

*Taulukko 2. Lupamenettelyiden kesto eräissä maissa*

	Suomi	Ruotsi	Alankomaat	Viro	Vallonia	Saksa	Englanti
Lupamenettelyn kesto	16 kk	3-36 kk	2-8 kk	4-12 kk	2-4 kk	3-7 kk	2-4 kk

#### 7.4. Lupavelvolliset toiminnot ja luvanhakukynnys

Tarkasteltaessa luvanvaraisten laitosten lukumäärää suhteessa väkilukuun, huomataan, että luvanhakukynnys on Suomessa selvästi vertailumaita alhaisempi (taulukko 3). Luvanvaraisia laitoksia on Suomessa 3-7 kertaa enemmän kuin vertailumaissa. On hyvä huomata, että luvanvaraisten laitosten lukumäärä on aiemmin ollut vertailumaissa selvästi korkeampi, mutta keventämistoimenpitein lupamenettelyiden määrää on pystytty vähentämään. Kaikista vertailumaista ei löytynyt luotettavia tilastoja luvanvaraisten laitosten lukumäärästä, mutta laitosluetteloiden perusteella voidaan arvioida, että ainakin Saksassa ja Virossa luvanvaraisten laitosten lukumäärä on myös selvästi Suomea vähäisempi.

*Taulukko 3. Luvanvaraiset laitokset eräissä vertailumaissa<sup>89</sup>*

Tyyppi	Suomi	Ruotsi	Tanska	Englanti
IPPC-laitos	766	1 035	250	3 500
Kansallinen lupa	12 000	4 000	5 365	19 000
Yhteensä luvanvaraisia	18 500	5 000	6 400	22 000
Kevennetyssä menettelyssä	2 630	15-20 000	13 000	Ei tiedossa
Luvanv. suht. väkilukuun (lupaa per 1000 asukasta)	3,4	0,5	1,1	0,4

<sup>89</sup> Ranskassa suhdeluku 1 000 asukasta kohden olisi n. 1 (n. 58 000 laitosta).

Vertailemalla YSL:n liitteen laitosluetteloja kansallisesti luvanvaraiseksi säädettyjen laitosten osalta esimerkiksi Ruotsin vastaavaan asetukseen (ympäristölupa-asetus) voidaan tehdä seuraavia huomioita:

**Metsäteollisuuden** osalta lupavelvollisuuden kynnys on Suomessa yleensä korkeampi kuin ilmoitusvelvollisuuden kynnys. Sen sijaan varsinaista lupaa joutuu Ruotsissa yleensä hakemaan vasta suuremmille laitoksille. Poikkeuksena on kuorellisen puun vesivarastointi, jossa luvanhakukynnys koskee Ruotsissa Suomea pienempiä laitoksia.

**Metalliteollisuuden** osalta keskeinen ero Ruotsin ja Suomen välillä on se, että Ruotsissa on asetuksessa eritelty lukuisia laitostyyppisiä, jotka eivät ole luvanvaraisia. Varsinaisesti luvanvaraisien laitosten osalta pätee pitkälti metsäteollisuuden osalta todettu: ilmoitusvelvollisuuden kynnys on Ruotsissa usein matala, mutta lupavelvollisuuden kohtalaisen korkea.

**Energiantuotannon** osalta luvanhakuvelvollisuus ei näytä olennaisesti poikkeavan maiden välillä.

**Kemianteollisuuden** ja polttoaineiden valmistuksen ja varastoinnin osalta Suomesta puuttuu joiltakin laitostyypeiltä teollista mittakaavaa kuvaava eritelty luvanhakukynnys tai ainakaan laitostyyppiä ei ole yhtä tarkasti eritelty kuin Ruotsissa.

