

3/2005



HELSINGIN KAUPUNGIN

YMPÄRISTÖKESKUKSEN JULKAISUJA

Pääkaupunkiseudun ympäristölupaselvitys 2002 - 2004



Niina Kolju ja Jaakko Autio

Helsinki 2005

Kannen kuva: Lohja Rudus Oy:n betoniasema Roihupellossa / Antti Autio

Painettu Pohjosmaisen ympäristömerkin saaneelle paperille.

Niina Kolju ja Jaakko Autio

PÄÄKAUPUNKISEUDUN YMPÄRISTÖLUPASELVITYS 2002–2004

ISSN 1235-9718
ISBN 952-473-522-9
ISBN (URL:www.hel.fi/ymk/julkaisut/julkaisut.html) 952-473-523-7
Painopaikka: Helsingin kaupungin hankintakeskus
Helsinki 2005

Sisällys

TIIVISTELMÄ	1
SAMMANDRAG	3
SUMMARY	5
1 JOHDANTO	7
1.1 YMPÄRISTÖLUPIEN KÄSITTELY JA KUNTIEN VÄLINEN TOIMIVALLANJAKO	8
1.2 YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄÄN LIITTYVIÄ ENNAKKO- JA JÄLKIVALVONTATEHTÄVIÄ	8
1.3 SELVITYKSEN TAVOITTEET	9
1.4 SELVITYKSEN AINEISTO	10
2 YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUS	11
2.1 LUPAHAKEMUKSELTA VAADITTAVA SISÄLTÖ	11
2.2 LUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELYN ETENEMINEN KUNNAN YMPÄRISTÖNSUOJELUVIRANOMAISSA	11
3 KUNTIEN MYÖNTÄMIÄ YMPÄRISTÖLUPIA KOSKEVIA TUNNUSLUKUJA	13
3.1 YMPÄRISTÖLUPAMÄÄRÄT TOIMIALOITTAIN	13
3.2 YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUSTEN KÄSITTELYAJAT	16
3.3 YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUSTEN KÄSITTELYSTÄ PERITTÄVÄT MAKSUT	18
3.3.1 Taksan mukaiset perusmaksut	18
3.3.2 Taksoihin lisättävät muut kulut	20
3.4 YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUKSISTA TEHDYT MUISTUTUKSET JA VALITUKSET	21
3.4.1 Ympäristölupahakemuksista tehdyt muistutukset	21
3.4.2 Valitukset ympäristöluvista	22
4 YMPÄRISTÖLUPIEN VERTAILUA KUNTIEN VÄLILLÄ	23
4.1 YMPÄRISTÖLUPAPÄÄTÖSTEN RAKENNE JA MUOTO	23
4.1.1 Lupapäätöksen rakenne	23
4.1.2 Lupahakemuksesta tiedottaminen ja kuuleminen	24
4.1.3 Lupapäätösten perustelut ja muutoksenhaku	25
4.2 YMPÄRISTÖLUPAPÄÄTÖSTEN SISÄLTÖ	26
4.2.1 Yleistä ympäristölupapäätösten sisällöstä	26
4.2.2 Lupaharkinta	27
4.2.3 Lupamääräykset	28
5 TOIMIALAKOHTAISTEN LUPAMÄÄRÄYSTEN TARKASTELU	29
5.1 POLTTONESTEIDEN JAKELU	29
5.1.1 Paras käytettävissä oleva tekniikka jakeluasemilla	29
5.1.2 Lupamääräysten tarkastelua	31
5.2 JÄTTEEN KÄSITTELYÄ KOSKEVAT YMPÄRISTÖLUVAT	37
5.2.1 Mullan valmistus	37
5.2.2 Romun käsittely	38
5.2.3 Jätteen hyödyntäminen tienrakennus- ja maanrakennuskäytössä	39
5.3 BETONIASEMAT	40
5.4 MURSKAUS	42
6 TULOSTEN TARKASTELU	44
6.1 YMPÄRISTÖLUPAMENETTELY JA LUPAPÄÄTÖKSET VARSIN YHDENMUKAISIA	44
6.2 HAVAITTUJA EROAVAISUUKSIA YMPÄRISTÖLUPA-ASIOISSA	44
6.2.1 Menettelylliset erot ympäristölupa-asioden käsittelyssä	44
6.2.2 Erot ympäristölupapäätösten rakenteessa	45
6.2.3 Erot ympäristölupahakemusten käsittelystä perittävissä maksuissa	46
6.2.3 Lupamääräyksiä koskevia eroja	47
LÄHTEET	48

Tiivistelmä

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistus tuli voimaan 1.3.2000. Uudistuksen jälkeen kaikki ympäristöön kohdistuvat pilaantumisriskit arvioidaan samassa lupakäsittelyssä. Lain voimaan tulon jälkeen kuntien ympäristölupakäsittelyjä on selvitetty varsin vähän. Tässä selvityksessä on tarkasteltu ja vertailtu Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen ja Oulun ympäristölupapäätöksiä vuosilta 2002–2004. Tarkoituksena oli selvittää, ovatko ympäristölupakäsittelyt ja -lupamääräykset yhdenmukaisia eri kaupungeissa. Tässä työssä selvitettiin lupakäsittelyn nykytilannetta sekä pyrittiin tuottamaan sellaista tietoa, jota voitaisiin jatkossa hyödyntää pääkaupunkiseudun ympäristölupahallinnon kehittämisessä ja yhdenmukaistamisessa.

Ympäristönsuojelulaki ja -asetus sääntelevät melko tarkoin menettelylliset vaatimukset lupa-asian käsittelylle ja sisällölliset edellytykset lupapäätöksille. Ympäristölupapäätöksen tekemistä varten ratkaisijan tueksi laadittu päätösmallirunko on huomattavasti yhtenäistänyt kuntien ympäristölupia, mikä näkyi selkeästi myös tässä selvityksessä. Tarkastelussa mukana olleissa kaupungeissa annetut lupapäätökset lupamääräyksineen olivat varsin samankaltaiset. Ympäristölupa-asioihin voi liittyä kuitenkin myös tapauskohtaista arviointia ja mahdollisuuksia erilaisille tulkinnoille ja käytännöille, mutta vertailukuntien väliset eroavaisuudet olivat melko vähäisiä perittäviä maksuja lukuun ottamatta. Ympäristölupahakemuksen käsittelystä perittävät maksut erosivat tarkastelluissa kaupungeissa huomattavasti toisistaan.

Pääkaupunkiseudun sekä Tampereen ja Oulun ympäristölupamääräysten tarkastelussa ei tullut esille sellaisia eroja, jotka olisivat tyypillisiä joko pääkaupunkiseudulla tai muualla Suomessa, vaan havaitut pienet erot olivat kaupunkikohtaisia.

Ympäristöluissa vaadittu ympäristönsuojelutaso oli myös varsin samanlainen kaikkialla. Merkittävää hajontaa lupamääräyksissä ei ollut havaittavissa eri kaupunkien välillä, vaan toimialaan liittyvistä tyypillisistä päästölähteistä on annettu samankaltaisia lupamääräyksiä varsin kaavamaisesti. Näiden nk. pakollisten lupamääräysten lisäksi ympäristölupiin sisältyi myös satunnaisia esimerkiksi toiminnan sijainnista, lausunnoista tai muistutuksista johtuvia harkinnanvaraisia määräyksiä. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että toiminnanharjoittajia kohdellaan selvityksen perusteella arvioituna tasapuolisesti. Lupamääräysten samankaltaisuudesta huolimatta joissain määräysten sisällöissä esiintyi pientä vaihtelua kaupunkien välillä. Esimerkiksi polttonesteen jakeluasemien ympäristöluissa on kirjanpitovelvollisuuden ja jakeluaseman valvonnan laajuudesta annettu erisisältöisiä lupamääräyksiä.

Ympäristölupapäätöksen lupamääräykset ja toiminnanharjoittajan lupahakemuksessa ilmoittamat toimet muodostavat kokonaisuuden ja ne ovat yhtä lailla toiminnanharjoittajaa velvoittavia. Eroja ilmeni siinä, onko velvoite ilmaistu lupamääräyksessä vai ympäristölupapäätöksen kertoelmaosassa. Espoon ympäristöluissa on annettu lukumääräisesti eniten lupamääräyksiä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita suoraan sitä, että Espoossa vaadittaisiin toiminnanharjoittajilta korkeampaa ympäristönsuojelun tasoa. Määräyksiä on usein annettu sellaisista toimista, joita hakija on ilmoittanut hakemuksessaan noudattavansa, ja muissa kunnissa nämä ympäristönsuojelutoimet on sisällytetty päätöksiin hakemuksen mukaisesti. Toiminnanharjoittajia ei siten käytännössä ole asetettu eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden.

Ympäristölupahakemusten käsittelyajoissa ei myöskään esiintynyt eroja muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Yhä tavanomaisempaa on, että toiminnanharjoittaja ja lupaviranomainen keskustelevat käsittelyn alkuvaiheessa tai jopa ennen hakemuksen vireille tuloa toiminnan harjoittamiseen liittyvistä vaatimuksista. Hyvien hakemusten myötä täydennys- ja lisäselvityspyyntöjen määrä vähenee, ja tällä puolestaan pystytään tehokkaasti lyhentämään käsittelyaikoja.

Lausuntopyyntömenettelyt sen sijaan erosivat tarkastelluissa kaupungeissa jonkin verran toisistaan. Kaupungeissa noudatetaan eri käytäntöjä sen suhteen milloin ja miltä taholta lausuntoja hakemuksesta pyydetään. Espoossa lausuntoja pyydetään useimmin ja laajimmin. Helsingissä lausuntoja pyydetään kaikkein harvimmin. Toinen eroavaisuus koski lupahakemusten tiedottamista toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdissä. Tampereella kuulutuksen julkaiseminen paikallisissa lehdissä on pääsääntönä, kun muissa tarkastelluissa kaupungeissa hakemuksista oli tiedotettu harvemmin.

Pääkaupunkiseudulla tulisi tasapuolisen kohtelun toteuttamiseksi yhtenäistää ympäristölupien käsittelystä perittäviä maksuja. Nyt toiminnanharjoittajat ovat lupamaksujen osalta eriarvoisessa asemassa toiminnan sijoituspaikasta riippuen. Jatkossa olisi hyvä pohtia ja kehittää myös sellaisia menettelytapoja, joilla pystytään yhtenäistämään käsittelyaikoja. Lisäksi kannattaisi pyrkiä pääkaupunkiseudun ympäristölupien lupamääräysten vielä suurempaan yhtenäisyyteen, mikä helpottaisi lupien noudattamisen valvontaa.

Sammandrag

Miljöskydds- och vattenlagstiftningen förnyades fr.o.m. den 1.3.2000. Efter detta utvärderas alla risker som rör förstörelse av miljön inom samma ansökningsförfarande. Efter att lagen trätt i kraft har den kommunala miljötillståndsförfarelsen granskats relativt litet. I denna utredning har Helsingfors, Esbos, Vandas, Tammerfors och Uleåborgs miljötillståndsbeslut under tiden 2002–2004 granskats och jämförts. Avsikten var att klarlägga huruvida miljötillståndsbehandlingen och -bestämmelserna är med varandra överensstämmande i de olika städerna. I detta arbete klarlades tillståndsbehandlingen aktuella situation och därtill strävade man till att producera information som i fortsättningen kan användas då huvudstadsregionens miljötillståndsadministration utvecklas och förenhetligas.

Miljöskyddslagen och -förordningen styr rätt noga tillvägagångssättet för tillståndsbehandlingen och tillståndsbeslutens innehåll. Den beslutsmodellram som uppgjorts som stöd för den som gör miljötillståndsbesluten har märkbart förenhetligt kommunernas miljötillstånd, vilket klart kan påvisas också i denna utredning. I de granskade städerna var de givna miljötillståndsbesluten och de tillhörande tillståndsbestämmelserna tämligen likadana. Till miljötillståndsbesluten och deras behandling hör dock en viss granskning som beror av det ifrågavarande fallet samt möjligheter till olika slags tolkningar och praxis, men skillnaderna mellan de här jämförda kommunerna var rätt små, med undantag för de avgifter som uppbars. Avgifterna som uppbars för behandlingen av en miljötillståndsansökan skiljde sig märkbart från varandra i de granskade städerna.

Vid granskningen av huvudstadsregionens samt Tammerfors' och Uleåborgs respektive miljötillståndsbestämmelser framkom ej sådana skillnader som skulle vara typiska för antingen huvudstadsregionen eller resten av Finland, utan de observerade små avvikelserna var specifika för respektive stad.

