



Aluehallintovirasto  
Etelä-Suomi

LOPULLINEN  
9.4.2014

## YSL projekti 5 pienryhmä 4, toimeenpanoasiakirja

1.	Tehtävänanto .....	3
2.	Säädökset ja niiden perustelumuistiot .....	3
2.1	Direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (IPPC-direktiivi).....	3
2.1.1.	Olennaisen muutoksen määritelmä .....	3
2.1.2.	Olemassa olevan laitoksen määritelmä .....	4
2.2.	Teollisuuspäästödirektiivi (IED).....	4
2.2.1.	Olennaisen muutoksen määritelmä .....	4
2.2.2.	Olemassa olevan laitoksen määritelmä .....	5
2.2.3.	Teollisuuspäästödirektiivin vaikutus olennaiseen muutokseen.....	5
2.2.4	Yleisesti sitovat säännöt.....	5
2.3.	Hallituksen esitys 84/1999 (Vanhan YSL:n perustelumuistio) .....	6
2.3.1.	Luvan muuttaminen (58 §).....	6
2.3.2.	Luvan olennainen muutos (28.3 §) .....	7
2.3.3.	Lupamääräysten tarkistaminen (55 §) .....	9
2.3.4.	Luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella (55.3 §) .....	9
2.4.	Hallituksen esityksen perustelumuistion sisältö .....	10
2.4.1.	Luvan muuttaminen (89 §).....	10
2.4.2.	Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen (29 §) .....	10
2.4.3.	Määräys lupamääräysten tarkistamiseksi (71 §) .....	11
2.4.4.	Luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella (90 §) .....	12
2.4.5.	Luvan selventäminen (92 §) .....	12
2.4.6.	Yleinen luvanvaraisuus (27.1 §) .....	13
2.5.	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä .....	13
2.6.	Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista .....	13
3.	Aiemmat selvitykset.....	13
3.1.	YSL (86/2000) 55.2 § lupamääräysten tarkistamisohjeistuksesta v. 2007 .....	13
3.2.	Selvitys ympäristönsuojelulain mukaisten lupien muuttamisen ja tarkistamisen keventämismahdollisuuksista (11.9.2012, Luonnos).....	14
3.3.	Talvivaaraselvitys (12.2.2013) .....	14
3.4.	IMPEL –projekti: Industrial Emissions Directive (IED) – the transition to IED permits and how to deal with substantial change at a permitted facility .....	15
3.5.	Valitustuomioistuinten tulkinnat.....	15
3.5.1.	Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnat.....	15
3.5.2.	Vaasan hallinto-oikeuden tulkinnat.....	16
4.	Ryhmän näkemys.....	16
4.1.	Olennainen muutos.....	16
4.2.	Lupamääräysten tarkistaminen .....	20
4.3.	Luvan muuttaminen .....	20
4.4.	Luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella .....	21
4.5.	Luvan selventäminen .....	21
4.6.	Soveltamisen ero direktiivilaitosten ja kansallisten laitosten välillä .....	21
4.7.	Luvan tarkistamishakemuksen käsittely lupaviranomaisessa .....	21
4.8.	Olennainen muutos ja ympäristövaikutusten arviointi .....	22
4.9.	Uusien BAT-päätelmien johdosta vireille tulleiden hakemusten käsittely .....	22
4.10.	Kuulutuskäytännöt .....	23
4.11	Yleisesti sitovat säännöt.....	24

## YSL projekti 5 pienryhmä 4, toimeenpanoasiakirja

Ympäristöministeriö on ympäristönsuojelulain (YSL) uudistamisen yhteydessä perustanut uudistusta valmistelevia projekteja, kuten projekti 5, jonka tehtävänä on uuden ympäristönsuojelulain toimeenpanon ohjaus ja järjestäminen. Pienryhmä 4 on toiminut projektin 5 alaisuudessa.

### 1. Tehtävänanto

Projektin 5 alla toimivan pienryhmän 4 tehtävänanto kokonaisuudessaan on seuraava:

- Toiminnan olennainen muuttaminen/luvan tarkistaminen
- ei uusi asia, mutta kaipaa selkeyttämistä
- SYKE:n selvitys 2012 tarkistamisista
- IMPEL-hanke: Industrial Emissions Directive (IED) - the transition to IED permits and how to deal with substantial change at a permitted facility (Kari Pirkanniemi)
- toimintamalliryhmät

Pienryhmä teki seuraavat päätelmät ja rajaukset tehtävänannon perusteella:

- Ryhmän olisi suotavaa tuottaa määritelmä olennaiselle muutokselle ja toisaalta sille mikä ei ole olennainen muutos. Lähtökohtana tulee käyttää teollisuuspäästädirektiivin (IED), IPPC-direktiivin, vanhan YSL ja sen perustelumistion ja hallituksen esityksen ja sen perustelumistion määritelmiä.
- Ryhmän tulisi määrittää luvan muuttamisen (89 §) ja toiminnan olennaisen muuttamisen (29 §) ja lupamääräysten tarkistamisen erot (71 §).
- Ryhmän pitäisi todennäköisesti lausua jotain myös siitä, milloin varsinaisen luvan jälkeen annetut erinäiset pienemmät päätökset tulisi niputtaa uudeksi koko toimintaa koskevaksi päätökseksi.
- Ryhmä voisi ottaa kantaa kuulutuskäytäntöihin, joskin hallintolaki määrää raamit kuulemiselle

### 2. Sädökset ja niiden perustelumistiot

#### 2.1 Direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (IPPC-direktiivi)

##### 2.1.1. Olennaisen muutoksen määritelmä

IPPC-direktiivissä, jonka implementaatio nykyinen ympäristönsuojelulaki on, olennainen muutos määritetään seuraavasti:

*Käytön muutos, jossa toimivaltaisen viranomaisen mukaan saattaa aiheutua merkittäviä ihmisiin tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia; tämän määritelmän mukaisesti käytön muutoksia tai laajennuksia pidetään olennaisina, jos muutos tai laajennus itsessään vastaa liitteessä I mahdollisesti vahvistettuja rajoja.*

### 2.1.2. Olemassa olevan laitoksen määritelmä

Olemassa oleva laitos on IPPC-direktiivissä määritetty seuraavasti:

*Olemassa olevalla laitoksella (tarkoitetaan) laitosta, joka 30 päivänä lokakuuta 1999, ennen tätä päivämäärää voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, oli toiminnassa tai oli saanut luvan taikka laitosta, joka on saanut toimivaltaisilta viranomaisilta täydellisen lupanomukseen liittyvän arvion, sillä edellytyksellä, että kyseinen laitos on otettu käyttöön viimeistään 30 päivänä lokakuuta 2000;*

## 2.2. Teollisuuspäästädirektiivi (IED)

### 2.2.1. Olennaisen muutoksen määritelmä

Teollisuuspäästädirektiivin 3. artiklan 9. määritelmä määrittelee olennaisen muutoksen seuraavasti:

*”Olennaisella muutoksella” (tarkoitetaan) laitoksen tai polttolaitoksen, jätteenpolttolaitoksen tai jätettä käyttävän rinnakkaispolttolaitoksen luonteen tai toiminnan muutosta tai tällaisen laitoksen laajennusta, josta saattaa aiheutua merkittäviä ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia.*

Teollisuuspäästädirektiivin (IED) 63 artiklassa on määritetty olennaista muutosta VOC-laitosten osalta seuraavasti:

*63 artikla. Olemassa oleviin laitoksiin tehtävät olennaiset muutokset*

*1. Olemassa olevassa laitoksessa käytettyjen orgaanisten liuosten keskimääräisen päivittäisen enimmäismassan muutosta, jos laitos toimii suunnitellulla teholla tavanomaisissa toimintaolosuhteissa käynnistys- ja alasajotoimia sekä laitteiston huoltoa lukuun ottamatta, pidetään olennaisena, jos sen seurauksena haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöt lisääntyvät yli:*

*a) 25 prosenttia sellaisen laitoksen osalta, joka suorittaa joko toimintoja, jotka kuuluvat liitteessä VII olevan 2 osan taulukon kohdissa 1, 3, 4, 5, 8, 10, 13, 16 tai 17 mainittujen alhaisempien kynnyksarvojen piiriin, tai toimintoja, jotka kuuluvat johonkin liitteessä VII olevassa 2 osassa mainittuihin muihin kohtiin, jos liuottimien kulutus on alle 10 tonnia/vuosi;*

*b) kaikkien muiden laitosten osalta 10 prosenttia.*

*2. Jos olemassa olevaan laitokseen tehdään olennainen muutos tai jos laitos olennaisen muutoksen jälkeen kuuluu ensimmäistä kertaa tämän direktiivin soveltamisalaan, olennaisen muutoksen kohteena olevaa laitoksen osaa pidetään joko uutena laitoksena tai, jos koko laitoksen kokonaispäästöt eivät ylitä niitä päästöjä, jotka olisivat syntyneet, jos olennaisen muutoksen kohteena ollutta osaa olisi pidetty uutena laitoksena, olemassa olevana laitoksena.*

*3. Olennaisen muutoksen yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen on tarkistettava tämän direktiivin vaatimusten noudattaminen.*