**Elintarviketeollisuudessa** Suomessa luvanhakuvelvollisuus näyttää usein ulottuvan Ruotsia pienempiin laitoksiin.

**Eläinsuojien** osalta lupavelvollisuus on Suomessa selvästi Ruotsia laajempi. Ruotsissa osa Suomessa lupavelvollisista eläinsuojista ei edellytä edes ilmoitusta. Erietyisesti kalankasvatuksessa lupavelvollisuuden kynnys on Suomessa huomattavasti Ruotsia alhaisempi. Ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 1 momentin 11 c) kohdan mukaan ympäristölupa on oltava kalankasvatus- tai kalanviljelylaitoksella, jossa käytetään vähintään 2 000 kiloa vuodessa kuivarehua tai sitä ravintoarvoltaan vastaava määrä muuta rehua taikka jossa kalan lisäkasvu on vähintään 2 000 kiloa vuodessa, taikka kooltaan vähintään 20 hehtaarin luonnonravintolammikolla tai lammikkoryhmällä. Ruotsissa vastaava lupa tarvitaan, kun kalankasvatustoiminnassa käytetään rehua vuodessa 40 000 kiloa

Vertailemalla luvanhakukynnyksiä Ruotsiin ja muihin vertailumaihin huomataan, että erityisen matalia lupakynnykset ovat Suomessa eläinsuojien osalta. Eläinsuojien lupia on kuntatason päätöksistä suhteellisesti merkittävä osuus. Eläinsuojien siirtämistä ilmoitusmenettelyyn pohdittiin Suomessa, mutta asiassa päädyttiin kuitenkin lähinnä ohjeistuksen kehittämiseen.

Toinen merkittävä ero useisiin vertailumaihin on laitosluettelon tarkkuudessa. Esimerkiksi Ruotsissa on selvästi tarkemmin määritelty laitostyyppiä, jotka nimenomaisesti eivät edellytä ympäristölupaa.



## 7.5. Kehittämisajatuksia

### 7.5.1. Lupamenettelyiden tarkoituksenmukaisuuden uudelleen arviointi

Esimerkiksi Euroopan komissio on ottanut vuoden 2010 työohjelmaansa käyttöön *“Fitness Check”*it, joilla arvioidaan ylimääräistä hallinnollista raskautta, säästöjen päällekkäisyyttä, aukkoja, epä johdonmukaisuuksia ja tarpeettomia toimenpiteitä. Tämän selvityksen perusteella luvanvaraisia toimintoja on Suomessa huomattavasti vertailumaita enemmän ja lupamenettelyiden keskimääräistä kestoa voidaan pitää kohtuuttomana. Suomessa voisikin olla tarpeen arvioida uudelleen kaikkien luvanvaraisten laitostyyppien osalta menettelyn tarkoituksenmukaisuus ja lupavelvollisen toiminnan laajuus. Tavoitteena tulisi olla lupamenettelyiden määrän selkeä vähentäminen.

### 7.5.2. Lupamenettelyiden tukeminen teknisellä normistolla ja sähköisen asioinnin kehittämisellä

Lähes kaikissa vertailumaissa on selvästi enemmän päästötyyppi- tai toimialakohtaista normistoa. Esimerkiksi Belgiassa ja Tanskassa on kymmeniä, jopa toista sataa teknistä toimialakohtaista normia. Lisäksi esimerkiksi englannissa ja Tanskassa lupapäätöksiä on standardisoitu, jolloin tapauskohtainen harkinta rajoittuu standardiehtojen riittävyyden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointiin.

Myös Suomessa osa aiemmin luvanvaraisista laitoksista on siirretty rekisteröintimenettelyyn. Rekisteröintimenettelyä ja toimialakohtaisia ympäristönsuojeluasetuksia sovelletaan alle 50 MW:n polttolaitoksiin (VNa 445/2010, Pino), jakeluasemiin (VNa 444/2010, Jano) ja asfalttiasemiin (VNa 448/2010). Kivenlouhintaa ja - murskausta (VNa 800/2010, Muraus) koskevaa asetusta sovelletaan aina vain lupamenettelyssä. Kokemuksia uudesta järjestelmästä ei ole vielä kovin laajalti, mutta Leena Erängön selvityksen mukaan ne eivät ole kauttaaltaan positiivisia.