Miljöskyddsnivån som krävdes i miljötillstånden var likaså tämligen likadan överallt. Det förekom ingen märkbar spridning i tillståndsbestämmelserna mellan olika städer, utan man har tämligen schematiskt utfärdat rätt liknande tillståndsbestämmelser för de typiska utsläppskällorna överallt. Förutom dessa s.k. obligatoriska tillståndsbestämmelser ingick i miljötillstånden också sporadiska mer fritt prövade bestämmelser förorsakade av till exempel verksamhetens läge eller till beslutet hörande utlåtanden och anmärkningar. Huvudsakligen verkar det dock enligt denna utredning som om verksamhetsutövarna behandlas jämnt. Trots att tillståndsbestämmelserna var så lika varandra förekom det en viss variation i vissa av bestämmelserna mellan olika städer. Som exempel kan nämnas att det i miljöloven för distributionsstationer för brännfarliga vätskor har utfärdats olikartade tillståndsbestämmelser rörande utsträckningen av bokföringsskyldigheten och distributionsstationens övervakning.

Miljötillståndsbeslutets tillståndsbestämmelser och de av verksamhetsutövaren i tillståndsansökningsuppgivna därtill hörande åtgärderna bildar en helhet, och båda delarna binder verksamhetsutövaren i lika mån. Det förekom skillnader i huruvida vissa åligganden är utmärkta i tillståndsbestämmelserna eller i miljötillståndsbeslutets sakframställning. I Esbos miljötillstånd förekommer det största antalet tillståndsbestämmelser. Detta innebär dock inte direkt att man i Esbo kräver en högre ni

vå av miljöskydd hos näringsidkarna. Bestämmelser har ofta utfärdats rörande sådan verksamhet som ansökaren i sin ansökning har lovat följa, och i övriga kommuner har denna miljöskyddsverksamhet innefattats i besluten på basen av ansökningen. I praktiken har sålunda verksamhetsutövarna inte försatts i olika ställning.

Miljötillståndsansökningarnas behandlingstider skiljde sig inte heller från varandra om enstaka undantag inte räknas med. Det är allt vanligare att näringsidkaren och tillståndsmyndigheten diskuterar de krav som ställs på verksamheten i början av tillståndsbehandlingen eller rentav innan en ansökan är aktuell. Då ansökningarna är väl gjorda krävs det allt färre kompletteringar och tilläggsutredningar, och i och med detta förkortas behandlingstiderna effektivt.

I fråga om begäran om utlåtanden skiljde sig förfarandet i de granskade städerna i viss mån från varandra. Praxis för när och av vem man anhåller om utlåtanden om ansökningarna varierar i de olika städerna. I Esbo anhåller man oftast och i störst utsträckning om utlåtanden, medan Helsingfors är den stad där man mest sällan anhåller om utlåtanden. En annan sak som varierade i städerna var hur man informerade om tillståndsansökningarna i dagstidningar med spridning på det område som berörs av verksamheten. Förutom i Tammerfors har ansökningarna inte just utannonserats i de lokala tidningarna, medan man i Tammerfors i regel kunggjort ansökningarna i de lokala tidningarna.

För att alla skall behandlas lika borde avgifterna som uppbärs för behandlingen av miljötillstånd förenhetligas i huvudstadsregionen. Nuförtiden är näringsutövarna inte i lika ställning eftersom avgifterna varierar som en funktion av verksamhetens läge. I fortsättningen vore det också bra att fundera på och utveckla procedurer med vars hjälp man kan förenhetliga behandlingstiderna. Dessutom skulle det löna sig att sträva till ännu större homogenitet i huvudstadsregionens miljötillstånd och dess bestämmelser, enär detta skulle underlätta övervakningen av hur tillståndsbestämmelserna följs.

Summary

Reform of environmental legislation and water legislation came into force in March 1st 2000. Since this all the risks that may cause pollution are assessed in one and the same permission procedure. The permit procedures applied by municipalities have not been largely studied. In this report we have assessed and compared environmental permit procedures in Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere and Oulu during the period from 2002 to 2004. The goal of this report was to clarify whether the procedures and regulations were uniform and to produce information that could be used to help to develop and standardize environmental permit administration in the metropolitan area.

The Environmental Protection Act and Environmental Protection Decree define more explicitly and in a more integrated manner the requirements and procedure of environmental permits and the prerequisites for granting a permit. A model environmental permit drafted to help a decision making has also standardized permits that have been issued in different cities. All the environmental permits that were studied for this report were quite similar. However, some different interpretations and practises concerning certain matters of environmental permits occurred. The discrepancies were minor except for the fees, which were noticeably different in the cities in question.

The permit requirements in Helsinki metropolitan area and in Tampere and Oulu were very much alike. The minor discrepancies found in reviewed permits were local and cityrelated.

The level of environmental protection was also fairly much the same everywhere. There was no noticeable dispersion in regulations of environmental permits between these cities. The permits for typical pollution sources were quite similar and issued in a schematic manner. In addition to these mandatory permit regulations, the permits included some occasional and discretionary regulations. For example discretionary regulations could be applied depending on the location of the operation, opinions from neighbourhood and expert statements about environmental permit application. On the whole, however, it appeared that the entrepreneurs were treated equally. In spite of the similarity of the permit regulations, the contents of certain regulations varied to some extent. For example permits given to petrol stations contained different regulations as far as accountability and control measures were concerned.

The permit regulations, on the one hand, and the protective actions announced by the entrepreneur in the application, on the other hand, form an entity and they are both as binding. The obligations were sometimes mentioned in the regulations and sometimes in the permit decision. In Espoo for example, the permits included the highest number of regulations. This does not necessarily mean that entrepreneurs in Espoo would have more environmental protection regulations to observe. Regulations have been given to actions, which the entrepreneur has announced in the application. In other cities these protection measures have been included in the decisions according to the application. In practice, the entrepreneurs have been treated equally.

Apart from some exceptions, the time spent to treat the application did not differ very much. It is increasingly customary that the entrepreneur and the authorities discuss at the beginning of the permit procedure or even earlier to outline the regulations concerning the activity. Along with the growing number of good applications the need for further accounts diminishes and this shortens efficiently treatment times.

The statement request procedure were somewhat different in these cities. The practices varied as to when and from whom the statements were requested. The highest number and comprehensiveness of statements requested was found in Espoo whereas in Helsinki it was the lowest. Another difference concerned the information about the permit application in local newspapers. Apart from Tampere where publication is a principal rule, other cities have informed about the applications and environmental permits in local newspapers rather seldom.

In the metropolitan area the fees for environmental permit procedures should be standardized in order to ensure equal treatment of all applicants. At the moment entrepreneurs have to pay different fees depending on the location of their activity. In the future it would be good to develop procedures that make it possible to standardize treatment times. Furthermore, in the metropolitan area an increased standardization would make it easier to supervise the observance of the regulations.

1 Johdanto

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön kokonaisuudistus tuli voimaan 1.3.2000. Lainsäädäntöä on edelleen muutettu useasti. Yhtenäisen ympäristölupajärjestelmän tarkoituksena on luoda mahdollisuudet entistä tehokkaamman ja taloudellisemman ympäristönsuojelun toteuttamiselle. Ympäristölupaharkinnassa huomioidaan nyt kokonaisvaltaisesti toiminnan vaikutuksia ympäristöön, veteen, maaperään ja ilmaan. Myös meluhaitat, jätehuolto ja terveydensuojelun näkökannat ovat mukana kokonaisharkinnassa. Uudistuksella ei kuitenkaan ole ollut tarkoitus kiristää ympäristönsuojelun tasoa, vaan ajatuksena on ollut mahdollisuus tehostaa ympäristön pilaantumisen ehkäisyä sekä parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Ympäristönsuojelulaki (86/2000) on ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskeva yleislaki. Se koskee periaatteessa kaikkia toimintoja, joista aiheutuu tai voi aiheutua ympäristöä pilaavia päästöjä. Ympäristönsuojelulain yleisenä tavoitteena on toteuttaa yhtenäistä ympäristönsuojelusääntelyä ennaltaehkäisyperiaatteen pohjalta. Ympäristönsuojelulain piirissä on kolme ennakoivalvonnan muotoa: lupajärjestelmä, ilmoitusjärjestelmä ja rekisteröintijärjestelmä. Näistä tärkein on ympäristölupajärjestelmä, jonka keskeinen lähtökohta on keskitetty lupaprosessi, jossa kaikki ympäristöön kohdistuvat pilaantumisriskit pyritään arvioimaan. Ympäristölupamenettelyssä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen sallittavuus ja niiden harjoittamisen edellytykset saatetaan viranomaismenettelyssä ratkaistaviksi. Ympäristölupajärjestelmän kannalta keskeisiä asiakokonaisuuksia ovat luvantarve, lupamenettely, lupaharkinta ja lupamääräykset.

Ympäristönsuojelulain (YSL) mukainen lupajärjestelmä koostuu kolmesta eri tasosta. Kunnat käsittelevät pienten hankkeiden ympäristöluvut, alueelliset ympäristökeskukset (13 kpl) keskisuurten hankkeiden ympäristöluvut ja suuret hankkeet ja toiminnat kuuluvat ympäristölupavirastoille (3 kpl). Hankkeen pienuuden ja suuruuden arvioinnissa merkitystä on toiminnan vaikutuksilla ympäristöön. Ympäristölupia koskeva toimivallan jako viranomaisten välillä on määritelty yksityiskohtaisesti ympäristönsuojeluasetuksessa (YSA 5–7 §).

Kunnilla on alueellaan itsehallintoyhteisöinä lakisääteinen vastuu ympäristöasioiden hoitamisesta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on ympäristönsuojelulain nojalla sekä lupa- että valvontatehtäviä. Lisäksi tehtäviin kuuluu käyttää ympäristönsuojelun yleisen edunvalvonnan puhevaltaa.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa käsiteltävät lupa-asiat on määritelty luettelona ympäristönsuojeluasetuksen 7 §:ssä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen myöntää luvat esimerkiksi seuraavien alojen pienimuotoisemmalle toiminnalle: teollisuustoiminta, energiantuotanto, polttonesteen jakeluasemat, kivenlouhinta ja murskaaminen, elintarviketuotanto ja jätteiden käsittely. Ympäristönsuojelulain lupajärjestelmän voidaan sanoa olevan varsin kiinteä osa koko ympäristöasioiden valvontajärjestelmää, johon liittyvät esimerkiksi ilmoitusten käsittely ja lausunnonanto muille viranomaisille sekä moninainen jälkivalvonta.

1.1 Ympäristölupien käsittely ja kuntien välinen toimivallanjako

Ympäristönsuojelulain 23 §:n mukaan ympäristölupaviranomaisena kunnassa toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Laissa kuntien ympäristönsuojelun järjestämisestä (64/1986) on todettu, että ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa kunnan määräämä toimielin. Lain 5 §:n mukaan tehtävien hoito voidaan järjestää myös kuntien yhteistoimintana siten kuin kuntalain 2 §:ssä ja 10 luvussa säädetään.

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.

Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Kuntalain 77 §:n mukaan kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimitukseen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat. Lainsäädäntö ei siten juurikaan aseta rajoituksia kuntien yhteistyön muodoille, vaan kuntalaki taipuu periaatteessa kaikkiin mahdollisiin kuntien välisiin yhteistyövariaatioihin.

Kunta voi vapaasti päättää mikä ja minkä niminen monijäseninen toimielin tekee päätöksiä ympäristölupa-asioissa. Helsingissä kunnallisena lupaviranomaisena toimii ympäristölautakunta. Lupa-asiat valmistellaan Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen ympäristövalvontayksikössä ja ympäristövalvontayksikön päällikön esittelystä lupa-asiat ratkaisee ympäristölautakunta. Espoossa ympäristölautakunnassa ratkaistavat lupa-asiat valmistelee Espoon kaupungin ympäristökeskus. Vantaalla lupa-asiat valmistellaan ympäristökeskuksen ympäristönsuojeluosastossa ja ympäristöjohtaja esittelee ympäristölupa-asiat lupaviranomaisena toimivalle ympäristövalvontalautakunnalle. Tampereella ympäristöpäällikkö esittelee lupa-asiat ympäristö- ja rakennuslautakunnalle, joka toimii kunnallisena lupaviranomaisena. Oulussa ympäristölupa-asiat valmistellaan ympäristönsuojeluyksikössä, ja tehdyt päätösehdotukset esittelee ympäristölautakunnalle Oulun seudun ympäristöviraston ympäristöjohtaja.