#### *2.2.2. Olemassa olevan laitoksen määritelmä*

Toisin kuin IPPC-direktiivissä, teollisuuspäästädirektiivissä (IED) ei yleisesti ole määritetty käsitettä ”olemassa oleva laitos”. Teollisuuspäästä-direktiivissä on kuitenkin orgaanisia liuottimia käyttävien laitosten osalta määritetty olemassa oleva laitos seuraavasti:

*Olemassa olevalla laitoksella (tarkoitetaan) 29 päivänä maaliskuuta 1999 toiminutta [orgaanisia liuottimia käyttävää] laitosta, tai jolle oli myönnetty lupa tai joka oli rekisteröity ennen 1 päivää huhtikuuta 2001 tai toimijaa, jonka toiminnanharjoittaja on toimittanut täydellisen lupahakemuksen ennen 1 päivää huhtikuuta 2001, edellyttäen että mainitun laitoksen toiminta käynnistyi viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 2002.*

#### *2.2.3. Teollisuuspäästädirektiivin vaikutus olennaiseen muutokseen*

Niille toiminnoille, joita teollisuuspäästädirektiivi (IED) koskee, eli hallituksen esityksessä käytetyn terminologian mukaisesti direktiivilaitoksille, tulee ottaa huomioon, mitä teollisuuspäästädirektiivissä (IED) edellytetään olennaiselle muutokselle lupaa myönnettäessä. Direktiivin 5. artiklassa todetaan, että kun on kyse uudesta laitoksesta tai olennaisesta muutoksesta, johon sovelletaan direktiivin 85/337/ETY (YVA-direktiivi) 4 artiklaa, kaikki mainitun direktiivin 5, 6, 7 ja 9 artiklaa soveltamalla saadut asiaankuuluvat tiedot tai päätelmät tutkitaan ja otetaan huomioon lupaa myönnettäessä.

Direktiivin 24 artiklassa säädetään tiedon saatavuudesta ja yleisön osallistumisesta lupamenettelyyn uusien laitosten ja luvan myöntämiselle olennaiselle muutokselle, mikä tulee pitää mielessä olennaisten muutosten lupakäsittelyssä, mikäli kuulutusikäytäntöjä kevennetään.

Teollisuuspäästädirektiivissä (IED) olennainen muutos on määritelty toisin kuin IPPC-direktiivissä. Olennaisin ero on siinä, että IPPC-direktiivissä liitteen I kynnyksarvon suuruinen muutos olemassa olevaan toimintoon on määritetty olennaiseksi muutokseksi. Tämän määritelmän mukaisesti *käytön muutoksia* tai laajennuksia pidetään olennaisina, jos muutos tai laajennus itsessään vastaa liitteessä I mahdollisesti vahvistettuja rajoja. Teollisuuspäästädirektiivissä (IED) tätä ei ole.

#### *2.2.4 Yleisesti sitovat säännöt*

Direktiivin 17 artikla mahdollistaa yleisesti sitovien sääntöjen (esim. kansallisen asetuksen) käyttämisen bat-päätelmien mukaisen tason saavuttamisessa, kunhan säännöt perustuvat parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan, eikä niissä määrätä tietyn erityisen tekniikan tai teknologian käyttöä.

## 2.3. Hallituksen esitys 84/1999 (Vanhan YSL:n perustelumuistio)

### 2.3.1. Luvan muuttaminen (58 §)

Hallituksen esityksen perustelumuistiossa luvan muuttaminen (58 §) perustellaan seuraavasti:

*Pykälässä säädettäisiin luvan muuttamisesta. Aloitteen luvan muuttamisesta voisivat tehdä luvan haltija, lain valvontaviranomaiset, yleistä etua valvovat viranomaiset sekä muut tahot, joilla olisi vireillepano-oikeus asiassa. Säännökseen koottaisiin voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät luvan muuttamisperusteet. Lupaehtojen tarkistamisesta säädetään lisäksi IPPC-direktiivin 13 artiklassa.*

*Toiminnanharjoittaja voisi esittää hakemuksen luvan jonkin osan muuttamisesta 28 §:n 3 momentin mukaan, jos toimintaa muutettaisiin olennaisesti. Luvan määräaikojen pidentäminen ratkaistaisiin 115 §:n mukaan. Tämän lisäksi luvan haltija voisi hakea luvan muuttamista, jos lupapäätöksen noudattaminen osoittautuu mahdottomaksi.*

*Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lupaa voitaisiin tarkistaa, jos toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta. Pilaantumisvaikutuksen uudelleenarviointi saattaisi olla tarpeen myös esimerkiksi tarkkailusta saatujen tietojen perusteella. Pilaantumisen vaaran uudelleenarviointi tarkoittaisi esimerkiksi onnettomuusriskin syntymiseen liittyvää uudelleen arviointia. Säännös vastaisi IPPC-direktiivin 13 artiklan 2 kohdan 1 ja 3 alakohdan tarkoittamia tilanteita.*

*Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan lupaa voitaisiin myös tarkistaa, jos toiminnasta aiheutuu laissa kielletty seuraus. Kielletyillä seurauksilla tarkoitettaisiin lain 7 – 9 §:ssä mainittujen pilaamiskieltojen mukaisia seurauksia. Jos luvan saaneesta toiminnasta aiheutuisi tällaisia seurauksia, tulisi viranomaisen puuttua toimintaan suoraan 84 §:n nojalla. Toiminnan jatkaminen saattaisi kuitenkin edellyttää tämän jälkeen luvan muuttamista.*

*Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan myös parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittyminen voisi olla peruste luvan muuttamiselle, jos päästöjä voitaisiin vähentää olennaisesti enemmän ilman kohtuuttomia kustannuksia. Säännös olisi IPPC-direktiivin 13 artiklan 2 kohdan alakohdan 2 mukainen.*

*Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan lupapäätöstä voitaisiin muuttaa, jos olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet olennaisesti. Säännös tarkoittaisi toiminnan ulkopuolisten olosuhteiden muutoksia, kuten haitta-alueella tapahtuneita maankäytöllisiä muutoksia.*

*Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan lupaa voitaisiin lisäksi muuttaa, jos Suomea sitova kansainvälinen sopimus tätä edellyttäisi. Säännös vastaisi IPPC-direktiivin 13 artiklan 2 kohdan alakohtaa 4.*

*Pykälän 2 momentin mukaan voitaisiin luvan muuttamisen yhteydessä muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä. Kalatalousvelvoitteen ja -maksun muuttamisesta noudatettaisiin, mitä vesilain 2 luvun asianomaisissa säännöksissä säädetään. Jos tämän lain mukaisessa korvausmenettelyssä saataisiin uutta selvitystä maksun tai velvoitteen perusteista, voisi lupaviranomainen ottaa maksun tai velvoitteen muuttamista koskevan asian käsiteltäväkseen sen estämättä, mitä muuttamisesta muutoin on voimassa. Eräissä tapauksissa kalatalousvelvoitteet on asetettu ottaen huomioon kaikki samaa vesistöaluetta kuormittavat toiminnot ja kalatalousvelvoite on jaettu kuormituksen suhteessa. Tällöin yhden toiminnan velvoitteen muuttaminen saattaa aiheuttaa tarpeen muuttaa myös toisten toimintojen kalatalousvelvoitteita. Velvoitteiden muuttamisesta päättäisi käytännössä ympäristölupavirasto 68 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä saatujen tietojen perusteella.*

*Lupapäätöksen muuttamista koskeva asia olisi pykälän 3 momentin mukaan käsiteltävä soveltuvin osin kuten lupahakemus.*

### 2.3.2. Luvan olennainen muutos (28.3 §)

Ympäristönsuojelulain (86/2000) käsite olennainen muutos on ymmärretty jatkumona terveydensuojelulain (763/1994) samansisältöiselle käsitteelle. Perustelumuiotiossa asiaa on kuvailtu seuraavasti:

*Pykälän 3 momentin mukaan toiminnan päästöjä lisäävään tai muuhun olennaiseen muuttamiseen edellytettäisiin ympäristölupaa. Säännös vastaisi nykyistä ympäristölupasääntelyä, jota koskeva pitkäaikainen hallinto- ja oikeuskäytäntö olisi edelleen perustana lain tulkinnalle.*

*Toiminnan muutoksesta aiheutuva luvan tarve riippuu monista erilaisista seikoista. Luvantarvetta harkittaessa tulee ottaa huomioon erityisesti toimintatyyppi sekä sen luonne. Esimerkiksi lentoaseman tai jätevesipuhdistamon luvan tarve tulee arvioida eri perustein. Luvan tarve voi lisäksi perustua moniin tapauskohtaisiin seikkoihin.*

*IPPC-direktiivin 2 artiklan 10 b kohdassa toiminnan olennaiseksi muutokseksi määritellään toiminnan käytön muutokset, jotka toimivaltaisen viranomaisen mukaan saattavat aiheuttaa merkittäviä ihmisiin tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia. Tällaiset muutokset edellyttävät direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan uutta lupaa. IPPC-direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan eräät muut 2 artiklan 10 a kohdassa tarkoitettujen toiminnan käytön muutokset täytyy ilmoittaa viranomaiselle, joka tarpeen mukaan voisi ajanmukaistaa lupaehtoja. Ympäristönsuojelulaissa toiminnan olennainen muutos*

vastaisi IPPC-direktiivin 2 artiklan 10 b kohtaa, mutta osittain myös 2 artiklan 10 a kohtaa. Lain 81 §:ssä säädettäisiin myös velvollisuudesta ilmoittaa valvontaviranomaisille muista kuin toiminnan olennaisista muutoksista, jos niillä voi olla merkitystä toiminnan valvonnan kannalta. Tällaisilla toiminnan muutoksilla tulisi olla mahdollisia vaikutuksia ympäristöön.