Kokemusten perusteella rekisteröintimenettely on vähentänyt hallinnollista työtä ja kustannuksia uusien laitosten osalta. Jälkivalvonta on lisääntynyt ilmeisesti erityisesti tiukentuneiden vaatimusten takia. Pieniä polttolaitoksia, jakeluasemia ja asfalttiasemia koskevien asetusten ympäristönsuojeluvaatimusten toimivuus on arvioitu melko hyväksi. Suurin tyytymättömyys on kohdistunut vaatimustason kasvuun.<sup>90</sup>

Myös sähköistä asiointijärjestelmää ja ohjeistusta olisi tarpeen edelleen voimakkaasti kehittää. Esimerkiksi Englannissa ja Alankomaissa verkkopohjainen ohjeistus ja lupien hakeminen on merkittävästi edistyneempää ja kattavampaa kuin Suomessa.

---

<sup>90</sup> Eränkö 2013.

Aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioissa ollaan ottamassa käyttöön sähköinen käsittely.<sup>91</sup> Saatujen tietojen perusteella sähköinen käsittely tarkoittaisi kuitenkin ensivaiheessa vain sitä, että nykyisin paperilla toimitettavat aineistot voitaisiin toimittaa sähköisesti viranomaiselle. Rakenteellisten dokumenttien ja tietokantojen mahdollisuuksia itse käsittelyn edistäjänä ei ainakaan ensi vaiheessa juurikaan hyödynnettäisi.

### 7.5.3. Kuulemismenettelyiden poisto vähäisiltä hankkeilta

Useissa maissa, kuten Englannissa, Tanskassa, Ranskassa ja Saksassa on rajoitettu kuulemismenettelyitä sellaisten hankkeiden osalta, joita ei koske IE-direktiivi. Myös Suomessa voisi selvittää, voisiko vähäisten hankkeiden kuuleminen olla mahdollista järjestää esimerkiksi rakennuslupamenettelyn kaltaisella rajanaapuriin kuulemisella. Esimerkiksi melu- ja hajuhaittojen osalta kuulemista voitaisiin rajoittaa selkeillä metrimääräisillä etäisyyksillä. Lisäksi olisi mahdollista tukeutua suoraan ohjearvoihin.

Kuulemismenettelyiden tarkoituksenmukaisuuden osalta olisi myös hyvä arvioida, voiko kuuleminen tosiasiallisesti vaikuttaa luvan määräyksiin tai luvan myöntämisen edellytyksiin. Saksassa lupaviranomainen voi muiden kuin direktiivilaitosten osalta tapauskohtaisesti arvioida onko kuuleminen tarpeen.

### 7.5.4. Lähemmäksi hankkeiden kokonaishyväksyntää

Suomi sijoittuu kansainvälisessä vertailussa asiassa keskikastiin. Meillä ympäristönsuojelulakiin on koottu sääntelyä sektorilainsäädännöstä ja erityisesti vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset menettelyt on kytketty tiiviisti toisiinsa. Integraatio on helposti ulotettavissa ainakin maa-aineslain mukaisiin hankkeisiin. Suomessa olisi edelleen kehittämistä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) sekä kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) mukaisten menettelyiden kytkemisessä tarkemmin ympäristönsuojelulain mukaiseen menettelyyn. Myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja ympäristönsuojelulain suhdetta olisi mahdollista tiivistää, tosin YVA-menettelyiden suhteen Suomi on rajoittanut selvitettävien hankkeiden määrän kohtalaisen vähäiseksi. Hankkeiden kokonaishyväksynnän kannalta kehitettävää olisi kuitenkin edelleen. Esimerkiksi kaavoituksessa tulisi selvittää hankekaavojen käyttämistä ja yhteensovittamista laitosten lupamenettelyihin. Myös erillisen naapurussuhdelain tarve olisi syytä arvioida uudelleen.

---

<sup>91</sup> Rakennepoliittisen ohjelman raportointi, ympäristöministeriö 15.11.2013.