1.2 Ympäristölupajärjestelmään liittyviä ennako- ja jälkivalvontatehtäviä

Ympäristönsuojeluviranomaiset antavat kaupunginhallitusten lisäksi ympäristönsuojelulain mukaisista omaa aluettaan koskevista ympäristölupa-asioista lausuntoja alueellisille ympäristökeskuksille ja ympäristölupavirastoille. Lisäksi kunnat antavat keskinäisiä lausuntoja rajoille sijoittuvien toimintojen luvista. Ympäristönsuojeluviranomainen toimii lausuntoa antaessaan paikallisen ympäristönsuojeluedun valvojana.

Alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot pyytävät kunnilta ympäristönsuojelulain mukaisia lausuntoja esimerkiksi lämpövoimaloista, satamista,

kaatopaikoista, jätevedenpuhdistamoista ym. suuremmista hankkeista. Lausunnossa otetaan yleensä kantaa hankkeen paikallisiin vaikutuksiin ja toiminnasta aiheutuviin haittojen estämiseen ja vähentämiseen. Ympäristönsuojeluviranomainen voi myös tarvittaessa valittaa alueellisen ympäristökeskuksen ja ympäristölupaviraston myöntämistä luvista Vaasan hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ympäristölupien lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset käsittelevät ympäristönsuojelulain mukaisia ilmoituksia koskevia asioita. Näiden tehtävien osalta on useissa kunnissa siirretty viranhaltijoille toimivaltaa. Esimerkiksi Helsingissä viranhaltija tekee päätöksen ilmoituksesta, joka koskee melua ja tärinää aiheuttavaa tilapäistä toimintaa tai koeluonteista toimintaa ja antaa määräykset poikkeuksellisten tilanteiden johdosta.

Ympäristönsuojelulain mukaisia valvontaviranomaisia ovat alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Jälkivalvonnalla voidaan oikeudellis-hallinnollisesti puuttua ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen tai haittavaikutuksiin. Valvontatoimet käynnistyvät usein tarkastuksen tai kansalaisilta tulleen ilmoituksen johdosta. Ensimmäiseksi viranomainen kehottaa korjaamaan asiantilan. Jos kehotusta ei noudateta, tuodaan asia ympäristölautakunnan käsiteltäväksi määräyksen antamista varten. Määräystä voidaan tarvittaessa tehostaa esimerkiksi uhkasakolla.

Kunnan on ympäristönsuojelulain 25 §:n mukaan huolehdittava alueellaan tarpeellisesta ympäristön tilan seurannasta. Seurantatiedot on julkistettava ja niistä on tiedotettava tarvittavassa laajuudessa.

1.3 Selvityksen tavoitteet

Ympäristöministeriön asettama työryhmä seurasi ympäristönsuojelulain täytäntöönpanoa ja lain toteutusta eduskunnan edellyttämällä tavalla tarkastelemalla vuosien 2000–2002 välisenä aikana annettuja ympäristölupapäätöksiä. Työryhmän määräaika päättyi 31.5.2003. Seurantaryhmän raportissa tarkasteltiin ympäristönsuojelulain voimaantulon jälkeen ensisijaisesti valtion ympäristönsuojeluviranomaisten antamia ympäristölupia ja kuntatason käytäntöjä selvitettiin vain tiettyjen alueiden osalta. Kuntien osalta työryhmän selvityksessä on esitetty esimerkiksi lupapäätöksistä tehtyjen muistutusten ja valitusten määriä prosentuaalisina osuuksina (Ympäristöministeriö 2003). Pelkästään kuntatason lupien käytäntöjä on selvitetty toistaiseksi varsin vähän. Esimerkiksi Risto Mansikkamäen (2004) selvityksessä ”kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat” tarkastellaan ensisijaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen erityistehtäviä.

Pääkaupunkiseudulta ei ole olemassa koottua tietoa kaupunkien ympäristölupakäsittelystä tai ympäristöluvista ja niiden lupamääräyksistä. Selvitys on tarpeen alueen ympäristölupakäsittelyn nykytilanteen arvioimiseksi, ja taustamateriaaliksi selvitettyä jatkossa, onko tarpeen ja edellytyksiä yhtenäistää lupakäsittelyjä. Lisäksi katsottiin tarpeelliseksi selvittää, toteutuuko yhdenvertaisuus ympäristölupakäsittelyiden ja -määräysten osalta.

Tavoitteena oli, että selvityksen tuottamia tietoja voitaisiin hyödyntää ympäristölupien valmistelun kehittämisessä ja tarvittaessa yhdenmukaistamisessa. Pääkaupunkiseudun lisäksi selvityksessä otettiin vertailukohteiksi myös kaksi muuta suurehkoa kaupunkia, Oulu ja Tampere, joiden ympäristölupia verrattiin pääkaupunkiseudulla annettuihin lupiin.

1.4 Selvityksen aineisto

Tarkastelun kohteena ovat keskeisimmät Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen ja Oulun kunnallisia ympäristölupia edellyttävät toiminnot, kuten polttonesteiden jakelu, kiven murskaus ja louhinta, betoniasemat, sekä jätteiden käsittely. Kauniaiainen ei ole mukana selvityksessä vähäisten ympäristölupamäärien vuoksi. Lähdemateriaalin vertailukelpoisuus oli myös olennainen tekijä, kun selvityksen kohteena olevia toimintoja valittiin aineistoon. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin esimerkiksi elintarvikkeiden valmistusta koskevat ympäristöluvat, koska tällaisia lupia ei ole myönnetty kaikissa mukana olleissa kaupungeissa.

Aineiston muodostavat edellä mainituissa kaupungeissa vuosien 2002–2004 aikana annetut ympäristöluvat. Vuosien 2000–2001 ympäristölupia ei tässä selvityksessä ole tarkasteltu, koska voitaneen olettaa, että ympäristölupapäätösten kehittyminen vakiintuneeseen muotoon on kestänyt oman aikansa. Selvittämällä vuosien 2002–2004 lupapäätöksiä voidaan paremmin selvittää kunnallisen ympäristölupajärjestelmän nykytilaa. Tarkastelun kohteena on yhteensä 185 ympäristölupahakemusta ja 180 myönnettyä ympäristölupaa. Tarkastelun ulkopuolelle jäi noin 40 myönnettyä ympäristölupaa, jotka koskivat lähinnä voimalaitoksia, elintarvikkeiden valmistusta tai käsittelyä, kalanjalostustoimintaa, tekstiilien käsittelyä ja pesulatoimintaa sekä moottoriurheiluratoja.

Esimerkiksi Helsingissä myönnettiin tarkastellulla ajanjaksolla yhteensä 57 lupaa. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin 13 ympäristölupaa, joista enin osa koski elintarvikkeiden valmistusta ja tekstiilien käsittelyä. Tarkastelun ulkopuolelle jäivät myös mm. energiantuotantoa, lentopaikkaa ja ampumarataa koskevat ympäristöluvat. Vantaan 37 myönnetystä ympäristöluvasta tarkastelun ulkopuolelle jätettiin viisi voimalaitosta koskevaa lupaa. Espoossa myönnettyistä ympäristöluvista (52 lupaa) tarkastelun ulkopuolelle puolestaan jätettiin yhteensä kahdeksan lupaa, joista kolme koski elintarvikkeiden käsittelyä ja loput varikkoa, öljysäiliön sijoittamista, asfaltiasemaa, kirjapainoa ja hevostallia. Oulussa myönnettyistä ympäristöluvista tarkastelun ulkopuolelle jäi myös kahdeksan lupaa. Näistä kolme käsitti pesulatoimintaa ja kaksi kalanjalostusta. Muut ympäristöluvat koskivat sikalaa, jääspeedway-harjoittelurataa sekä ampumarataa. Tampereen ympäristöluvista tarkastelun ulkopuolelle jätettiin mm. kaksi moottoriurheilurataa koskevaa ympäristölupaa sekä lentokenttää ja ampumarataa koskevat luvat.

Selvityksen keskeisimpänä lähdemateriaalina on käytetty Helsingin, Espoon, Vantaan, Oulun ja Tampereen ympäristönsuojeluviranomaisten tekemiä lupapäätöksiä, mutta selvityksessä on myös osittain hyödynnetty muuta aiheeseen liittyvää materiaalia, kuten hallituksen esitystä eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 84/1999) ja Suomen ympäristökeskuksen tutkimushankkeen seurauksena syntyntyttä artikkelisarjaa (Sahivirta ym. 2003).

Tässä selvityksessä esitetyt kannanotot ja johtopäätökset perustuvat pitkälti lupapäätösten ja -määräysten vertailuun, mutta raportissa tarkastellaan myös hieman ympäristönsuojelun tason muutoksia. Lakiuudistuksen jälkeen vuosina 2002–2004 annettujen ympäristölupapäätösten kokonaismäärä on kasvanut. Toisaalta minkä tahansa järjestelmän muuttumisen jälkeen vie aina oman aikansa ennen kuin voidaan tehdä johtopäätöksiä asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Ympäristönsuojelulain uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin kuuluvat pyrkimykset toteuttaa taloudellisempaa, ympäristöllisesti tehokkaampaa ja osallistumismahdollisuuksia lisäävää lupajärjestelmää (HE 84/1999).

2 Ympäristölupahakemus

2.1 Lupahakemukselta vaadittava sisältö

Ympäristönsuojelulain mukainen lupamenettely on periaatteessa hyvin samanlainen lupaviranomaisesta riippumatta. Ennen asian ratkaisemista asia on aina selvitettävä niin monipuolisesti, että siitä voidaan tehdä hallintopäätös. Ympäristölupahakemuksen asiasisältö on säännelty sekä YSL 35 §:ssä että YSA:ssa (8–15 §). Hakemukseen on liitettävä tarpeellinen selvitys toiminnasta ja sen vaikutuksista, asianosaisista sekä muista merkityksellisistä seikoista. Lähtökohtainen selvittämisvastuu on siirretty luvanhakijalle.

Ympäristölupahankkeissa on lupahakemuksessa selvitettävä toiminnan perustietojen lisäksi esimerkiksi aiheutuvien päästöjen määrä ja koostumus sekä niiden arvioidut vaikutukset, hankkeen vaikutukset ympäristöön ja luonnonolosuhteisiin sekä ne toimintatavat ja tekniset keinot, joilla hankkeen haitallisia vaikutuksia voidaan ehkäistä tai vähentää. Selvitysten tarpeellisuutta arvioidaan suhteessa kyseiseen toimintaan ja sen vaikutuksiin. Selvitysten riittävyys määritellään tapauskohtaisesti lupaprosessissa toiminnan merkittävyyden sekä toiminnan sijaintialueen ja sen ympäristöolosuhteiden perusteella. Selvittämisvastuun laajuutta ei voida yksiselitteisesti määrittää ennakolta.

Tässä selvityksessä ei tarkasteltu ympäristölupahakemuksia lainkaan, joten tässä yhteydessä ei arvioida hakemusten sisällöllisiä eroja ja hakemusten laatua.

2.2 Lupahakemuksen käsittelyn eteneminen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa

Ympäristölupahakemuksen käsittely alkaa, kun hakemus saapuu ympäristönsuojeluviranomaiselle. Ympäristölupahakemuksen käsittelyssä voidaan erottaa viisi erillistä vaihetta, jotka ovat kaikissa kunnissa pääpiirteissään samanlaiset. Ympäristölupaa koskevan hallintopäätöksen valmistelun ja päätöksenteon vaiheet voidaan jakaa 1) vireilletuloon, 2) asian valmisteluun, 3) ratkaisuehdotuksen tekoon, 4) asian esittelyyn ja ratkaisuun sekä 5) täytäntöönpanoon ja muutoksenhakuun.

Hakemus kirjataan aluksi diaarijärjestelmään viranomaisessa vireillä olevaksi. Jokaisessa tarkastellussa kunnassa on laadittu oma sisäinen toimintaohje siitä, kuinka hakemuksen käsittelyssä tulee menetellä. Asian valmistelussa hakemus jaetaan valmistelijalle, joka tarkastaa hakemuksen, pyytää tarvittaessa lisäselvityksiä, huolehtii vireilläolosta tiedottamisesta, asianosaisten kuulemisesta ja lausuntojen pyytämisestä sekä mahdollisesti tarvittavien muiden selvitysten hankkimisesta. Valmistelija tekee myös tarvittaessa tarkastuskäynnin toiminnan sijaintipaikalla.