Lupa olisi tarpeen, jos toiminnan päästöt lisääntyisivät toiminnan muutoksen vuoksi tai toimintaa muutettaisiin muutoin olennaisesti. Päästöjen lisääntymisellä tarkoitettaisiin myös tilanteita, joissa eri aineiden suhteellinen osuus muuttuisi. Toiminnan muuna olennaisena muutoksena pidettäisiin toiminnan laajentamista, tuotannon muutosta, raaka-aineiden tai polttoaineiden muuttumista.

Lupaa ei kuitenkaan tarvittaisi, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa muutoksen vuoksi ole tarpeen muuttaa. Eri perusteiden tulisi täytyä samanaikaisesti, jotta muutokseen ei tarvittaisi lupaa. Säännös ei tarkoittaisi tilanteita, joissa poiketaan suoranaisista lupamääräyksistä. Lupamääräyksestä poikkeamiseen puututtaisiin hallintopakkoa käyttäen ja teko voi olla myös rangaistavaa.

Muutoksen vaikutusten arvioinnin kannalta päästöjen lisäys tulisi suhteuttaa sekä päästöjen määrään että niiden haitallisuuteen. Usein toiminnan haitallisten vaikutuksien lisääntyminen voidaan perustaa tuotantomäärän lisääntymiseen. Tuotantomäärällä tulee olla kuitenkin yhteys päästöihin ja toiminnasta aiheutuvaan pilaantumiseen. Päästöjen laadun muutoksen merkitystä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös kuormitusalueen tuleva kehitys, kuten vesistöalueen vesiensuojelun pitkän aikavälin tavoitteet.

Laitoksen aiheuttama onnettomuusriski voi lisääntyä myös jonkin toiminnallisen muutoksen vuoksi. Olennaisena muutoksena voitaisiin tällöin pitää esimerkiksi varastoinnin olennaista lisääntymistä, prosessin muutosta onnettomuusheräksi tai käytettyjen kemikaalien muuttamista, vaikka toiminnan päästöt eivät suoranaisesti lisääntyisi. Pilaantumisen vaaraa aiheuttava riskikokonaisuuden muutos voisi synnyttää näin luvan tarpeen.

Toiminnan muutos olisi myös olennainen, jos uusi toimintakokonaisuus ei vastaisi aiempaa lupaa ja aiemman lupaharkinnan keskeisiä lähtökohtia. Esimerkiksi kalankasvatuslaitoksien luvat perustuvat toiminnanharjoittajan esittämälle tuotantomäärälle, jonka mukaan asetetaan määräyksiä rehun ravinnepitoisuudelle. Joissakin tapauksissa toiminnan päästöt voisivat vähentyä, mutta muutosta olisi kuitenkin pidettävä olennaisena, koska lupamääräyksien asettamisen perusteet muuttuisivat ja ne asetettaisiin uudessa tilanteessa toisin. Jos lupamääräys on annettu energiaa tuottavan ja pääpolttoaineena raskasta polttoöljyä käyttävän voimalan typenoksidipäästöjen rajoittamiseksi, pääpolttoaineen vaihtaminen maakaasuksi edellyttää



*typenoksidien päästörajan asettamista uudessa luvassa aiempaa matalammaksi.*

*Toiminnan olennaista muutosta arvioitaessa tulisi lisäksi aina lähteä siitä, että toiminta vastaa riittävästi lupaa. Esimerkiksi jätteen käsittelyä tai hyödyntämistä koskeva lupa rajoitetaan vain tiettyihin jätteisiin ja jätevesipuhdistamon lupa koskee määriteltyä viemärointi- aluetta tai jätevesimäärää. Myös eläinsuojan lupaa on voitu hakea vain tietyille eläinmäärälle. Eläinmäärän lisääminen edellyttäisi uutta lupaa, jos eläinmäärän haittojen vuoksi lupaa ei olisi myönnetty alusta alkaen vastaavasti. Muutokset luvan lähtökohdissa edellyttävät yleensä luvan tarkistamista uutta tilannetta vastaaviksi.*

### 2.3.3. Lupamääräysten tarkistaminen (55 §)

Ympäristönsuojelulain (86/2000) hallituksen esityksen perustelumuiustiossa lupamääräysten tarkistaminen (55 §) perustellaan seuraavasti:

*Toistaiseksi voimassa olevaa lupaa voitaisiin tarkistaa. Pääsääntöisesti määräaikainen lupa raukeaisi määräajan päättymisen jälkeen.*

*(...)*

*Pykälän 2 momentin mukaan toistaiseksi voimassa olevassa lupapäätöksessä tulisi määrätä, mihin mennessä uusi hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä, ja tuolloin mahdollisesti esitettävistä selvityksistä. Erityisestä syystä määräys voitaisiin sisällyttää myös määräaikaiseen lupaan. Harkinta kohdistuisi lupamääräyksiin. Jos viranomaisen asettamaa määräaikaa ei ole noudatettu, lupa voitaisiin määrätä raukeamaan. Vastaava säännös on vesilaissa ja ilmansuojelulaissa.*

*(...)*

*Tarkistamista koskevan asian ratkaisisi luvan myöntänyt viranomainen. Asian käsittelyssä noudatettaisiin soveltuvin osin lupamenettelyä koskevia säännöksiä.*

### 2.3.4. Luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella (55.3 §)

Ympäristönsuojelulain (86/2000) hallituksen esityksen perustelumuiustiossa luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella (55.3 §) perustellaan seuraavasti:

*Pykälän 3 momentin mukaan luvassa olevan selvitysmääräyksen perusteella voitaisiin myös eräissä tapauksissa asettaa toimintaa koskevia tarkempia määräyksiä. Luvassa voitaisiin määrätä esimerkiksi tekemään selvitys jonkin toiminnanharjoittajan valitseman toimenpiteen riittävydestä pilaantumisen ehkäisemiseksi. Jos selvitys osoittaisi, ettei toimenpide ole ollut riittävä, viranomainen määräisi lisävelvoitteista. Vastaavia määräyksiä on käytetty vakiintuneesti myös nykyisessä lupakäytännössä.*

## 2.4. Hallituksen esityksen perustelumuistion sisältö

### 2.4.1. Luvan muuttaminen (89 §)

Hallituksen esityksen perustelumuistiossa luvan muuttaminen (HE 89 §) perustellaan seuraavasti:

*Pykälässä säädettäisiin ympäristöluvan muuttamisesta vastaavasti kuin voimassa olevan ympäristönsuojelulain 58 §:ssä. Mahdollisten vireillepanijoiden luetteloon lisättäisiin 186 §:ssä tarkoitettu yhdistys tai säätiö. Lisäyksellä vahvistettaisiin ympäristönsuojelua ja asuin-ympäristön viihtyisyyttä edistävien järjestöjen oikeuksia vireillepanoon.*

*Pykälän 1 momentin 5 kohtaa täsmennettäisiin nykyisestä. Olosuhteiden sijaan puhuttaisiin toiminnan ulkopuolisista olosuhteista, joka kuvaa paremmin sitä, mitä sanamuodolla on voimassa olevan lain perusteluiden mukaan tarkoitettu. Lupaa voitaisiin muuttaa, jos se olisi tarpeen olosuhdemuutoksen vuoksi.*

*Samoin muutettaisiin 1 momentin 6 kohtaa, joka vastaa voimassa olevan lain 58 §:n 1 momentin 5 kohtaa kansainvälisten velvoitteiden täytäntöön panemiseksi tarpeellisista lupamuutoksista. Kansainvälisten velvoitteiden lisäksi luvan muutostarve voisi syntyä kansallisista lähtökohdista annetun ympäristölaatuvaatimuksen tai muun vastaavan vaatimuksen täyttämiseksi. Säädöksissä olevien vaatimusten olisi oltava riittävän yksilöityjä, jotta ne voisivat olla luvan muutosperusteena. Uudet säännökset otetaan yleensä huomioon lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä. Koska lupamääräysten tarkistaminen ei ole kaikkien toimintojen kohdalla pakollista ja koska direktiivilaitosten lupien tarkistamisvelvollisuus ehdotetaan kytkettäväksi ensisijaisesti BAT-päätelmien päivitykseen, olisi vaatimusten muuttaminen tarpeen lisätä luvan muuttamista koskeviin harkintaperusteisiin nykyistä laajemmin. Käytännössä suuri osa uusista kansallisista ympäristölaatuvaatimuksista perustuu kansainvälisiin velvoitteisiin, mukaan lukien Euroopan unionin säädökset, joten asiallisesti säännöksen soveltamisalan ei arvioida juuri laajenevan nykyisestä.*

*Pykälän 3 momentissa olisi viittaus 39 §:n hakemusta koskevaan säännökseen. Luvanhaltijan olisi jätettävä muutoshakemuksensa lupaviranomaiselle 39 §:n lupahakemusta koskevan menettelyn mukaisesti. Lisäksi momentissa viitattaisiin 96 §:n menettelysäännökseen.*