## 8. Yhteenveto

1980- ja 1990-luvuilla useissa Euroopan maissa säädettiin uusia ympäristöoikeudellisia säädöksiä, joihin tyypillisesti liittyi eri ympäristön osiin kohdistuvien päästöjen integroitu hallinta. Eri maissa tehtiin eriasteisia ratkaisuja sen suhteen, kuinka pitkälle itse aineellista lainsäädäntöä yhdistettiin, mutta viimeistään IPPC-direktiivin myötä ainakin puhtaasti ympäristönsuojelulliset menettelyt tuli kytkeä toisiinsa.

Tämän kehityksen edettyä useat Euroopan maat ovat edelleen pyrkineet jatkokehittämään ympäristöllistä ennakoivalvontaa, mutta yhä korostuneemmin painopisteenä on ollut vähentää sääntelystä ja erityisesti hallinnollisista menettelyistä yrityksille aiheutuvaa kuormaa ja kustannuksia. Hallinnollisen rasituksen vähentäminen ympäristönsuojelullisissa ennakoivalvontamenettelyissä on nostettu selvästi esille jokaisessa vertailumaassa.

Keskeisiä trendejä ympäristönsuojeluoikeuden kehittämistyössä ovat olleet lainsäädännön integraatiotyön jatkaminen eli kodifikaatiohankkeet, jossa yksittäisiä säädöksiä on koottu suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Tällainen ympäristökaariajattelu on toteutunut Ranskassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Tanska valmistelelee samanlaista uudistusta, Saksassa työ on ollut vireillä jo vuosikymmeniä, mutta on kärsinyt perustuslaillisista haasteista liittovaltiorakenteessa.

Substanssisääntelyn kodifioinnin ohella on kiinnitetty enenevästi huomiota myös erillisten menettelyiden kytkemiseen toiseensa eli ns. yhden luukun periaatteen edistämiseen. Ajatuksena on, että vaikka hallinnossa voi olla perusteltua säilyttää eräitä sektoriviranomaisia ja erillisiä suunnittelujärjestelmiä, asiakas asioisi vain yhdessä rajapinnassa. Alankomaat on kehittänyt ajattelua ehkä kaikkein pisimmälle.

Ympäristölupamenettelyiden kesto on yritystalouden kannalta kriittinen kysymys ja tähän on kiinnitetty kaikissa tarkastelluissa maissa erityistä huomiota. Valitettavasti Suomi ja Ruotsi näyttävät olevan asian suhteen vähiten edistyneitä. Tosin Ruotsissa asiaan on kiinnitetty tuntuvasti huomiota, mutta tulokset ovat toistaiseksi olleet laihoja. Useimmissa vertailumaissa asia on ratkaistu säättämällä menettelyiden enimmäiskestoista. Edistyneimmissä maissa menettelyt ovat selvästi Suomea joutuisampia.

Menettelyiden kestoon vaikuttaa tietysti hallinnon taloudelliset ja työvoimalliset resurssit, mutta järjestelmää voidaan myös keventää ja jouduttaa. Ensimmäinen tarkasteltava tekijä on luvanvaraisten laitosten lukumäärä. Suomi on tässäkin suhteessa vertailujoukon peränpitäjä. Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa ja Belgiassa on kaikissa tehty merkittäviä ratkaisuja luvanvaraisten laitosten lukumäärän vähentämiseksi. Ns. suoran normiohjauksen kehittäminen on Suomessa edennyt hitaasti ja koskee vain muutamia aloja. Esimerkiksi Tanskassa, Belgiassa ja Britanniassa toimialakohtainen normisto on selvästi kattavampaa ja muissakin maissa yleinen normisto on olennaisesti Suomea laajempaa.