Puutteellisten hakemusten johdosta joudutaan lupakäsittelyssä usein tekemään hakijalle lisäselvitys- ja täydennyspyyntöjä, jotka puolestaan pidentävät käsittelyaikoja. Jos täydennyspyyntöjä joudutaan tekemään useita, voi hakemuksen käsittelyaika venyä usealla kuukaudella. Lupahakemuksen joutuisan käsittelyn turvaamiseksi on tavallista käydä epävirallisia neuvotteluja toiminnanharjoittajan ja lupaviranomaisen kesken ennen hakemuksen vireilletuloa ja myös lupapäätöksen valmisteluvaiheessa. Esimerkiksi Helsingin ja Vantaan menettelyohjeissa on huomioitu hakijan ja lupaviranomaisen yhteydenpito. Toiminnanharjoittajat ovat esittäneet omana näkökantanaan, että toistuvat lisäselvityspyynnöt voisivat osittain johtua myös lupaviranomaisten epävarmuudesta tai asiantuntemattomuudesta (Sahivirta ym. 2003).

Selvityksessä mukana olleiden kuntien välillä oli havaittavissa pieniä menettelyeroja hakemusten käsittelyissä. Yksi merkittävimmistä eroista koskee lausuntopyyntömenettelyä. Kunnissa noudatetaan eri käytäntöjä sen suhteen, milloin ja keneltä pyydetään hakemuksesta lausunto. Esimerkiksi Espoossa polttonesteen jakelua koskevista hakemuksista on pyydetty lausuntoa lähes aina kaupungin rakennusvalvontakeskukselta, kaupunkisuunnittelukeskukselta, kiinteistöpalvelukeskukselta, terveydensuojelun tulosityksiköltä, Espoon Vedeltä ja aluepelastuslaitokselta. Myös Vantaalla, Oulussa ja Tampereella lausuntopyyntö on lähetetty lähes jokaisesta hakemuksesta. Vantaalla lausuntoa on yleisimmin pyydetty Vantaan kaupungin rakennusvalvonnalta ja kaupunkisuunnitteluyksiköltä. Oulussa lausuntoa on aina pyydetty Oulun Vedeltä ja Tampereella lausunto on useimmin pyydetty kaavoitusyksiköltä alueen kaavatilanteesta. Mikäli jakeluasema on sijainnut tärkeällä pohjavesialueella, on lausunto pyydetty alueelliselta ympäristökeskukselta. Helsingissä sen sijaan lausuntoa on pyydetty ainoastaan kolmesta tarkastelussa mukana olleesta hakemuksesta. Kahdessa tapauksessa lausuntoa pyydettiin kaupunkisuunnittelu- ja rakennusvalvontavirastolta ja yhdessä tapauksessa rakennusvalvontaviraston lisäksi pelastuslaitokselta tarkastelujakson 2002–2004 aikana. Neuvottelut ja suulliset tiedonannot eivät olleet mukana tarkastelussa.

Kun asianosaisten kuuleminen on tehty ja lausunnot saapuneet, ne lähetetään vastinetta varten luvan hakijalle. Vastineen saavuttua ovat päätöksenteon vaatimat selvitykset yleensä hankittu. Tarvittaessa voidaan vielä hankkia lisäselvityksiä. Valmistelija huolehtii päätösehdotuksen kirjoittamisesta. Vantaalla toimintaohjeessa on mainittu hakijan kuuleminen ennen päätöksentekoa lupamääräyksistä lähettämällä luonnos luvan hakijalle. Kyseessä ei kuitenkaan yleensä ole mikään virallinen kuuleminen, vaan enemmänkin neuvottelua asian valmistelun yhteydessä.

Esittelijä tarkistaa valmistelijan ehdotuksen ennen lautakuntaan menoa ja voi tarvittaessa palauttaa ehdotuksen takaisin valmistelijalle tai muuttaa valmistelijan tekemää ehdotusta. Seuraavaksi esittelijä esittelee valmistelijan tekemän päätöseh-

dotuksen lautakunnalle, joka tekee esityksestä päätöksen. Yleensä lautakunta päättää ympäristöluvasta valmistelijan tekemän ehdotuksen mukaisesti. Lautakunta voi myös tehdä ehdotukseen muutoksia tai palauttaa asian takaisin uudelleen valmisteltavaksi, mikä on tosin harvinaista. Tarkastelujakson 2002–2004 aikana vain kahdessa tapauksessa lautakunta palautti asian valmistelijalle uudelleen valmisteltavaksi (Tampere 413 § 19.10.2004/Dnro YPA:882/643/2004 ja Espoo 4 § 21.1.2004/Asianro 374/720/2003). Tampereella palautettu asia koski kallion louhintaa ja louheen murskausta ja Espoossa polttonesteen jakelua.

Risto Mansikkamäen (2004) raportissa on tuotu esille alueellisten ympäristökeskusten arvio kuntien ympäristölupien tasosta. Erityisesti pienissä, alle 10 000 asukkaan kunnissa ympäristölupien tason arvioidaan olevan keskitasoa heikompi. Suurimpina ongelmina ympäristölupien käsittelyssä ovat parhaan käyttökelpoisen tekniikan huomioon ottaminen, päätöksen perustelut ja riskinarviointi. Suurempien kuntien arvioidut ongelmat ovat samat kuin pienissä kunnissa, mutta huomattavasti vähäisempänä. Pienissä kunnissa ei ole luonnollisesti suuria kuntia vastaavia voimavaroja ja resursseja, mikä vaikuttaa lupien käsittelyyn. Toiminnanharjoittajien esittämä väite lupaviranomaisten taitamattomuudesta kohdistuu ilmeisesti lähinnä pienten kuntien lupakäytäntöihin, eikä niinkään koske tämän tutkimuksen kohteena olleita suurempia kuntia, joissa on riittävästi asiantuntevaa ja ympäristölupaasioihin keskittyntä henkilöstöä.

3 Kuntien myöntämiä ympäristölupia koskevia tunnuslukuja

3.1 Ympäristölupamäärät toimialoittain

Valtion ympäristönsuojeluviranomaisiin verrattuna kunnat käsittelevät lukumääräisesti suurimman osan ympäristöluvista. Näin oli ennen YSL:n voimaan tuloa ja näin on lain voimaan tulon jälkeenkin. Kuntien ympäristölupaviranomaiset tekevät vuosittain arviolta noin 1 400–1 600 lupapäätöstä ja ratkaisevat noin 2 000 ympäristönsuojelulain mukaista ilmoitusasiaa. Vastaavasti valtion viranomaiset tekevät arviolta noin 1 200–1 400 lupapäätöstä. Kaikkiaan ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan vaativien toimintojen kokonaismäärä on Suomessa arviolta noin 26 000 kappaletta, joista 65 % kuuluu kuntien ympäristölupaviranomaisten toimivaltaan (Ekroos 2005). Esimerkiksi Helsingissä käsitellään vuosittain noin kahdenkymmenen ympäristölupahakemuksen lisäksi noin 200 YSL 60 §:n mukaista ilmoitusasiaa.

Vuosina 2002–2004 vertailukaupungeissa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Oulu ja Tampere) käsiteltiin polttonesteen jakelua, murskausta ja louhintaa, betoniasemia sekä jätteiden käsittelyä koskevia ympäristölupahakemuksia yhteensä 185 kappaletta (taulukko 1). Näistä kahdessa tapauksessa toiminnanharjoittaja peruutti hakemuksensa ja kolmessa tapauksessa lupaviranomainen antoi hakemuksesta hylkäävän päätöksen. Ympäristölupa myönnettiin 180 hakemuksesta.

Tarkastelujakson ympäristölupien määriä vertailtaessa tulee ottaa huomioon ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon vaikutus. Ilmeisesti YSL:n voimaantulon hieman erilaisista tulkinnoista johtuen lupien määrät ovat vaihdelleet kunnittain. Lupien määriin vaikuttavat myös esimerkiksi kuntien elinkeinorakenne ja kuntien koko. Suhteutettuna näihin kriteereihin löytyy ympäristölupien määrissä alueellisesti tarkasteltuna hajontaa. Oulun lupapäätösten määrän keskiarvoa vähentää luonnollisesti se, että murskauslaitoksista ei Oulussa ole annettu yhtään lupapäätöstä vertailuajankohtana.

Taulukko 1. Myönnetty ympäristöluvat vuosina 2002–2004.

Vuosi	Helsinki	Espoo	Vantaa	Tampere	Oulu
2002	17	16	9	7	6
2003	19	11	12	18	4
2004	11	25	11	9	5
Yhteensä	47	52	32	34	15

Eri toimialoista polttonesteen jakelua on luvitettu tarkastelussa mukana olleissa kunnissa vertailuajankohtana eniten. Jakeluasemille myönnettiin yhteensä 119 lupaa (taulukko 2). Espoossa yhdessä tapauksessa lautakunta palautti asian uudelleen valmisteltavaksi (4 § 21.1.2004/Asianro 374/720/2003) ja Tampereella kahdessa tapauksessa tehtiin hylkäävä ympäristölupapäätös (478 § 3.12.2004/Dnro YVI:8986/643/2002 ja 119 § 14.4.2003/Dnro YVI:7659/643/2002). Molemmissa hylkäämistä koskevissa tapauksissa jakeluasemat sijaitsivat veden hankinnan kannalta tärkeällä I-luokan pohjavesialueella ja hylkäämistä perusteltiin mm. sillä, että jakeluasemien sijaintipaikalla oleva maa-aines on hyvin vettä johtavaa, eikä tehokasta suojaustoimenpiteistä huolimatta onnettomuusriskiä voida sulkea pois.

Taulukko 2. Polttonesteen jakelulle myönnetty ympäristöluvat vuosina 2002–2004.

Vuosi	Helsinki	Espoo	Vantaa	Tampere	Oulu
2002	16	9	4	4	2
2003	15	7	7	7	3
2004	7	21	7	5	5
Yhteensä	38	37	18	16	10

Kaikista myönnettyistä luvista noin 90 % annettiin toistaiseksi voimassa olevina ja 10 % määräaikaisten. Toiminnanharjoittaja on veloitettu tekemään hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi yleisimmin viimeistään 10 vuoden kuluttua päätöksen antopäivästä. Hakemuksessa lupamääräysten tarkistamiseksi hakijan tulee esimerkiksi esittää selvitys toiminnan aikana mahdollisesti tapahtuneista olennaisista muutoksista ja toiminnan aikana tapahtuneista vahingoista sekä arvio parhaimman käytettävissä olevan tekniikan soveltamisesta.

Polttonesteen jakeluasemien jälkeen seuraavaksi eniten ympäristölupia on myönnetty jätteen käsittelylle. Jätteen käsittelyä erilaisille toimintoille myönnettiin yhteensä 28 lupaa (taulukko 3). Eniten lupia myönnettiin Tampereella ja Espoossa. Muissa kaupungeissa lupamäärät jäivät huomattavasti vähäisemmiksi. Tampereella myönnettyistä jätteen käsittelyn ympäristöluvista noin puolet koski betoni- ja tiili-

jätteen käyttöä maanrakennustyössä. Kaikista luvista noin 67 % myönnettiin tois-
taiseksi voimassa olevina ja 33 % määräaikaisina.

Taulukko 3. Jätteen käsittelylle myönnetty ympäristöluvut vuosina 2002–2004.

Vuosi	Helsinki	Espoo	Vantaa	Tampere	Oulu
2002	0	4	0	3	3
2003	1	2	2	6	1
2004	1	2	1	2	0
Yhteensä	2	8	3	11	4

Helsingissä jätteen käsittelynä on myönnetty ympäristölupa valimohiekkajätteen hyödyntämiseksi tienrakennustyössä ja rengasrouheen sijoittamiseksi meluvalliin. Vantaalla käsitellyissä luvissa on ollut kyse romuautovarastosta, kantojen haketukselta sekä betonijätteen sijoittamisesta tierakenteisiin. Espoossa myönnettiin kolme lupaa mullan valmistukseen ja kaksi lupaa renkaiden sijoittamiseksi meluvallirakenteisiin. Lisäksi lupa myönnettiin romuautovarastolle, lentotuhkan hyödyntämiselle maanrakennuskäytössä sekä katuasfalttirouheen hyödyntämiselle venesatama-alueella.