### 2.4.2. Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen (29 §)

Hallituksen esityksen perustelumuistiossa luvan muuttaminen (HE 29 §) perustellaan seuraavasti:

*Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta hakea ympäristölupaa, jos toiminta muuttuisi olennaisesti.*

*Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevan ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momenttia. Se kattaisi teollisuuspäästädirektiivin 3 artiklan 9 kohdan määritelmän, jonka mukaan olennaisella muutoksella tarkoitetaan laitoksen luonteen tai toiminnan muutosta tai laitoksen laajennusta, josta saattaa aiheutua merkittäviä ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia. Säännös kattaisi myös teollisuuspäästädirektiivin 20 artiklan 3 kohdan, jonka mukaan laitoksen luonteen tai toiminnan muutoksia tai laajennuksia pidetään olennaisina, jos pelkästään niiden johdosta saavutetaan liitteessä I vahvistetut kapasiteettia koskevat raja-arvot. Uutena kohtana momentissa säädettäisiin nimenomaisesti, että laitoksen muuttuminen direktiivilaitokseksi edellyttäisi luvan hakemista. Toiminnan ympäristövaikutukset eivät ehkä lisääntyisi, mutta toiminta olisi luonteensa muutoksen vuoksi osittain eri normiston alainen. Muutosta koskevassa lupaharkinnassa sovellettaisiin direktiivilaitoksia koskevia säännöksiä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin olennaisen muutoksen määritelmää koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Asetuksenantovaltuutta käytettäisiin tarvittaessa teollisuuspäästädirektiivin täytäntöön panemiseksi. Direktiivissä on säännöksiä muun muassa suurten polttolaitosten, jätteenpolttolaitosten ja haihtuvia orgaanisia liuottimia käyttävien laitosten olennaisista muutoksista ja niiden perusteista.*

#### 2.4.3. Määräys lupamääräysten tarkistamiseksi (71 §)

Hallituksen esityksen perustelumuiotiossa lupamääräysten tarkistaminen (HE 71 §) perustellaan seuraavasti:

*Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevan ympäristönsuojelulain 55 §:n 2 momentin tapaan, että luvassa voidaan määrätä lupamääräysten tarkistamisesta ja että päätöksessä on tällöin määrättävä, mihin mennessä hakemus on tehtävä ja mitä selvityksiä tuolloin on esitettävä.*

*Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ympäristöluvan tarkistamismääräyksen antamisesta. Voimassa olevassa laissa asiaa on ohjattu melko väljästi: tarkistamista koskeva määräys annetaan, ellei tällaista määräystä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Käytännössä määrätyt tarkistamiskäytännöt ovat olleet valtion lupaviranomaisten myöntämässä luvissa keskimäärin noin yhdeksän vuotta. Ne ovat kuitenkin vaihdelleet tapauskohtaisesti, noin vuodesta aina 17 vuoteen. Nyt ehdotettavassa säännöksessä tarkennettaisiin tarkistamisen tarpeellisuutta ja aikaväliä koskevan harkinnan perusteita nykyiseen verrattuna. Harkinnassa olisi arvioitava toiminnan laajuutta ja merkittävyyttä sekä toiminnasta aiheutuvia päästöjä ja niiden vaikutuksia. Tarkistamisen tarpeellisuus, laajuus ja määräaika ratkaistaisiin tapauskohtaisen arvioinnin avulla. Tarkistamisen tarvetta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon, mitä muualla tässä laissa säädetään mahdollisuudesta muuttaa lainvoimaista lupaa tai lupamääräyksiä, vaikka tästä ei olisi erillistä mainintaa säännöksessä.*

*Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi vesienhoitosuunnitelmien, merenhoitosuunnitelman ja niiden toimenpideohjelmien huomioon ottamisesta vastaavasti kuin voimassa olevan ympäristönsuojelulain 55 §:n 2 momentissa.*

*Pykälän 3 momentissa viitattaisiin direktiivilaitosten lupien tarkistamiseen. Direktiivilaitoksen lupamääräyksiä ei määrättäisi tarkistettavaksi yleensä tämän pykälän nojalla, vaan sitä koskeva erityissäännös olisi lain 80 §:ssä. Tarkistaminen sidottaisiin 80 §:ssä BAT-päätelmien voimaantuloon. Määräys direktiivilaitoksen lupamääräysten tarkistamisesta voitaisiin kuitenkin antaa tämän säännöksen nojalla, jos bat-päätelmien voimaantuloon kytkettyä tarkistamista ei tehtäisikään ennalta arvioidussa aikataulussa. Määräyksellä voitaisiin muun muassa varmistaa, että lupamääräykset joka tapauksessa tarkistetaan säännöllisesti, vaikka BAT-päätelmiä ei uusittaisi suunnitellussa kahdeksan vuoden rytmissä. Tällaisen määräyksen antaminen olisi lupaviranomaisen harkinnassa.*

*Pykälän 4 momentissa säädettäisiin lupamääräysten tarkistamista koskevasta menettelystä viittaamalla ympäristöluvan hakemista ja eräiden hakemusasioiden käsittelyä koskeviin pykäliin.*

#### 2.4.4. Luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella (90 §)

Hallituksen esityksen perustelumuiotiossa luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella (HE 90 §) perustellaan seuraavasti:

*Pykälässä säädettäisiin lupaviranomaisen oikeudesta täydentää lupaa 54 §:n nojalla saamansa selvityksen perusteella. Pykälä vastaisi voimassa olevan ympäristönsuojelulain 55 §:n 3 momenttia, jonka mukaan lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa 43 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisen selvityksen perusteella. Asian käsittelyssä noudatettaisiin lain 96 §:ää.*

#### 2.4.5. Luvan selventäminen (92 §)

Hallituksen esityksen perustelumuiotiossa luvan selventäminen (HE 92 §) perustellaan seuraavasti:

*Uudessa pykälässä säädettäisiin luvassa olevien tietojen ajan tasalle saattamisesta. Tässä pykälässä tarkoitetut muutokset olisivat vähäisiä, siten että luparatkaisun asiallinen sisältö ei muuttuisi. Luvan tiedot voisi olla tarpeen saattaa ajan tasalle esimerkiksi silloin, kun toiminnanharjoittaja on vaihtunut tai kun lupapäätöstä olisi tarpeen selventää toiminnassa tapahtuneiden vähäisten muutosten vuoksi taikka toimintaa suoraan sitovien säädösten muuttumisen vuoksi. Jos luvan selventäminen olisi tarpeen, lupaviranomainen antaisi toiminnanharjoittajan tai valvontaviranomaisen pyynnöstä asiasta kirjallisen lausuman. Kaikkia pieniä muutoksia ei olisi tarpeen käyttää lupaviranomaisessa, sillä yleensä riittää, että toiminnanharjoittajalla ja valvojalla on ajantasainen tieto tapahtuneista muutoksista.*

#### 2.4.6. Yleinen luvanvaraisuus (27.1 §)

Hallituksen esityksen 27.1 §:ssä tai sen perusteluissa ei ole mainintaa pykälän käyttämisestä toiminnassa tapahtuvien muutosten lupaharkinnan perustana.

#### 2.5. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

Teollisuuspäästödirektiivin (IED) 5 artiklan 3. kohdassa säädetään, että olennaisen muutoksen tai uuden laitoksen lupaharkinnassa tulee hyödyntää ympäristövaikutusten arviointiprosessissa saatuja tietoja, mikä hankkeelle on laadittu ympäristövaikutusten arviointi (yva).

Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (4 §) on käytetty termiä ”olennainen muutos” varsin yhteneväisesti teollisuuspäästödirektiivin (IED) samannimisen käsitteen kanssa:

*”... Arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.”*

#### 2.6. Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista

Valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastojen maksuista vuosina 2014 ja 2015 (1092/2013) määritellään luvan käsittelystä perittävien maksujen suuruudet seuraavasti:

*Toiminnan olennaista muuttamista (ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentti), lupamääräyksen tarkistamista (ympäristönsuojelulain 55 §:n 2 momentti) tai luvanmukaisen toiminnan jatkamista koskevan lupahakemuksen käsittelystä peritään maksu, jonka suuruus on 50 prosenttia taulukon mukaisesta maksusta. Lupamääräysten muuttamista (ympäristönsuojelulain 58 §) koskevan hakemuksen käsittelystä peritään maksu, jonka suuruus on 30 prosenttia taulukon mukaisesta maksusta. Jos kuitenkin asian käsittelyn vaatima työ-määrä vastaa uudelta toiminnalta vaadittavan luvan käsittelyä, peritään taulukon mukainen maksu. Jos kysymys on yksittäisen lupamääräyksen teknisluonteisesta muuttamisesta, maksun suuruus on 10 prosenttia taulukon mukaisesta maksusta.*

### 3. Aiemmat selvitykset

#### 3.1. YSL (86/2000) 55.2 § lupamääräysten tarkistamisohjeistuksesta v. 2007

Ympäristöministeriön johdolla on vuonna 2007 laadittu ohjeistusta lupamääräysten tarkistamisesta (YSL 55.2 §). Ohjeistus on osin otettu käyttöön, mutta osin myös unohdettu. Ohjeistuksessa on käsitelty kaksi vaihtoehtoa; 1) tilanne, jossa lupamääräysten voimassaoloa jatketaan sellaisenaan ja 2) tilanne, jossa lupamääräyksiä muutetaan. Ensimmäistä ei juuri liene

sovelletun, johtuen ainakin osittain siitä, että lupamääräyksissä viitataan usein suoraan säädöksiin tai toistetaan säädösten tekstiä, joka on lupa-kauden aikana muuttunut. Vaihtoehdossa 2 esitetään käytäntöjä, jotka keventäisivät lupamääräysten tarkistushakemusten käsittelyä verrattuna ensimmäisen ympäristönsuojelulain mukaisen luvan käsittelyyn.