Menettelyn osalta keskeisiä eroja Suomeen on mm. hakemusten täydellisyyden selvittäminen lupamenettelyn alkuvaiheessa, ajalliselta kestoaltaan rajoitetut lausuntomenettelyt sekä kuulemismenettelyiden suppea soveltaminen vähäisissä hankkeissa. Itse lupapäätösten formaatti on useissa maissa huomattavan suppea ja määräykset pitkälti standardisoituja jopa suurehkojen laitosten osalta. Monet maat ovat kehittäneet suoraa normiohjausta, standardilupapäätöksiä, informatiivisia tai keveitä ilmoitusmenettelyitä huomattavasti Suomea laajemmin.

Tiivistäen laaditun vertailun perusteella Suomessa tulisi selvittää luvanvaraisten laitosten lukumäärän vähentämismahdollisuuksia, lupamenettelyn jouduttamista sekä menettelyiden kytkemistä toisiinsa esimerkiksi erillisellä menettelylailla, joka pakottaisi viranomaiset koordinoimaan tiedonkeruun ja hakemusmenettelyt sellaisiksi, että toiminnanharjoittajan näkökulmasta päästäisiin hankkeiden kokonaisuhyväksyntään. Ennalta arvioiden tämä olisi myös mahdollisten haitankärsijöiden oikeusturvan kannalta perusteltua, kun osallistuminen toteutettaisiin yhtenä kokonaisuutena. Myös varsinaisen ympäristölupamenettelyn sujuvuutta olisi mahdollista kehittää esimerkiksi sähköistä asiointia laajentamalla ja arvioimalla kuulemisen ajankohtaa lupamenettelyssä. Kuuleminen voisi olla perusteltua järjestää nykyistä myöhemmässä vaiheessa, jolloin myös mahdolliset haitankärsijät voisivat paremmin arvioida toiminnan kuvauksen ja kaavailtujen lupamääräysten keskinäistä suhdetta ja riittävyttä.

## Lähteitä

Attila, M: Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2008 – 2009. SYKE 2013.

Basse, E. - Anker, H.: Denmark. Teoksessa Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Kluwer Law International, The Hague 2002.

En effektivare miljöprövning. Regeringens proposition 2004/05:129.

Eränkö, L.: Rekisteröintimenettelyn ja ympäristönsuojeluvaatimusasetusten toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 4/2013, s. 59, Ympäristöministeriö.

Får jag lov? Om planering och byggande SOU 2005:77.

Josefsson, H.: Miljöbalkens Framtid: Tema Vattenverksamhet - En miljörettslig förstudie om utvecklingsbehov hos bestämmelserna för vattenverksamhet, Uppsala universitet 2009.

Josefsson, H.: Likvärdig miljöbalkstillämpning – myt eller sanning? En miljörettslig studie, Uppsala universitet 2010.

Miljöbalkkommitténs betänkande SOU 2003:124

Miljöprocessen (SOU 2009:10)

Miljøministeriet: Liste over kvalitetskriterier i relation til forurennet jord og kvalitetskriterier for drikkevand. Miljøministeriet – Miljøstyrelsen, opdateret juni og juli 2010.

Miljøstyrelsen: Kortlægning af forurenede arealer. Vejledning fra miljøstyrelsen Nr. 8 2000.

Naturvårdsverket; Handläggningstider för miljöprövning enligt miljöbalken, Rapport 5880, 2008.

Näringslivet: Miljörätt – Hur kunde det bli så fel? 2010.

Promemoria - Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, 2012.

Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, rapport 5353, februari 2004.

Salminen, A.: Kuntien ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröitävät toiminnan. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14/2014.

Sangenstedt, C.: Umweltgesetzbuch und integrierte Vorhabengenehmigung. Zeitschrift für Umweltrecht 11/2007, s. 505-513.

Stärkt Miljöprövning i enklare former, R 2007:28, Nutek 2007.

Svenskt Näringsliv: 50 miljöskyddsinspektörers erfarenheter av miljöbalken. 2003?

SYKE: Teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanon vaikutukset Suomessa, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2012.

T-1281: Forskrift om konsekvensutredninger 21.5.1999.

T-1442/2005: Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging.

TA-2115/2005: Veileder til Miljøverndepartementets retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (støyretningslinjen).

Ympäristöministeriö. Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen, Helsinki 8.5.2014.