Murskaamoille myönnettiin yhteensä 26 lupaa, joista 11 lupaa myönnettiin Vantaalla ja seitsemän lupaa Tampereella (taulukko 4). Tampereella vireille tulleissa hakemuksissa yhdessä tapauksessa hakija peruutti hakemuksensa käsittelyvaiheessa ja yhdestä hakemuksesta tehtiin hylkäävä päätös. Oulussa sen sijaan ei vuosina 2002–2004 käsitelty yhtään murskaustoimintaa koskevaa hakemusta. Usein murskaustoimintaan sisältyi myös kallion louhintaa ja kahdessa tapauksessa lupaa haettiin murskaustoiminnan lisäksi myös asfalttiasemalle. Erityisesti Vantaalla ja Tampereella on ollut runsaasti mm. maanrakennus- ja tienrakennustöitä, mikä on osaltaan lisännyt murskaamojen tarvetta.

Taulukko 4. Murskauskäytöksille myönnetty ympäristöluvut vuosina 2002–2004.

Vuosi	Helsinki	Espoo	Vantaa	Tampere	Oulu
2002	1	1	5	0	0
2003	3	0	3	5	0
2004	2	1	3	2	0
Yhteensä	6	2	11	7	0

Murskaus on tyypillisesti luonteeltaan tilapäistä ja usein se liittyy tiettyyn rakennustoimintaan. Toiminnalle on kuitenkin haettava ympäristölupa, jos toimintaa harjoitetaan vähintään 50 päivää vuodessa. Vertailukunnissa murskauskäytöksille myönnettyistä luvista yhteensä yli puolet myönnettiin määräaikaisina. Helsingissä ja Vantaalla määräaikaisina myönnettyjen murskaamolupien osuus oli tätä vieläkin suurempi.

Vertailluista toimialoista betoniasemia koskevia ympäristölupahakemuksia on tullut lupaviranomaisten käsiteltäväksi kaikkein vähiten (taulukko 5). Betoniasemille myönnettiin yhteensä seitsemän lupaa. Betoniasemia koskevia lupia vertailuajanjaksona myönnettiin Helsingissä, Espoossa ja Oulussa. Espoossa myönnettiin viisi lupaa ja yhdessä tapauksessa hakija peruutti hakemuksensa asian valmistelun aika-

na. Helsingissä ja Oulussa myönnettiin yksi lupa. Vantaalla ja Tampereella ei sen sijaan ole vertailuajanjakson aikana myönnetty ympäristölupia betoniasemille.

Taulukko 5. Betoniasemille myönnettyt ympäristöluvut vuosina 2002–2004.

Vuosi	Helsinki	Espoo	Vantaa	Tampere	Oulu
2002	0	2	0	0	1
2003	0	2	0	0	0
2004	1	1	0	0	0
Yhteensä	1	5	0	0	1

Selvityksessä mukana olleiden kuntien luparatkaisuksista selvästi yli puolet eli noin 64 % muodostui polttonesteen jakelulle myönnettyistä ympäristöluvista. Jätteiden käsittelyä koskevien lupien osuus on noin 15 % ja murskauslaitosten osuus 14 %. Betoniasemien ympäristöluvut muodostivat ainoastaan noin 4 % kaikista luparatkaisuksista.

3.2 Ympäristölupahakemusten käsittelyajat

Ympäristönsuojeluasetuksen (YSA) 17 §:n mukaan lupahakemus on käsiteltävä joutuisasti. Käsittelyajan pituus voi vaihdella tapauskohtaisesti huomattavastikin asian luonteesta riippuen. Jäljempänä esitetyt käsittelyajat on laskettu hakemuksen vireilletulopäivämäärän ja päätöksen antopäivämäärän välisenä erotuksena.

Käsittelyaikoihin vaikuttavat monet erilaiset tekijät. Valmistelijan tehtävänä on huolehtia, että asian ratkaisemista ja lupapäätöksen tekemistä varten on pyydetty ja saatu kaikki tarpeellinen selvitys. Valmistelija voi pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan sekä pyytää lausuntoja sellaisilta kunnan viranomaisilta, joilla on toimivalta kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyen tai toiminnan ympäristöä pilaavien vaikutusten ehkäisemisessä ja rajoittamisessa. Hakemus voidaan myös jättää nk. pöydälle lepäämään kunnes kaikista mahdollisesti hankkeen kannalta merkityksellisistä seikoista on tehty päätökset. Esimerkiksi Tampereella oli vertailuajankohtana sovitusti jätetty lepäämään muutama lupahakemus, mikä nosti käsittelyajan keskiarvoa. Käsittelyajat voivat satunnaisesti venyä huomattavasti tavanomaista pitemmiksi viranomaisesta riippumattomista syistä, kuten esimerkiksi sijoituspaikan kaavoitukseen liittyvistä tekijöistä johtuen. Tämä tulee huomioida tarkasteltaessa kuntien käsittelyaikoja ja verrattaessa niitä keskenään (taulukko 6). Myös lupahakemuksen laatu vaikuttaa käsittelyaikaan. Jos joudutaan pyytämään runsaasti täydennyksiä, niin käsittelyajat pitenevät.

Pääkaupunkiseudulla Vantaalla luvat käsiteltiin keskimääräisesti lyhimmissä ajassa ja Helsingissä käsittely kesti hieman kauemmin. Espoossa keskimääräinen käsittelyaika oli joka vuosi pisin. Vertailukunnista Espoossa pyydettiin määrällisesti eniten täydentämään hakemuksia sekä pyydettiin lausuntopyyntöjä muilta viranomaisilta, mikä näkyi selkeästi myös käsittelyajoissa. Espoossa lupa-asian käsittely kesti muita kuntia useammassa tapauksessa yli kuusi kuukautta, ja viidessä polttonesteen jakelua koskevassa tapauksessa käsittely kesti yli vuoden. Helsingissä lyhyisiin käsittelyaikoihin vaikuttaa vähäisten lausuntopyyntöjen lisäksi myös se, että siellä pyydettiin harvemmin hakijaa täydentämään hakemustaan.

Tampereella lupien käsittelyaikojen keskiarvo oli vuonna 2004 peräti yksi vuosi. Osittain vuoden 2004 korkeaa keskiarvoa selittää se, että Tampereella yhden hake muksen käsittely oli kestänyt kolme vuotta. Oulussa myönnettiin ympäristölupa vuonna 2002 kaikissa tapauksissa alle neljässä kuukaudessa. Myös vuoden 2004 verrattain alhaista keskimääräistä käsittelyaikaa selittää se, että yhtä yli vuoden kestänyttä käsittelyaikaa lukuun ottamatta ympäristölupahakemukset käsiteltiin kahdessa kuukaudessa.

Taulukko 6. Lupien keskimääräinen käsittelyaika kuukausina (sisältää kaikki kä sitellyt ympäristöluvut) vuosina 2002–2004. Taulukon käsittelyajat on Tamperetta lukuun ottamatta muunnettu päivistä kuukausiksi käyttäen 31 päivää kuukaudessa suhdelukua ja pyöristetty lähimpään tasalukuun. Käsittelyajat ovat siten suuntaa antavia aikoja ja niissä tulee huomioida tietty virhemarginaali (+/- 0,3 kuukautta).

Kaupunki	2002	2003	2004
Helsinki	4	4	5
Espoo	5	6	6
Vantaa	4	3	4
Tampere	6	6	12
Oulu*	2,5	6	4

* Oulun käsittelyaikojen laskennassa on käytetty lähteenä ympäristöluvan myöntämispäivämäärän osalta 20.7.2004 päivitettyä internetsivua (<http://www oulu .ouka .fi /ymparisto /ymparistonsuojelu /luparek .xls>).

Poltonesteen jakelu

Poltonesteen jakelua koskevissa lupahakemusten käsittelyajoissa ei ollut havaittavissa suuria eroavaisuuksia kaupunkien välillä muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta. Noin 85 % ympäristöluvista käsiteltiin kaikissa kaupungeissa alle kuuden kuukauden kuluessa. Poltonesteen jakelua koskevan luvan käsittely kesti kaikissa kaupungeissa keskimäärin kolme kuukautta. Helsingissä lyhin käsittely aika oli 43 päivää hakemuksen vireilletulosta päätöksen antopäivään ja pisin käsitte ly aika 466 päivää (taulukko 7). Espoossa vastaavat käsittelyajat olivat 71 ja 497 päivää. Hakemusten käsittelyaikaan sisältyy pakollinen 30 päivän kuulutus aika, jote n hakemusta ei voida käsitellä eikä ympäristölupaa myöntää tätä lyhyemmässä ajassa.

Murskaus ja louhinta

Murskausta ja louhintaa koskevien hakemusten käsittelyaika oli keskimäärin kuusi kuukautta. Helsingissä kaikista hakemuksista annettiin päätös kuutta kuukautta lyhyemmässä ajassa. Muissa kunnissa noin puolet hakemuksista käsiteltiin alle kuudessa kuukaudessa ja toinen puoli käsiteltiin yli kuudessa kuukaudessa. Kaikissa tapauksissa päätös murskauksesta ja louhinnasta tehtiin kuitenkin vuoden sisällä.

Vastaavasti myös betoniasemia koskevista lupahakemuksista päätös annettiin yhtä poikkeusta lukuun ottamatta alle kuudessa kuukaudessa. Mainitussa yhdessä tapauksessa päätös annettiin noin 14 kuukauden kuluttua hakemuksen vireilletulosta. Betoniasemia koskevien lupien keskimääräinen käsittelyaika oli kolme kuukautta.

Jätteiden käsittely

Jätteiden käsittelynä myönnettiin lupia hyvin erityyppisille toiminnoille. Lyhyimmät käsittelyajat olivat alle kahden kuukauden mittaisia ja pisimmät taas reilusti yli vuoden. Suurimmassa osassa tapauksista päätökset annettiin kuuden kuukauden sisällä. Keskimäärin käsittelyaika oli noin viisi kuukautta. Jätteiden käsittelyä koskevien lupien käsittelyajat eri kaupungeissa olivat hyvin samanlaiset.

Taulukko 7. Ympäristölupien käsittelyajat päivinä Helsingissä ja Espoossa (keskiarvot, minimi ja maksimit) toimialakohtaisesti jaoteltuina vuosina 2002–2004.

Kohde	Vuosi	Helsinki			Espoo		
		Ka.	Min.	Maks.	Ka.	Min.	Maks.
Jakeluasemat	2002	83	47	202	186	71	497
	2003	129	53	466	193	107	341
	2004	45	43	77	200	103	373
Murskaamot	2002	61	61	61	171	171	171
	2003	151	133	182	-	-	-
	2004	129	84	175	211	211	211
Betoniasemat	2002	-	-	-	66	55	78
	2003	-	-	-	273	118	428
	2004	151	151	151	75	57	93
Jätteet	2002	-	-	-	115	79	145
	2003	30	30	30	184	111	258
	2004	49	49	49	119	113	125

3.3 Ympäristölupahakemusten käsittelystä perittävät maksut

3.3.1 Taksan mukaiset perusmaksut

Ympäristölupia koskevat maksut on valtionhallinnon osalta määrätty ympäristöministeriön asetuksilla (1238/2003 ja 1237/2003), ja ne ovat siten yhdenmukaiset koko maassa. Kunnalle perittävän maksun on ympäristönsuojelulain 105 §:n mukaan soveltuvien osin vastattava maksuperustelakia. Kuntaliitto ohjeisti 29.2.2000 yleiskirjeellä kuntia ympäristönsuojelulain mukaisen taksan laadinnassa. Maksun perusteista määrätään tarkemmin jokaisen kunnan hyväksymässä taksassa.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen maksut perustuvat keskimääräiseen omakustannusarvoon, joka sisältää asian käsittelystä viranomaiselle aiheutuneet kokonaiskustannukset. Taksan mukaisten maksujen tulee kattaa keskimääräisistä käsittelyajoista syntyvät kustannukset sekä keskimääräiset kuulemis- ja tiedottamiskustannukset. Oulussa tämä keskimääräinen omakustannusarvo on 40 euroa tunnilta ja Tampereella 42 euroa tunnilta. Pääkaupunkiseudulla omakustannusarvo on Vantaalla 53,70 euroa tunnilta, Espoossa 50 euroa tunnilta ja Helsingissä 37,50 euroa tunnilta.