### **3.2. *Selvitys ympäristönsuojelulain mukaisten lupien muuttamisen ja tarkistamisen keventämismahdollisuuksista (11.9.2012, Luonnos)***

Suomen ympäristökeskuksen laatimassa 11.9.2012 päivätyssä ympäristönsuojelulain mukaisten lupien muuttamisen ja tarkistamisen keventämistä koskevan selvityksen luonnoksessa tuodaan esille mm. seuraavia pienryhmän toimeksiannon kannalta olennaisia seikkoja:

- Olennaisina muutoksina pidetään muutoksia luvan myöntämisen lähtökohdissa, kuten tuotannon tai eläinmäärän lisäys, polttoaineen vaihtuminen, viemärintialueen laajentuminen tai jätevesimäärän lisääntyminen.
- Hakemus toiminnan olennaiseksi muuttamiseksi käsitellään kuten uuden luvan lupahakemus. Käytännössä joko muutetaan voimassa olevan luvan lupamääräyksiä tai myönnetään uusi lupa koko toiminnalle tai jo olemassa olevan toiminnan rinnalla aloitettavalle uudelle toiminnalle (ks. luku 2.4.2). Lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä asianosaisia kuullaan normaalisti. Vaikka olennaiselle muutokselle tulisikin olla lainvoimainen lupa ennen toiminnan muutosta, käytännössä toiminta on usein muuttunut jo ennen luvan hakemista.

### **3.3. *Talvivaaraselvitys (12.2.2013)***

Selvityksessä todetaan, että luvan muuttamista koskevien säädösten soveltamiskäytäntö on ollut sekavaa ja epäyhtenäistä. Esimerkiksi VHO:n kanta on ollut, ettei YSL 58 §:ää voida soveltaa lainkaan tilapäisiin muutoksiin. Tilapäisissä muutostilanteissa pitäisi luvan muuttaminen siten tapahtua YSL 28.3 §:n mukaisesti. YSL 28.3 §:n soveltamisen osalta on keskusteltu, milloin kysymys on olennaisesta muutoksesta ja myös siitä, onko muutos niin mittava, että se aukaisee koko luvan uudelleen käsittelyn. Valmisteltavana olevan ympäristönsuojelulain 29 §:ää, (HE 29 §) joka koskee toiminnan olennaista muutosta, on tulkittu myös siten, että sen mukaan asia käsiteltäisiin aina omana asianaan, jolloin muutoksen vaikutusta koko toimintaan ja mahdollista koko luvan uudelleen tarkastelua ei enää ilmeisesti tehtäisi. Lupamääräysten tarkistamista on myös tulevaisuudessa tarkoitus vähentää.

Selvityksessä edelleen esitetään, että tulkintaerimielisyydet ja kysymys YSL 62 §, 64 §, 58 § ja 28.3 § soveltamisesta toiminnan muutostilanteissa tulisi ratkaista uuden ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä. Asioita alueella hoitavat ja säännöksiä soveltavat virkamiehet tuntevat olevansa monesti puun ja kuoren välissä, kun asiat pitää käytännössä tavalla tai toisella ratkaista, ettei jouduttaisi aivan hallitsemattomaan tilanteeseen.

### 3.4. **IMPEL –projekti: Industrial Emissions Directive (IED) – the transition to IED permits and how to deal with substantial change at a permitted facility**

IMPEL-projektin loppuraportti käsittää neljä suositusta teollisuuspäästö-direktiivin mukaisiin ympäristölupiin siirtymiseen valmistautumisessa jäsen-valtioissa. Suositukset ovat luonteeltaan asian merkittävyyden selvittämistä kansalliselle lupaviranomaiselle:

- 1) Päästörajan ilmoittaminen pitoisuus- tai kokonaispäästö pohjaisena
- 2) Lupaharkinnan harmonisointi jäsenmaan ja EU:n tasolla
- 3) Muun kuin normaalitoiminnan määritelmän erot eri jäsenmaissa
- 4) EU-määräysten implementointi, kuten BAT-päätelmien soveltaminen

Suositukset ovat tämän toimeenpanoasiakirjan sisällön suhteen pääosin irrallisia. Päästörajan ilmoittaminen pitoisuutena arvatenkin tulee Suomessa jatkossa yleistymään. Teollisuuspäästödirektiiviin perustuva HE 75 §:n vaatimus päästöraja-arvojen määrittämisestä siten, ettei päätelmien päästö-tasoa ylitetä normaaleissa toimintaolosuhteissa tulee todennäköisesti aiheuttamaan tulkintaeroja normaalien toimintaolosuhteiden ja lisääntyneitä yksityiskohtaisia vaatimuksia erotinlaitteiden kokonaiskäyntiajasta.

### 3.5. **Valitustuomioistuinten tulkinnat**

#### 3.5.1. *Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnat*

KHO 1435 (6.6.2008)

Teollisuuslaitoksen tuotantoa ja tuotantotapaa oli kysynnän muuttuessa muutettu siten, että aikaisemmassa vesilain perusteella myönnetyssä luvassa vahvistettua päästörajaa ei enää ollut pystytty noudattamaan. Kysymys oli sellaisesta päästöjä lisäävästä toiminnan muutoksesta, johon on haettava ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentin mukaista muutoslupaa ja johon ympäristöluvan muuttamista koskevaa ympäristönsuojelulain 58 §:ää ei siten ollut sovellettava

KHO 79/2013

Ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentin ja 58 §:n 1 momentin suhde:

Korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristönsuojelulain systematiikan ja lain esitöiden valossa ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentin ja 58 §:n 1 momentin suhde oli tarkoitettu järjestää lähtökohtaisesti siten, että toiminnanharjoittajan itsensä toteuttamien ja toiminnan ympäristövaikutuksia lisäävien muutosten hyväksyttävyyden ratkaistiin ensin mainitun lainkohdan tarkoittamassa ympäristöluvan muuttamisen menettelyssä, kun taas muiden tahojen aloitteesta ympäristölupaan jälkikäteen tehtävät muutokset perustuivat viimeksi mainittuun lainkohtaan.

Ympäristönsuojelulain 58 §:n 1 momentissa, toisin kuin esimerkiksi luvan peruuttamista koskevassa lain 59 §:ssä, tosin mainittiin aloitteentekijänä myös luvan haltija itse. Tällöin kysymys oli siitä, ettei toimintaa varsinaisesti

muutettu, mutta muusta 58 §:n 1 momentissa tarkoitettusta syystä oli tarpeen muuttaa lupaa. Kun kysymys oli toiminnan muuttamisesta, josta aiheutui ympäristövaikutuksia tai muita 28 §:n 3 momentissa tarkoitettuja seurauksia, oli luvan muuttamiseen sovellettava 58 §:n sijasta 28 §:n 3 momenttia. Esimerkkinä lain 58 §:n mukaisesta tilanteesta oli lain esitöissä mainittu tilanne, jossa luvan noudattaminen jälkeensä osoittautui mahdottomaksi ja jossa asia ei ollut korjattavissa lupamääräykselle asetettua määräaikaan ympäristönsuojelulain 115 §:n nojalla pidentämällä.

Toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun olennaiseen toiminnan muuttamiseen oli ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentin mukaan oltava lupa. Lupaa ei kuitenkaan tarvittu kahdella edellytyksellä, joiden molempien tuli täytyä yhtä aikaa: 1) muutos ei lisännyt ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä ja 2) lupaa ei toiminnan muutoksen vuoksi ollut tarpeen tarkistaa.

KHO 2140/2005

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että muutettaessa kaivostoimintaa hakemuksessa tarkoitettulla tavalla toiminnan tärinävaikutukset tulivat ajallisesti lisääntymään aikaisemmin ympäristöluvan saaneeseen kaivostoimintaan verrattuna. Koska haettu muutos saattoi lisätä ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tärinänä ilmenevää ympäristön pilaantumista, tärinää koskevaa aikaisempaa lupamääräystä oli ollut tarpeen täydentää. Tämän vuoksi hakemus olisi tullut käsitellä ympäristölupavirastossa sellaisena ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentin mukaisena hakemuksena, jossa kysymys on tärinän vaikutusten lisääntymisestä aikaisempaan toimintaan verrattuna, eikä ympäristönsuojelulain 58 §:ssä tarkoitettuna ympäristöluvan muuttamista koskevana hakemuksena. Ympäristölupaviraston olisi tullut harkita uudelleen lupaedellytykset ainoastaan tärinän ehkäisemisen eikä kaivostoiminnan muiden ympäristöhaittojen osalta samoin kuin ainoastaan tärinän ehkäisemisen osalta tarvittavat lupamääräykset.