Taksan mukaisesta perusmaksusta poiketen ympäristölupa-asian käsittelystä voidaan periä poikkeustilanteissa perusmaksua alempi tai korkeampi maksu. Maksua voidaan tarvittaessa kohtuullistaa asian vähäisemmän käsittelyn vaatiman työmäärän tai asian luonne ja merkitys huomioiden. Maksua voidaan vastaavasti korottaa, jos erityisen laajan ja vaikean asian käsittelyn todelliset kustannukset muodostuisivat taksan mukaista maksua huomattavasti suuremmaksi. Käytännössä hakemusten käsittelystä peritään suurimmassa osassa tapauksista taksan mukainen perusmaksu. Taksan mukaisen maksun kohtuullistaminen on yleisempää kuin korotettujen maksujen periminen.

Esimerkiksi Espoossa oli viidessä jätteen käsittelyä koskevassa ja Helsingissä kahdessa murskausta koskevassa ympäristöluvassa käsittelymaksua kohtuullistettu ottaen huomioon asian luonne ja merkitys. Vertailuajanjakson aikana tehdyissä ympäristölupapäätöksissä oli yhdessä polttonesteen jakeluasemaa koskevassa tapauksessa Tampereella peritty asian laajuudesta johtuen perusmaksua suurempi käsittelymaksu, jolloin maksu määräytyi asian käsittelyajan perusteella lasketun omakustannusarvon mukaan.

Vertailukaupunkien ympäristölupamaksut ovat nousseet vuosina 2002–2005. Esimerkiksi vuonna 2002 pääkaupunkiseudulla Helsingissä ja Espoossa polttonesteen jakeluasemaa koskeva käsittelymaksu oli 672,75 euroa, kun se oli Vantaalla 1 513,69 euroa. Vuonna 2003 käsittelymaksu kohosi Helsingissä 800 euroon ja Espoossa sekä Vantaalla 1 600 euroon. Vastaavanlaista kehitystä on tapahtunut myös muiden toimialojen käsittelymaksuissa.

Helsingin kaupungin ympäristölautakunta hyväksyi 1.3.2005 uuden taksan ympäristöluvan käsittelystä perittävistä maksuista. Uudet maksut tulivat voimaan 1.4.2005 lukien (taulukko 8).

Polttonesteen jakelua koskevassa lupakäsittelyssä taksa määräytyy Oulussa sen mukaan, onko kyseessä miehittämätön jakeluasema vai miehitetty jakeluasema. Muissa kunnissa vastaavaa jakoa ei ole tehty, vaan käsittelymaksu on kaikilla jakeluasemilla sama. Pienin käsittelymaksu on Helsingissä, jos huomioon ei oteta Oulun miehittämättömän aseman maksua. Muissa kunnissa käsittelymaksu vaihtelee Tampereen 1 400 eurosta Vantaan 1 700 euroon, joka on käsittelymaksuista kallein.

Murskausta ja louhintaa koskevissa lupa-asioissa käsittelymaksu on kaikkein alhaisin Tampereella. Pääkaupunkiseudulla murskauksen ja louhinnan ympäristölupamaksua vähiten Espoossa ja selkeästi eniten Vantaalla.

Ympäristölupahakemuksen käsittelystä perittävissä maksuissa on vertailukuntien välillä huomattavia eroja. Jätteiden käsittelyn osalta pienimmän ja suurimman taksan mukaisen lupamaksun erotus on jopa 2 100 euroa. Polttonesteen jakelua koskevissa luvissa ero on 700 euroa.

Taulukko 8. Vertailukaupungeissa 1.4.2005 lukien voimassa olevat ympäristölupamaksut toimialoittain.

Kaupunki	Jakeluasemat	Murskaamot	Louhintaa	Betoniasemat	Jätteen käsittely ^{***}	
					Laitos	Muu ammattimainen
Helsinki	1 000	3 200	1 000	2 000	3 200	1 000
Espoo	1 600	2 500	700	1 600	2 500	2 500
Vantaa	1 700	3 400	2 700 ^{**}	2 700	2 700	1 700
Tampere	1 400	1 500	1 400	1 700	1 200	1 200
Oulu	1 650 (550 [*])	1 650	1 650	1 650	1 100	550

* Käsittelymaksu koskee miehittämättömän polttonesteiden jakeluaseman ympäristölupaa.

** Jos murskaustoimintaan liittyy louhintaa, peritään Vantaalla toimintakokonaisuudesta yhdistetty maksu siten, että murskaustoiminnan lupamaksuun lisätään puolet louhinnan lupamaksusta (vuonna 2004 lupamaksu louhinnalle ja murskaamolle on ollut yhteensä 4 450 euroa). Muiden kuntien luvissa käsittelymaksu peritään kivenmurskaamoa koskevan taksan mukaisesti, vaikka toimintaan liittyisikin louhintaa.

*** Kunnissa on asetettu jätteiden käsittelylle taksoja erilaisten luokitusten perusteella. Jätteen käsittelyn osalta taulukossa olevat maksut ovat kompostointi- tai muun jätteiden hyödyntämis- tai käsittelylaitoksen tai muun jätteen ammattimaisen tai laitospäiväisen hyödyntämisen tai käsittelyn mukaisia. Muista jätteenkäsittelylaitoksista poiketen kompostointilaitoksen ympäristölupa maksaa Tampereella 1 400 euroa ja Oulussa 1 650 euroa. Espoon taksassa on lisäksi määrätty erikseen 700 euron suuruinen maksu muulle kuin ammattimaiselle jätteen hyödyntämiselle tai käsittelylle.

3.3.2 Taksoihin lisättävät muut kulut

Kuntien maksutaulukoista ilmenevät maksut ovat ns. perusmaksuja. Yleensä perusmaksuun lisätään käsittelyn laajuudesta aiheutuvat muut kulut. Esimerkiksi vaikuuden hyväksymistä koskevasta käsittelystä, pyydytyistä lausunnoista tai hakemuksen ja päätöksen julkaisemisesta lehdessä peritään erikseen maksu. Tästä on muutamia poikkeuksia. Tampereella ympäristölupamenettelystä ilmoitetaan pääsääntöisesti aina myös paikkakunnan lehdissä, mutta taksan mukaisen maksun katsotaan kattavan ilmoituskulut. Espoossa puolestaan maksuun sisältyvät pyydytyt lausunnot Espoon kaupungin muilta viranomaisilta, eivätkä ne nosta käsittelymaksua.

Perusmaksuun lisättävien käsittelyn laajuudesta aiheutuvien maksujen hinnoittelussa on myös eroja. Jos Helsingissä hakemuksesta ja lupapäätöksestä julkaistaan kaupungin virallisissa lehdissä ilmoitus, nostaa se käsittelymaksun hintaa 6 000 eurolle. Helsingissä ilmoitus joudutaan julkaisemaan viidessä eri lehdessä, ja maksu perustuu lehti-ilmoitusten kustannuksiin. Myös muissa kunnissa Tamperetta lukuun ottamatta maksu perustuu lehti-ilmoittamisen todellisiin kustannuksiin, ja maksut vaihtelevat esimerkiksi ilmoitettavien lehtien lukumäärän ja lehtien perimien ilmoituskulujen mukaan.

Pyydettyjen lausuntojen osalta maksu peritään Oulussa erillisen laskun mukaisesti. Tampereella peritään tämän lisäksi vähintään 20 euroa lausunnolta ja Helsingissä sekä Vantaalla vähintään 100 euroa lausunnolta. Myös Espoossa kaupungin ulkopuoliselta viranomaiselta pyydetystä lausunnosta peritään maksu erillisen laskun mukaisesti tai vähintään 100 euroa lausunnolta.

3.4 Ympäristölupahakemuksista tehdyt muistutukset ja valitukset

3.4.1 Ympäristölupahakemuksista tehdyt muistutukset

YSL 37 §:n perusteella on niillä, joiden oikeutta ja etua asia saattaa koskea, oikeus esittää muistutuksia lupa-asian johdosta. Muilla kuin asianosaisilla on oikeus esittää hakemuksen johdosta mielipiteitä. Luonnollisten henkilöiden lisäksi sama oikeus on oikeushenkilöillä. Lisäksi rekisteröidyillä yhdistyksillä ja säätiöillä on mahdollisuus esittää oma mielipiteensä hakemuksesta ennen lupapäätöstä.

Vertailukunnissa muistutuksia oli tehty keskimäärin 25 prosentissa käsitellyistä asioista (taulukko 9). Toimialoista eniten muistutuksia oli tehty murskauksesta ja louhinnasta sekä betoniasemista (57 % kaikista päätöksistä), toiseksi eniten jätteen käsittelystä (32 % kaikista päätöksistä) ja vähiten polttonesteen jakeluasemista (17 % kaikista päätöksistä). Esimerkiksi polttonesteen jakelua ja jätteen käsittelyä koskevissa ympäristölupa-asioissa muistuttajana oli useimmiten asianosainen yksityishenkilö. Yritysten ja yhdistysten tekemien muistutusten osuus jäi yksityishenkilöitä huomattavasti vähäisemmäksi. Murskaamoja ja betoniasemia koskevissa lupasioissa puolestaan naapurikiinteistöjen omistajat tai naapurikiinteistöissä toimivat yritykset taikka asukasyhdistykset olivat useammin muistuttajina kuin yksityishenkilöt.

Taulukko 9. Vuosina 2002–2004 käsitellyistä ympäristölupahakemuksista tehdyt muistutukset (kaikki tarkastellut toimialat yhteensä).

Kaupunki	Muistutukset*	Hakemusten kokonaismäärä	Muistutusprosentti
Helsinki	10	47	21
Espoo	18	53	34
Vantaa	10	32	31
Tampere	9	38	24
Oulu	2	15	13
Yhteensä	49	185	25

* Muistutuksia koskevat kappalemäärät on laskettu lupapäätöksistä ilmenevien tietojen perusteella. Yhdestä ympäristölupahakemuksesta on voitu tehdä useampia muistutuksia tai muistutuksessa on voinut olla useampia muistuttajia. Taulukkoon on laskettu kustakin lupahakemuksesta tehdyt muistutukset yhtenä muistutuksena riippumatta muistutusten tai muistuttajien lukumäärästä.

Huomattavasti yleisemmin muistutuksissa puollettiin hakemusta kuin vastustettiin hanketta. Useimmiten puoltavissa muistutuksissa haluttiin kuitenkin tuoda esille tiettyjä häiritseviä seikkoja, jotka toivottiin otettavan huomioon päätöksenteossa.

Hakemuksia vastusti täysin keskimäärin 36 % muistuttajista ja keskimäärin 64 % koki toiminnan häiritseväksi. Eniten vastustusta esiintyi jätteen käsittelyä koskevissa tapauksissa (44% muistuttajista) ja vähiten betoniasematoiminnassa (33 % muistuttajista).

Taulukko 10. Hakemuksista tehdyt muistutukset toimialoittain.

Kaupunki	Jakeluasemat		Murskaus		Betoniasemat		Jätteet		Toimialat yhteensä	
	Kpl	%	Kpl	%	Kpl	%	Kpl	%	Kpl	%
Helsinki	6	17	2	33	1	100	1	50	10	23
Espoo	10	26	1	50	3	60	4	50	18	33
Vantaa	2	11	8	73	-	-	0	0	10	31
Tampere	1	5	5	56	-	-	3	38	9	24
Oulu	1	10	-	-	0	0	1	25	2	13
Yhteensä	20	14	16	42	4	32	9	33	49	25

- = toimialoista ei ollut tehty tarkastelujakson aikana yhtään lupahakemusta.

Vantaalla annetuissa jätteen käsittelyä koskevista ympäristöluvista ja Oulun betoniaseman ympäristöluvasta ei ollut tehty muistutuksia (taulukko 10).

Poltonesteen jakeluasemien lupahakemuksista oli tehty vähän muistutuksia lupahakemusten lukumäärään verrattuna. Jakeluasematoimintaa ei ilmeisesti koeta niin häiritseväksi toimintana kuin sellaisia, joilla on esimerkiksi huomattavia maisemallisia vaikutuksia tai jotka aiheuttavat merkittävää melua. Muistutuksia olivat tehneet lähinnä yksittäiset naapurit tai asunto-osakeyhtiöt. Jakeluasematoiminnasta oli katsottu aiheutuvan lähinnä melu- ja hajuhaittaa, liikennemäärien lisääntymistä ja roskaantumista. Myös asemakaavan vastaisuudesta oli tehty muistutuksia sekä myös sellaisista seikoista, jotka eivät kuulu ympäristönsuojelulain mukaisen päätöksen piiriin. Esimerkiksi jakeluaseman tarpeellisuuden harkinta ja aseman ulkoasu eivät kuulu ympäristöluvassa harkittaviin asioihin. Paikalliset asukas- tai luonnonsuojeluyhdistykset eivät myöskään olleet kovin aktiivisia ympäristölupaasioissa. Ainoastaan kolmessa tapauksessa asukasyhdistys oli esittänyt mielipiteensä hakemuksen johdosta.

Tehtyjen muistutusten lukumäärästä päätellen murskaus- ja louhintatyö koetaan naapurustossa usein erittäin häiritseväksi toimintana. Haittana koetaan erityisesti murskauksesta aiheutuvan melun ja pölyn leviäminen lähialueille. Naapureiden ja yritysten tekemien muistutusten lisäksi myös asukas- ja ympäristönsuojeluyhdistykset olivat olleet jossain määrin aktiivisia murskaustoimintaa koskevissa lupasioissa. Silti rekisteröityjen yhdistysten tekemien muistutusten määrä oli alle 10 prosenttia.

3.4.2 Valitukset ympäristöluvista

Muutoksenhausta on säädetty ympäristönsuojelulain 14 luvussa. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii ympäristönsuojelulain perusteella Vaasan hallinto-oikeus. Toisena muutoksenhakuasteena toimii korkein hallinto-oikeus, jonne saa

valittaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä ilman rajoituksia. Valitukseen oikeutetut tahot on lueteltu ympäristönsuojelulain 97 §:ssä.

Muistutusten lukumäärään verrattuna on ympäristölupapäätöksistä tehty valituksia Vaasan hallinto-oikeuteen erittäin harvoin (taulukko 11). Valittajana oli ollut joko haitankärsijä tai toiminnanharjoittaja. Tampereella valituksia tehtiin eniten, kuitenkin ainoastaan kahdeksassa tapauksessa. Valittajina olivat lähialueen asukkaat, toiminnanharjoittajat ja yhdessä tapauksessa asukasyhdistys. Viisi Tamperetta koskevaa valitusta on vielä vireillä Vaasan hallinto-oikeudessa. Kolmessa jo ratkaistussa valituksessa ympäristölupapäätökset eivät muuttuneet.

Taulukko 11. Vertailukaupunkien ympäristöluvista tehdyt valitukset Vaasan hallinto-oikeuteen vuosina 2002–2004.

Kaupunki	Valitukset	Lupapäätösten kokonaismäärä	Valitusprosentti
Helsinki	2	47	5
Espoo	5	52	10
Vantaa	1	32	3
Tampere	8	37	22
Yhteensä	16	168	10

Espoossa oli valitettu yhteensä viidestä ympäristöluvasta. Vantaalla naapurikiinteistön haltijat valittivat murskausta ja louhintaa koskevasta lupapäätöksestä, ja asia eteni edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO), jossa lupapäätös ei muuttunut olennaisesti valitusten johdosta. Muutos koski vain melun mittausvelvoitetta ja KHO muutti Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä.

Helsingissä puolestaan oli valitettu kahdesta polttonesteen jakelua koskevasta ympäristölupapäätöksestä. Valituksen tekijöinä molemmissa tapauksissa olivat asunto-osakeyhtiöt ja toisessa tapauksessa lisäksi jakeluaseman sijoituspaikan kiinteistön omistaja. Toinen päätös ei muuttunut Vaasan hallinto-oikeudessa. Toisen myönnetyn ympäristöluvan osalta Vaasan hallinto-oikeus totesi päätöksessään, ettei ympäristöluvan myöntämiselle ollut edellytyksiä, ja ympäristölautakunnan päätös kumottiin.

4 Ympäristölupien vertailua kuntien välillä

4.1 Ympäristölupapäätösten rakenne ja muoto

4.1.1 Lupapäätöksen rakenne

Ympäristölupapäätös voidaan jakaa rakenteellisesti kertoelmaosaan, asian käsittelyä koskevaan osaan, lupamääräyksiin ja perusteluosaan. Ympäristönsuojeluasetuksen 18 ja 19 §:ssä on säännelty niistä seikoista, jotka lupapäätöksestä on käytävä ilmi. Lupapäätöksen kertoelmaosan ja ratkaisuosan tulee täyttää asetuksen edellyttämät vaatimukset. Suomen ympäristökeskus on myös laatinut ympäristölupapää-

töstä koskevan malliohjeen jossa on huomioitu lain edellyttämät seikat. (<http://www.ymparisto.fi/print.asp?contentid=20145&clan=fi>)

Edellä mainittu ympäristölupapäätöksen tekemistä varten ratkaisijan tueksi laadittu ns. päätösmalliohje on yhtenäistänyt kuntien ympäristölupia sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti. Yhtenäisyys näkyi selkeästi myös tämän tutkimuksen kohteena olleista lupapäätöksistä. Päätökset poikkesivat rakenteeltaan toisistaan varsin vähän. Päätösten välillä ilmeneviin pieniin eroihin vaikuttavat paikalliset ympäristö- ja muut tekijät. Eri kuntien menettelyohjeissa on saatettu painottaa eri linjauksia, joilla voi olla myös vaikutusta ympäristöluvan rakenteeseen. Asianosaisten kannalta katsottuna päätösrakenteen epäyhtenäisyydestä ei voida arvioida aiheutuvan hakijan oikeusturvan heikentymistä. Sen sijaan keskeinen merkitys on päätöksen luottavuudella, ymmärrettävyydellä ja lupamääräysten yksiselitteisyydellä.

Tarkasteltavina olleet ympäristölupapäätökset oli laadittu siten, että ne sisältävät YSA 18 §:n edellyttämät asiat. Päätösten kertoelmaosassa otsikoinnit etenevät pääsääntöisesti kohta kohdalta seuraten YSA 18 §:n mukaista numerointia. Otsikoinnit väliotsikkoineen myös vastaavat hyvin sitä, mitä mallissa ympäristölupapäätöksen rakenteeksi on esitetty. Merkittäviä eroja eri kunnissa annettujen ympäristölupien välillä ei ollut havaittavissa. Joitain pieniä painotuseroja esimerkiksi otsikointien järjestyksissä ja nimiöinneissä löytyi eri kuntien välillä tai jopa kunnan sisällä eri valmistelijoiden välillä. Näillä eroavaisuuksilla ei kuitenkaan ole merkitystä varsinaisen päätöksen sisältöön. Eri päätöksistä on luettavissa sama asia, vaikka ne olisivatkin jaoteltu eri tavoin.

4.1.2 Lupahakemuksesta tiedottaminen ja kuuleminen

YSL 38 §:n mukaan lupaviranomaisen tulee tiedottaa hakemuksesta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan kunnan ilmoitustaululla. Kuulutus on julkaistava lisäksi ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen ole muutoin ilmeisen tarpeetonta.

Kaikissa vertailussa mukana olleissa kunnissa hakemuksen viireilläolosta tiedotetaan kaupungin virallisella ilmoitustaululla. Yleensä hakemuksista tiedotetaan myös internet-sivuilla. Erikseen hakemuksesta tiedotetaan kirjeellä toiminnan vaikutusalueella oleville eli naapureille. Tampere ainoana kuntana ilmoittaa hakemuksen viireilläolosta pääsääntöisesti aina myös lehdissä. Muissa kunnissa puolestaan on tullut lain mahdollistamaa poikkeusta olla kuuluttamatta lehdissä laajasti ja hakemuksen tiedottaminen lehdissä on ollut vähäistä. Vertailuajanjakson 2002–2004 aikana tiedotettiin Helsingissä vain yhdessä murskauslaitosta koskevassa lupa-asiaassa hakemuksesta myös paikallisissa lehdissä.

Ympäristölupapäätökseen sisältyvässä lupahakemuksen käsittelyä koskevassa osiossa on ilmoitettu, miten hakemuksesta on tiedotettu. Espoossa annetuissa luvissa ainoana kuntana ilmenee niiden asianosaisten nimet, joille kirje hakemuksen viireillä olostä on lähetetty. Yleensä kuntien päätöksissä on mainittu, että hakemuksesta on tiedotettu asianosaisille tai asukasyhdistyksille taikka naapureille. Tiedot-

tamisen osalta esimerkiksi Helsingissä asiakirjoihin liitetään myös luettelo tiedotuskirjeen saajista.

Esitetyt muistutukset, lausunnot ja vastineet oli referoitu joko suorina lainauksina tai olennaisilta osin. Referointien pituudessa löytyi eroja muutamista lauseista aina pitkiin yksityiskohtaisiin kappaleisiin. YSL:n 52 §:n mukaan lupapäätöksessä on vastattava lausunnoissa ja muistutuksissa tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin. Hakemusten johdosta esitetyt muistutukset, mielipiteet ja lausunnot oli vertailuajanjakson aikana annetuissa päätöksissä huomioitu joko erikseen niitä koskevassa kappaleessa ennen määräyksiä, päätöksen yleisissä perusteluissa tai lupamääräyksiä asetettaessa.

Kun lupamääräyksissä huomioidaan ympäristönsuojelulain mukaisesti muistutuksissa esitetyt vaatimukset, tulisi päätöksessä ottaa selkeästi kantaa perusteluineen myös seikkoihin, joilla ei ole ollut merkitystä asian käsittelyn kannalta. Tämä on tarpeen mahdollisten epäselvyyksien välttämiseksi. Yleisesti ottaen lupapäätöksiin kirjatut muistutukset ym. oli tarkastelussa mukana olleissa lupapäätöksissä huomioitu lain edellyttämällä tavalla.

4.1.3 Lupapäätösten perustelut ja muutoksenhaku

Läpikäytyt lupapäätökset täyttivät myös YSA 19 §:n asettamat vaatimukset. Päätöksissä oli annettu tarpeelliset lupamääräykset sekä huomioitu muut asetuksen edellyttämät seikat. Päätöksiä oli perusteltu kunnissa hieman eri tavoin, mutta merkittäviä eroavaisuuksia ei esiintynyt. Hakemuksen mukaisesti ratkaistut päätökset olivat perusteluiltaan hyvin lyhyitä ja pitäytyivät luvan myöntämisen edellytyksiä perusteltaessa ympäristönsuojelulain 42 §:n toistamiseen tai yleisluonteisessa perustelussa todettiin, että toiminta täyttää toimintaa koskevien lakien ja asetusten vaatimukset. Yksittäisten lupamääräysten perusteluissa oli yleisperustelujen lisäksi täsmennetty miksi määräys on ympäristönsuojelun kannalta tarpeellinen.

Hakemuksen hylkäävissä lupapäätöksissä perustelut olivat laajempia ja perustelujen sisältöön oli kiinnitetty selkeästi enemmän huomiota. Tarkasteltavana olleiden lupapäätösten kolme hylkäävää päätöstä annettiin Tampereella. Näistä päätöksistä kaksi koski polttonesteen jakelua vedenhankinnan kannalta tärkeällä pohjavesialueella ja yksi asfaltin, uusioasfaltin ja asfalttibetonin valmistusta sekä kallion louhintaa ja louheen murskausta. Jälkimmäisessä tapauksessa hakemuksen hylkäämistä perusteltiin sillä, että toiminnasta aiheutuvien vaikutusten seurauksena ympäristön soveltuvuus yleiseen virkistyskäyttöön vähenisi. Alueen lähellä sijaitsee merkittävä virkistysalue ja hanketta vastustettiin voimakkaasti.

Myös sovellettuihin säännöksiin oli viitattu samankaltaisesti eri kunnissa. Lupamääräyksen tai lupamääräyksen perustelun perässä oli ilmoitettu lyhenteenä sovellettu lainkohta ja sovelletut säännökset oli lueteltu myös päätöksen loppuosassa omana asiakohtanaan.

Vertailukuntien välillä päätökseen kirjattujen sovellettujen säännösten laajuus vaihteli. Joissain kunnissa oli pitäydytty vain lain ja asetusten kirjaamiseen sovelletuiksi säännöksiksi, kun toisissa kunnissa oli sovellettuihin säännöksiin otettu

myös alemmanasteisia säännöksiä, kuten valtioneuvoston päätöksiä, valtioneuvoston asetuksia ja kaupungin jätehuoltomääräyksiä. Selvyyden vuoksi todettakoon, että aiemmin valtioneuvoston päätöksinä annetut säädökset annetaan nykyisin valtioneuvoston asetuksina. Yleisimmin ympäristölupapäätöksissä olivat sovellettuina säännöksinä ympäristönsuojelulaki ja –asetus sekä jätelaki ja –asetus.