### 3.5.2. Vaasan hallinto-oikeuden tulkinnat

Vaasan hallinto-oikeus on 7.9.2012 antamassaan päätöksessä katsonut, että YSL 58 §:ää ei voida soveltaa lainkaan tilapäisiin muutoksiin. Asia eteni KHO:een, jonka ratkaisu (79/2013) on perusteiltaan erilainen, joten kantaa YSL 58 §:n soveltuvuudesta tilapäisiin muutoksiin ei KHO ottanut.

## 4. Ryhmän näkemys

### 4.1. Olennainen muutos

Teollisuus päästödirektiivin (IED) 63 artiklan 2. kohdan perusteella olennaisen muutoksen kohteena olevaa [orgaanisia liuottimia käyttävän] laitoksen osaa pidetään joko uutena laitoksena tai, jos koko laitoksen kokonaispäästöt eivät ylitä niitä päästöjä, jotka olisivat syntyneet, jos olennaisen muutoksen kohteena ollut osaa olisi pidetty uutena laitoksena, olemassa olevana laitoksena. Suomeksi tämä tarkoittanee sitä, että jos muutoksen kohteena oleva laitoksen osa vastaa päästöiltään uuden



laitoksen vaatimuksia, eikä muutos lisää päästöjä muuallakaan, laitosta voidaan edelleen pitää olemassa olevana laitoksena.

Olennainen muutos ei ole kyseessä, mikäli laitoksen päästöt vähenevät. Päästöjen lisääntymisen tulee myös olla merkittävää, jolloin tavanomainen esimerkiksi prosessin optimoimiseen perustuva tuotannon lisääntymisestä aiheutuva päästön vähäinen, mutta luvan tarkistamista mahdollisesti edellyttävä muutos, ei olisi lähtökohtaisesti olennainen. Erityisesti suurteollisuuden osalta tällöin tulee kuitenkin tarkastella direktiivin määritelmän mukaisesti voiko muutoksesta aiheutua *merkittäviä* ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia.

Erityisesti parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan verrattuna liian tiukaksi määrättyjen päästörajoiden korjaaminen ei nykyisenkään YSL 58 § 1 mom kohta 3a) perusteella ole olennainen muutos.

Tulkinta laitoksen statuksesta (olemassa oleva / uusi) saattaa tulla ainakin joillain toimialoilla merkittäväksi erityisesti vertailuasiakirjojen (bref) BAT-päätelmien soveltamisessa, jos niissä on esitetty eri päästörajat uusille ja olemassa oleville laitoksille. Tulkinnassa tulee ottaa huomioon muutoksen merkittävyys laitoksen prosessin ja päästöjen kannalta katsottuna, jotta olemassa olevalta laitokselta ei edellytettäisi parhaan käyttökelpoisen tekniikan vertailuasiakirjan (bref) bat-päätelmien mahdollisia uuden laitoksen päästörajaja tai muita päästövähennystoimenpiteitä, kun tehty muutos laitoksella ei niitä mahdollista eikä niitä kohtuudella voi olettaa sovellettavan. Koska käsitettä "olemassa oleva laitos" ei ole teollisuuspäästädirektiivissä määritetty, tulisi tästä saada komissiolta tulkinta.

Olennainen muutos on teollisuuspäästädirektiivissä (IED) määritelty melko hyvin. Sekä IPPC-, että teollisuuspäästädirektiivin määritelmän perusteella toiminnassa, sen luonteessa tai laajuudessa tulee tapahtua muutos, jonka johdosta saattaa aiheutua merkittäviä ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia. Teollisuuspäästädirektiivistä on kuitenkin poistettu olennaisen muutoksen määritelmästä kohta "käytön muutoksia tai laajennuksia pidetään olennaisina, jos muutos tai laajennus itsessään vastaa liitteessä I mahdollisesti vahvistettuja rajoja", mikä oli omiaan madaltamaan kynnystä tulkita muutos olennaiseksi ainakin sanamuodon "käytön muutos" myötä. Merkittävää on se, että määritelmä on teollisuuspäästädirektiivissä eri sisältöinen kuin IPPC-direktiivissä, mistä johtuen hallituksen esityksen käsitteen "olennainen muutos" tulisi olla sisällöltään eri kuin nykyisen YSL:n vastaava.

YSL:n (86/2000) käsite "olennainen muutos" on tulkittu jatkumoksi aiemman terveydensuojelulain (763/1994) samansisältöiselle käsitteelle, joten sitä on tulkittu yleisesti laajemmin kuin IPPC-direktiivissä on todennäköisesti tarkoitettu. Ryhmän näkemyksen mukaan teollisuuspäästädirektiivin myötä käsitteen merkitys on ainakin direktiivilaitosten osalta muuttunut. Koska on vaikea perustella samalle termille erisisältöisiä merkityksiä riippuen siitä, onko laitos direktiivilaitos vai kansallisesti luvanvaraiseksi säädetty, tulee ryhmän näkemyksen mukaan soveltaa direktiivin

mukaista käsitettä myös kansallisesti luvanvaraisiksi säädetyille laitoksille soveltuvien osien. Ryhmän näkemyksen mukaan teollisuuspäästödirektiivin olennaisen muutoksen määritelmän ulkopuolelle jäävät muutoksen tulisi aiempaa useammin tulkita muiksi kuin olennaisiksi muutoksiksi. Näin ei kuitenkaan ole tarkoitus alentaa kynnystä muuttaa lupaa. Nykyisin päätöksiä muutetaan YSL 58 §:n olennaisina muutoksina melko vapaasti, minkä lisäksi suuri osa muutoksista perustellaan vain yleisillä pykälillä (YSL 28 §, YSA 1 §).

KHO:n ottama kanta (79/2013), että lähtökohtaisesti toiminnanharjoittajan toteuttamien muutosten hyväksyttävyyttä ei ratkaista YSL 58 §:n perusteella, vaan tähän olisi käytettävä YSL 28.3 §:ää asettaa lupaviranomaisen hankalaan asemaan. Kyseiset pykälät on kopioitu hallituksen esitykseen käytännössä sellaisenaan, joten niiden soveltamisessa vanhan ympäristönsuojelulain ja samalla viime vuosituhannen terveydensuojelulain painolasti seuraa mukana ja samanaikaisesti teollisuuspäästödirektiivin (IED) tuoma olennaisen muutoksen määritelmä ja BAT-päätelmien mahdollisesti erilainen soveltaminen olennaisen muutoksen läpi käyneelle laitokselle lisäävät olennaisen muutoksen tulkinnan merkitystä. Ryhmän näkemyksen mukaan tämä lisää tarvetta tehdä selkeä tulkinta käsitteen merkityksen muuttumisesta.

HE 89 § ei sisällä vaihtoehtoa toiminnassa tapahtuneen ei-olennaisen muutoksen käsittelyyn, mistä johtuen HE:stä – kuten vanhasta YSL:stä – puuttuu käytännössä pykälä muiden kuin olennaisten muutosten käsittelylle.

Laitoksella tapahtuneen muutoksen määrittäminen olennaiseksi tulisi lupapäätöksessä erikseen perustella riippumatta siitä onko hakija erikseen hakenut lupaa 29 §:n mukaiselle olennaiselle muutokselle, jotta lupaviranomaisen tulkinta olennaisesta muutoksesta ainakin direktiivilaitosten osalta muuttuisi teollisuuspäästödirektiivin (IED) 3 artiklan 9 kohdan mukaiseksi. Valvontaviranomainen tekee luvantarveharkinnan, missä yhteydessä saatetaan lausua suunnitellun muutoksen edellyttävän luvan muutosta. Tulkinta olennaisen muutoksen ja muun luvan muuttamisen välillä kuuluu kuitenkin lupaviranomaiselle.

Luvanvaraisen toiminnan muu kuin vähäinen laajeneminen uudelle kiinteistölle edellyttää lähtökohtaisesti luvan muutosta, vaikka hakija pystyisikin esittämään, etteivät päästöt lisäänty. Poikkeuksena saattaisi olla tapaukset, joissa esimerkiksi suuren teollisuusalueen sisällä yhtiöiden välistä relokaatiota, eikä teollisuusalue itsessään laajene ja hakijan toiminnan kokoluokkaan suhteutettuna vähäinen muutos sijoittuu kiinteistölle, jolla hakijalle ei aiemmin ole toimintaa ollut. Useissa tapauksissa laajeneminen uudelle kiinteistölle olisi kuitenkin teollisuuspäästödirektiivin (IED) tarkoittamaa uutta toimintaa. Mikäli laajeneminen edellyttää kaavan muutosta, kyseeseen saattaa tulla olennainen muutos.

Laitoksen valvonnan siirtyminen viranomaiselta toiselle ei ole luvan muuttamista edellyttävä muutos tai olennainen muutos. Mikäli laitos

muuttuu teollisuuspäästädirektiivin (IED) liitteen 1 tarkoittamaksi esimerkiksi tuotannon lisääntymisen, direktiivin aiemman virheellisen tulkinnan, tai direktiivin liitteen muutoksen vuoksi, on muutos kuitenkin direktiivin 20 artiklan 3. kohdan perusteella aina olennainen.

Teollisuuspäästädirektiivin (IED) 63 artiklan 1. kohdassa on määritetty orgaanisten liuottimien päästön lisääntymisen perusteella ns. voc-laitoksilla siten, että toiminnasta riippuen 10 – 25 % haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (voc) päästölisäys on olennainen. Vaikka kyseisellä kohdalla ei säädetäkään muista kuin ns. voc-laitoksista, on tämän perusteella kuitenkin mahdollista hahmottaa mitä käsitteellä olennainen muutos on päästön lisääntymisen kannalta mahdollisesti tarkoitettu. Koska kyseisiä prosenttiarvoja ei kuitenkaan ole direktiivissä muille toiminnoille kirjattu, ei näitä voi sellaisenaan yleispätevästi soveltaa.

Koska päästöjen lisääntyminen on olennaisen muutoksen ytimessä, on luvassa esitettyjen ympäristö- tai terveysvaikutusten kannalta merkittävien päästöjen vähentämistoimia olennaisesti heikomman ratkaisun käyttöönottoaminen peruste hakea luvan olennaista muuttamista.

**Edellä mainittujen perusteluiden pohjalta voi yhteenvetona todeta, että teollisuuspäästädirektiivin implementoivan hallituksen esityksen mukainen ”olennainen muutos” tarkoittaa eri asiaa kuin vanhan ympäristönsuojelulain mukainen vaihtelevasti tulkittu, mutta tilastollisesti tarkastellen vakiintunut käsite on tarkoittanut. Käsitteen ”olennainen muutos” soveltamisessa tulee siis hallituksen esityksen mukaisen YSL:n soveltamisessa ottaa huomioon, että käsite ei voi olla sekä jatkumoa vanhan YSL:n aikaiselle käsitteelle ”olennainen muutos” että vastata sisällöltään teollisuuspäästädirektiivin samanimistä käsitettä. Teollisuuspäästädirektiivin implementoinnin myötä käsite on muuttanut tai ainakin sen pitäisi muuttaa merkitystään. Vanhan YSL:n aikaiset oikeustapaukset eivät täten sovellu ennakkotapauksiksi teollisuuspäästädirektiivin tarkoittamille olennaisille muutoksille. Käsitteiden ristiriidan ratkaisemiseksi ryhmä esittää kahta vaihtoehtoa, joista vaihtoehtoa 1 pidetään parempana.**

**Vaihtoehtona 1 ryhmä esittää, että HE:een tulisi YSL:n uudistuksen 2. vaiheessa lisätä pykälä ”luvan muutos”, joka olisi käsitteellisesti ja oikeuskäytännössä jatkumo YSL:n ja THL:n olennaiselle muutokselle. HE 29 §:n ”Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen” olisi tällöin teollisuuspäästädirektiivin määritelmän mukainen. HE 29 §:n ”Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen” tulisi olla myös muille kuin direktiivilaitoksille sovellettavissa direktiivin hengessä ja toisaalta ”luvan muutoksen” myös direktiivilaitoksille, kun lupapäätöstä halutaan muuttaa kansallisen käytännön mukaisesti muusta kuin direktiivin tarkoittamasta syystä.**

**Vaihtoehtona 2 ryhmä esittää, että mikäli käsitteen ”Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen” jatkumo YSL:stä ja THL:stä halutaan säilyttää, tulee HE 29 §:ään lisätä omaksi momentikseen (tai HE 7 lukuun**

omaksi pykäläkseen) ”direktiivilaitoksen olennainen muutos”, jotta kansallinen käsite ei jatkossa sotkisi teollisuuspäästödirektiivin soveltamista. Samalla kuitenkin HE 29 §:n mukainen ”olennainen muutos” olisi sovellettavissa myös direktiivilaitoksille tarkoittaen niitä aiemman oikeuskäytännön mukaisia ”olennaisia muutoksia”, jotka eivät kuitenkaan olisi direktiivin määritelmän mukaisia. Vaihtoehto 2 ei kuitenkaan selventäisi nykykäytännön mukaista ”olennaista muutosta vähäisemmän muutoksen” pykäläpohjaa.

Molemmissa tapauksissa **HE 89 §:n otsikko tulisi muuttaa vastaamaan pykälän käyttötarkoitusta vastaavaksi**. HE:ssä oleva ”Luvan muuttaminen” on pykälän käyttötarkoitus huomioon ottaen harhaanjohtava. Ryhmä esittää parempina, joskaan ei parhaina mahdollisina vaihtoehtoina ”toimintaympäristön muutos” tai ”muut kuin toiminnan muutoksesta lähtevät luvanmuutokset”. On myös erikseen mainittava, ettei ryhmä halua esittämällään muutoksella alentaa luvan muutoskynnystä.

#### **4.2. Lupamääräysten tarkistaminen**

Suomessa on annettu joitain lupapäätöksiä, joissa on sekä tarkistettu lupamääräykset että myönnetty lupa jälkikäteen olennaiselle muutokselle. Teollisuuspäästödirektiivin (IED) implementoinnin jälkeen jälkikäteen luvan myöntäminen olennaiselle muutokselle ei sinänsä ole perusteltavissa. Koska muutoksia laitoksilla tullaan jatkossakin vähäisessä määrin jälkikäteen hyväksymään, on erityisesti direktiivilaitosten osalta tärkeää huomata näissäkin olennaisen muutoksen ja muun kuin olennaisen muutoksen ero. Direktiivin 20 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jottei mihinkään toiminnanharjoittajan suunnittelemaan olennaiseen muutokseen ryhdytä ilman tämän direktiivin mukaista lupaa, mikä lähinnä lisää painetta valvontaviranomaiselle olla ajan tasalla direktiivilaitoksilla tapahtuvista muutoksista. Ryhmällä ei resurssien puolesta ollut mahdollisuutta käydä päätöksiä laajemmin läpi, mutta voi olettaa lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä hyväksytyjen muutosten olevan harvoin ainakaan ryhmän uuden HE-YSL:n soveltamisesta esittämän mukaisesti olennaisia, vaikka vastaavan tasoisten muutosten on erillisissä päätöksissä tulkittu olevan olennaisia.

Lähtökohtaisesti lupaviranomaisella ei tulisi olla ongelmia erottaa toisistaan lupamääräysten tarkistamista olennaisesta muutoksesta. Usein kuitenkin lupamääräyksiä tarkistettaessa huomataan toiminnassa tapahtuneen siinä määrin merkittäviä muutoksia, että asian käsittelyyn kuluu pelkkään lupamääräysten tarkistamiseen verrattuna runsaammin aikaa. Kyseessä voi olla useiden pienempien muutosten käsitteleminen jälkikäteen lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä, jolloin asia tulee ensisijaisesti ottaa huomioon asian käsittelystä perittävän maksun suuruudessa maksuasetuksen sallimalla tavalla.

#### **4.3. Luvan muuttaminen**

Nykyisin laitoksilla tapahtuvat muut kuin olennaiset tuotannossa tapahtuvat muutokset käsitellään käytännössä usein YSL 28.1 §:n mukaisesti.

Hallituksen esityksen perusteella on arvioitavissa, että jatkossa käytetään hallituksen esityksen 27.1 §:ää kunnes ryhmän esittämiä muutoksia saadaan lakiin vietyä.

#### **4.4. Luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella**

Nykyisen ympäristönsuojelulain 55.3 §:n mukainen luvan täsmentäminen tai täydentäminen erillisen selventämisen perusteella on jatkossa vähemmän käytetty kuin laitosten ensimmäisten ympäristönsuojelulain mukaisten lupien yhteydessä. Tällöin pykälällä mahdollistettiin päätöksen antaminen, vaikka jokin olennainen asia edellytti lisäselvitystä. Lisäselvityksen perusteella annettiin myöhemmin ns. häntäpäätös. Pykälän käyttö on edelleen mahdollinen, mutta käyttöä tulee pyrkiä merkittävästi rajoittamaan.

#### **4.5. Luvan selventäminen**

Hallituksen esityksen 92 §:n mukainen lupaa selventävän lausuman merkitys ei ryhmälle täysin auennut. Pykälällä on ilmeisesti tarkoitettu joidenkin vähäisten muutosten käsittelemistä keveämmällä menettelyllä, mutta ryhmän käsityksen mukaan pykälää ei ole loppuun saakka harkittu. Esimerkiksi lausuman valituskelpoisuudesta ei ole mainittu mitään. Toisaalta pykälä mahdollistaa sen, että lupaviranomainen alkaa toiminnanharjoittajan pyynnöstä tulkita annettuja päätöksiä, mikä on omiaan sotkemaan valvonta- ja lupaviranomaisen tehtävänjakoa. Pykälän mukaisen hakemuksen käsittelymaksu olisi ilmeisesti maksuasetuksessa (1092/2013) mainittu 10 % taulukon mukaisesta maksusta.

#### **4.6. Soveltamisen ero direktiivilaitosten ja kansallisten laitosten välillä**

Vaihtoehdossa 1: tulkinta ”luvan muutoksen” ja ”olennaisen muutoksen” välillä tulisi olla mahdollisimman yhteneväinen teollisuuspäästädirektiivin (IED) tarkoittamille ns. direktiivilaitoksille ja kansallisesti luvanvaraisiksi säädetyille laitoksille. Molemmissa tapauksissa olennainen muutos edellyttää harkintaa luvan myöntämisen edellytysten täyttymisestä muutoksen osalta, mitä ”luvan muutoksen” osalta ei tehtäisi.

Vaihtoehdossa 2. ”direktiivilaitoksen olennainen muutos olisi varattu vain direktiivilaitosten teollisuuspäästädirektiivin tarkoittamaa olennaista muutosta varten. Olennainen muutos vastaisi tällöin YSL:n ja THL:n vastaavaa käsitettä. Direktiivilaitosten ja kansallisten laitosten välillä tulisi kuitenkin käsitteellisesti ero ”olennaisen muutoksen” soveltamisessa, sillä direktiivilaitoksilla olisi yläpäässä suuremmille muutoksille oma pykälänsä.

#### **4.7. Luvan tarkistamishakemuksen käsittely lupaviranomaisessa**

Valtion lupaviranomaiset tarvitsevat ohjeen ja yhteisen linjan siitä, miten kevyesti luvan tarkistushakemus voidaan käsitellä, kun lupapäätös on olennaisilta osiltaan ajan tasalla. Direktiivilaitosten osalta vertailuasialkirjojen (bref) päivittäminen johtanee joka tapauksessa useimmilla toimialoilla laajempiin tarkistamiskierroksiin BAT-päätelmien julkaisemisen jälkeen. Ympäristöluvista määrättyjä tarkistamishakemuksia on tulossa enenevässä määrin vireille vuodesta 2014 alkaen ja BAT-päätelmien

julkaisemisesta johtuvia hakemuksia suuremmassa määrin vuotta paria myöhemmin.

Kun kyseessä on olennainen muutos, luvan myöntämisen edellytykset tulee tarkastella hakemuksen käsittelyn yhteydessä, mitä ”vähäisemmän kuin olennaisen muutoksen” käsittelyssä ei tulisi tehdä. Tällöin pitää kuitenkin muistaa, että ryhmän ehdotus 1 olennaisen muutoksen teollisuuspäästö-direktiivin mukaisesta määritelmästä olisi käytöltään huomattavasti rajoitetumpaa kuin vanhan YSL:n ”olennainen muutos” oli. Ehdotuksessa 2 aiemmin YSL 28.1 §: tai YSL 58 §:n nojalla käsitellyt muutokset saattaisivat jatkossa muuttua olennaisiksi muutoksiksi, mikä ei ole työryhmän näkemyksen mukaan toivottavaa.

Joissakin tilanteissa voisi olla tarkoituksenmukaista laatia lupamääräysten tarkistamisesta vain määräysten muutoksia koskeva suppea päätös tai päätös, ettei lupapäätöstä ole tarpeen muuttaa, mutta muuttunutta lainsäädäntöä tulee kuitenkin noudattaa. Tässä voisi viitata esimerkiksi jätelain uudistuksen myötä muuttuneisiin jätteiden siirtoasiakirjamääräyksiin. Tällaisen päätöksen liitteeksi tulisi liittää aikaisempi ympäristölupapäätös. Lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä on kuitenkin selvyiden vuoksi suositeltavaa, ettei useita eri aikaan myönnettyjä lupia jätetä voimaan, vaan yhdistetään ne yhdeksi päätökseksi.

#### **4.8. Olennainen muutos ja ympäristövaikutusten arviointi**

Terminologian yhtenäisyyden perusteella on perusteltua olettaa, että yvaviranomaisen tekemä yva-lain mukainen tulkinta muutoksen olennaisuudesta sitoo ympäristölupaviranomaista ympäristönsuojelulain mukaisen tulkinnan tekemisessä. Vastaavaa takaisinkytkentää ei kuitenkaan ole. HE:n tai IED:n (ryhmän esittämän) määritelmän mukainen olennainen muutos laitoksella ei siis koskaan ole itsessään peruste YVA-prosessin käynnistämiseksi.

#### **4.9. Uusien BAT-päätelmien johdosta vireille tulleiden hakemusten käsittely**

HE 78 §:ssä määrätään mm., että jos (...) määrättävät päästöraja-arvot johtaisivat kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin laitoksen maantieteellisen sijainnin tai teknisen ominaisuuksien taikka paikallisten ympäristöolosuhteiden vuoksi, ympäristöluvassa voidaan määrätä (..) säädettyä lievemmit päästöraja-arvot. Käsitteiden laitoksen maantieteellinen sijainti ja paikalliset ympäristöolosuhteet avaaminen yhdenmukaistaisi poikkeuksien valtakunnallista soveltamista.

HE:n malli, jossa valvontaviranomainen tekee tulkinnan toiminnan bat-päätelmien mukaisuudesta on siinä mielessä ongelmallinen, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan (bat) vertailuasiakirjojen (bref) osalta osaaminen on erityisesti lupaviranomaisella. Valvontaviranomaisen sitominen tähän lisää hallinnon työmäärää kokonaisuutena katsottuna.

HE:stä ei selvästi käy ilmi, miten kansallinen luvantarkistus ja bat-päätelmien julkaisurytmi on tarkoitus nittoa yhteen. Perusteltavissa olisi, että

direktiivilaitosten luvissa jatkossa määrättäisiin tarkistaminen vain bat-päätelmien julkaisun perusteella ja ennen toimialan ensimmäisten bat-päätelmien julkaisua vireilletulevaksi määrättyjen hakemusten osalta voitaisiin systemaattisesti määrätä jatkoaikaa bat-päätelmän julkaisuun asti.

#### 4.10. Kuulutuskäytännöt

Kuuluttamisen ja erillistiedoksiannon osalta tulisi miettiä kustannuksia keventävää vaihtoehtoa Århusin sopimuksen, teollisuuspäästödirektiivin ja hallintolain sallimissa rajoissa. Esimerkiksi lupamääräysten tarkistamis-hakemusten osalta ympäristöministeriön 25.9.2007 päivämässä mallissa todetaan, että sanomalehti-ilmoitus ei ole tarpeen, jos asian merkitys on vähäinen tai ilmoittaminen on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Ohjetta ei kuitenkaan sen tulkinnanvaraisuuden ja toisaalta valitustuomioistuimen aiemmin lupaviranomaisia tiukemman kuulemistulkinnan vuoksi ole runsaammin noudatettu. Koska henkilöstö lupaviranomaisissa ei pääsääntöisesti ole lainoppineita, tulisi ohjeistuksen säädösten tulkinnasta olla selkeämpää.

Yhtenä ongelmana ryhmä piti vanhan YSL:n terminologiaa, jossa mm. ”asia on käsiteltävä soveltuvien osien kuten lupahakemus”. Tältä osin HE:tä onkin ryhmän kannanottojen perusteella paranneltu. HE:n perusteluista tulisi käydä kuitenkin selvemmin esille tarkoitus noudattaa kevyempää kuulemis-menettelyä silloin, kun asianosaisten etu ei siitä vaarannu. Aiemmin on kuulemispykälää tulkittu lupaviranomaisessa eri tavoin kuin lakia kirjoitettaessa on todennäköisesti tarkoitettu, minkä vuoksi luvan vähäistenkään muutosten käsittely kuulus-, erillistiedoksianto- ja lehti-ilmoituskäytäntöineen ei useinkaan ole kevyempi kuin uutta lupaa myönnettäessä. Ryhmän näkemyksen mukaan HE:ssä tai sen perustelu-muistiossa tulisi esitettyäkin selkeämmin tuoda esille, milloin ja miten kuulutusikäytäntöjen on lähtökohtaisesti tarkoitettu olevan kevennettyjä. Ryhmän näkemyksen mukaan HE:n lupamääräysten tarkistamisen uusien päätelmien vuoksi (80 §), lupamääräysten muuttamisen (27.1 §), luvan muuttamisen erityisen selvityksen perusteella (90 §), määräajan pidentämisen (91 §) ja luvan selventämisen (92 §) osalta tulisi erikseen ohjeistaa nykykäytäntöä kevyemmästä käytännöstä. Työlään erillistiedoksi-annon ja kalliiden lehti-ilmoitusten jättäminen pois näissä tapauksissa, joitain erikseen harkittavia poikkeuksia lukuun ottamatta, ei vähennä asian-osaisten oikeuksia. Toisaalta ilmoitustaulun käyttäminen kuulutuksiin on historiallinen jäännös, mikä ei turvaa asianomaisten oikeuksia juuri koskaan. Lisäksi on huomattavaa, ettei Internetiin vietävä ilmoitus automaattisesti suinkaan tavoita asianosaisia. Tämän vuoksi uuden toiminnan (27.1 §) ja olennaisen muutoksen (29 §) ja ryhmän vaihtoehtoisesti ehdottaman direktiivilaitoksen olennaisen muutoksen (29.x §) osalta lehti-ilmoitus ja toiminnasta tai muutoksesta aiheutuvaan haittaan suhteutetun laajuinen erillistiedoksianto on toistaiseksi paremman menetelmän puuttuessa aiheellinen.

#### **4.11 Yleisesti sitovat säännöt**

Työryhmän näkemyksen mukaan direktiivin 17 artikla olisi tullut selvästi sisällyttää HE:een. Tämä voisi mahdollistaa joidenkin toimialojen osalta massiivisten bat-päätelmien jälkeisten lupakierrosten korvaamisen asetuksella.