Tampereella oli lupapäätöksiin kirjattu ainoana kuntana sovelletuksi myös luonnonsuojelulaki. Päätöksistä ei kuitenkaan käy mitenkään ilmi, miten luonnonsuojelulaki oli vaikuttanut lupamääräyksiin. Esimerkiksi määräysten perään merkityissä lainkohdissa ei oltu lainkaan viitattu luonnonsuojelulakiin.

4.2 Ympäristölupapäätösten sisältö

4.2.1 Yleistä ympäristölupapäätösten sisällöstä

Lupapäätöksen sisältöä koskevat vaatimukset sisältyvät YSA 18–22 §:ään. Ympäristölupapäätös voidaan jakaa otsikkoon, kertoelmaosaan ja ratkaisuosaan. Ratkaisuosaa on päätöksen olennaisin osa, koska se sisältää lupaviranomaisen ratkaisun, perustelut ja lupamääräykset.

Ympäristölupa-asioissa noudatetaan yleisesti ns. virallisperiaatetta, joka voidaan käsitteellä jakaa kahteen osaan. Toisaalta se merkitsee, että ympäristöluvan edellytykset on kaikkien sovellettavien säädösten kannalta tutkittava viran puolesta riippumatta hakijan lupahakemuksesta tai asianosaisten vaatimuksista. Toinen virallisperiaatteen ulottuvuus on lähinnä menettelyllinen. Asianosaisten ja muiden tahojen muistutukset ja lausunnot on otettava ympäristönsuojelulaissa säädetyllä tavalla huomioon ja niissä esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin on vastattava.

Hakijaa koskevien toiminnankuvausten sisällöissä oli tarkastelluissa lupapäätöksissä jonkin verran vaihtelevuutta. Lupapäätösten eroavaisuudet voivat johtua monista eri syistä, kuten esimerkiksi valmistelijan tietoisesta valinnasta. Toiset valmistelijat voivat kuvata hyvinkin yksityiskohtaisesti ja kattavasti hakijan toimintaa, kun toiset puolestaan esittävät toiminnasta ainoastaan lupamääräysten kannalta kaikista olennaisimman tiedon. Myös toiminnan luonne vaikuttaa esitettyihin tietoihin. Esimerkiksi jakeluasematoiminta on sen verran kaavamaisista, ettei sitä välttämättä selosteta niin tarkkaan kuin harvemmin esiintyvää luvitettavaa toimintaa. Koska tässä tutkimuksessa ei käyty läpi ympäristölupahakemuksia, ei myöskään voida tehdä johtopäätöksiä hakemusten tasoeroista pelkästään lupapäätöksiin sisältyvien toiminnankuvausten sisältöjen perusteella.

Läpikäytyjen lupapäätösten kertoelmaosissa oli ympäristöolosuhteiden kuvauksessa eroja eri kuntien antamien päätösten välillä. Espoossa selostettiin verrattain kattavasti maaperän koostumusta, pinta- ja pohjavesiolosuhteita, vesien virtauksia ja arvokkaita luontokohteita. Vantaalla ja Oulussa mainittiin lyhyesti ja viittausenomaisesti muutamalla virkkeellä ympäristöoloista ja suojeltavista kohteista. Helsingin ja Tampereen päätöksissä oli lähinnä mainintoja siitä, sijaitseeko hanke veden hankinnan kannalta tärkeällä pohjavesialueella. Kuntien välillä ilmenneet erot johtuvat osaltaan siitä, mikä on tapauskohtaisesti merkityksellistä ja minkä laajuisena katsotaan välttämättömäksi tai tarpeelliseksi selostaa ympäristöolosuh-

teita lupapäätöksessä. Tämä riippuu pitkälti muun ohella luvitettavan toiminnan luonteesta sekä sijaintipaikan ympäristöoloista.

Ympäristönsuojelulain kahden ensimmäisen vuoden aikana tehdyissä lupapäätöksissä muodollisia puutteita esiintyi kertoelmaosissa (Sahivirta ym. 2003). Puutteita oli esimerkiksi suunniteltuihin ympäristönsuojelutoimiin, laitoksen toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailuun sekä häiriötilanteisiin varautumiseen liittyvissä tiedoissa tai tiedot puuttuivat kokonaan. Tämän selvityksen kohteena olleista päätöksistä ei löytynyt vastaavanlaisia puutteita, vaan ko. aiheita koskevat tiedot oli sisällytetty kertoelmaosaan yleensä erillisten otsikoiden alaisuuteen tai ne ilmenivät hakijan toimintakuvauksen yhteydessä.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä. Toiminnan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski. Tarkasteltujen lupapäätösten perusteluissa oli otettu kantaa sijoituspaikan soveltuvuuteen hieman erilaisilla sanamuodoilla. Perusteluissa oli mainittu, että toiminta on asemakaavan mukaista tai että sijoituspaikka on toimintaan sovelias (Oulu), toiminnan sijoittuminen ei ole asemakaavan vastaista (Tampere), toiminta ei aiheuta kohtuutonta räsitystä naapureille (Helsinki), sijoituspaikka soveltuu tarkoitukseen otettaessa huomioon toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski (Vantaa). Espoon päätöksissä sijoituspaikan soveltuvuutta oli tarkasteltu YSL 42 §:ssä mainittujen luvan myöntämisen edellytysten kautta.

4.2.2 Lupaharkinta

Lupaharkinnalla tarkoitetaan yleisesti tietyn toiminnan sallittavuuden kokonaisarviointia sekä tarpeellisten lupamääräysten asettamista. Lupaharkinnassa tulee noudattaa hyvän hallinnon yleisiä periaatteita, joihin luetaan mm. yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Tämä tarkoittaa sitä, että samankaltaisissa tapauksissa tulee antaa sellaisia velvoitteita, etteivät ne kohtuuttomasti tai perusteettomasti vaihtele. Toisaalta lupaharkinnassa korostuu erittäin voimakkaasti tapauskohtainen harkinta ja kunkin lupakäsittelyn yksilöllisyys. Lupamääräyksillä on tarkoitus vähentää juuri käsitteillä olevasta hankkeesta aiheutuvien päästöjen haitallisia seuraamuksia. Tällöin päästöjen vaikutuksiin vaikuttaa toiminnan lisäksi esimerkiksi sijoituspaikka. Näennäisesti samankaltaisissa tilanteissa voi siten erilaisten lupamääräysten asettamiselle löytyä hyväksyttävät perustelut.

Käytännössä näyttää kuitenkin siltä, että toiminnanharjoittajien ja lupaviranomaisien näkemykset ympäristölupien yhtenäisyydestä ja tasapuolisuudesta poikkeavat selvästi toisistaan. Tämä käy ilmi Ekroosin (2005) tekemästä valtion ympäristölupahallinnon kehittämistä koskevan selvityksen sisältämästä kyselytutkimuksesta, johon vastasi valtion ja kuntien ympäristölupaviranomaisten lisäksi toiminnanharjoittajia, tuomioistuineläimiä ja muita valtion viranomaisia. Kyselyssä asiakkaista eli toiminnanharjoittajista 70 % antoi kouluarvosanaksi 4–6 lupien yhtenäisyydelle ja tasapuolisuudelle, kun lupahallinnosta 70 % antoi arvosanaksi 7 tai 8. Kaikkien vastaajien keskiarvo oli lupahallinnon yhtenäisyyden osalta 6,7. Muissa kysymyk-

sissä se oli korkeampi. Kyselyssä valtion lupaviranomaisten osuus vastanneista oli 52 %, kuntien 11 % ja asiakkaiden 12 %.

Ekroosin selvityksestä käy ilmi, että kyselyyn vastanneista 56 % koki, ettei kuntien lupien laatu ole tasainen ja riittävä, kun valtion viranomaisten osalta vastaava luku oli 22 %. Kyselyyn vastanneista vain 9 % katsoi kuntien lupien laadun olevan tasaista ja riittävää. Tuloksissa tulee huomioida kuitenkin se seikka, että kuntia on kyselyssä käsitelty kokonaisuutena, eivätkä kuntien väliset erot tulleet esille.

Lupaviranomaisen tulee tapauskohtaisesti harkita ympäristöluvan myöntämisen edellytykset. Lupa tulee myöntää, mikäli toiminnasta ei aiheudu YSL 42 §:ssä mainittuja haitallisia seuraamuksia, kuten terveystahetta, ympäristön pilaantumista, luonnonolosuhteiden huonontumista ja naapureille kohtuutonta räsäystä. Myös toiminnan sijoituspaikan soveltuvuus on arvioitava. Toiminta ei saa ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaan sijoittua oikeusvaikutteisen kaavan vastaisesti. Aina ei kuitenkaan ole täysin selvää, salliiko voimassa oleva kaava toiminnan sijoittumisen kyseiselle alueelle tai alueella ei ole voimassa olevaa kaavaa. Tällöin tulee arvioida, soveltuuko toiminta luonteeltaan alueelle ja mitkä ovat toiminnan vaikutukset. Kaavatilanteesta riippumatta lupaharkinnassa on arvioitava toiminnan sijoituspaikan soveltuvuus erityisesti silloin, kun toiminta sijoittuisi sellaiselle tärkeäksi katsotulle pohjavesialueelle, jolla on veden hankinnan kannalta merkitystä. Sijoituspaikan soveltuvuutta harkittaessa punnittavaksi tulee mm. toiminnasta mahdollisesti aiheutuvan haitallisen seuraamuksen todennäköisyys sekä torjuntakeinot.

4.2.3 Lupamääräykset

Lupamääräykset ovat lupapäätöksen osana olevia erityisiä velvoitteita, joita toiminnanharjoittajan tulee noudattaa. Lupamääräyksillä asetetaan toiminnanharjoittajalle toiminnan yleisen sallittavuuden edellytykset. Ympäristöluvan sisältämät lupamääräykset muodostavat ympäristölupajärjestelmän ytimen. Lupamääräyksillä ohjataan luvanvaraista toimintaa ja asetetaan erilaisia rajoituksia ympäristön pilaantumisen estämiseksi.

Lupamääräykset voidaan jakaa YSL:n mukaan pakollisiin ja lupaviranomaisen harkinnasta riippuviin. Useat harkinnanvaraiset lupamääräykset asetetaan tapauskohtaisesti. Sen vuoksi lupamääräyksiä ei useinkaan voida vertailla keskenään suoraan, vaan ne ovat riippuvaisia esimerkiksi toiminnan sijaintipaikasta. Toisaalta lupaviranomaisten asettamien lupamääräysten vaatiman ympäristönsuojelun tason selvittäminen on tärkeää. Lupaviranomaisten toiminnan tulee olla sellaista, että toiminnanharjoittajia kohdellaan tasapuolisesti.

Päästöjen vähentämisessä otetaan huomioon mm. jätteet, energiatehokkuus, paras käytettävissä oleva tekniikka, raaka-aineiden käyttö ja päästöistä aiheutuvat riskit. YSL:n mukaan toiminnanharjoittajan tulee olla riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Tämän toteuttamiseksi ympäristöluvassa määrätään seuranta- ja raportointivelvoitteista. Päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta annettujen lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Määräys tästä sisältyy YSL 43 §:ään.

Lupapäätöksessä ympäristölupaviranomaisen antamat lupamääräykset ja toiminnanharjoittajan hakemuksessa ilmoittamat ”sitoumukset” muodostavat yhdessä toiminnan sallittavuuden edellytykset. Annettuja lupamääräyksiä ja hakijan lupahakemuksessaan ilmoittamia toimia tulee tarkastella kokonaisuutena, ne tukevat toisiinsa ja ovat molemmat yhtä lailla toiminnanharjoittajaa velvoittavia.

Tämä ilmenee Helsingissä annetuista ympäristölupapäätöksistä siten, että ympäristölautakunta on myöntänyt luvan hakijan antamien selvitysten mukaisesti sekä päätöksestä ilmenevin lupamääräyksin. Muissa kunnissa velvoittavuus on ilmaistu hieman eri tavoin. Esimerkiksi lupa myönnetään hakemuksen mukaisesti seuraavin ehdoin (Oulu), toiminnassa on noudatettava hakemuksessa ilmoitettujen toimenpiteiden lisäksi annettuja lupamääräyksiä (Espoo) ja hakijan esittämien ympäristönsuojelutoimenpiteiden lisäksi on noudatettava lupamääräyksiä (Vantaa). Tampereella annettavissa ympäristöluvuissa ei varsinaisesti velvoiteta noudattamaan hakijan ilmoittamia toimia, vaan toiminnanharjoitustapa on muista kaupungeista poiketen huomioitu yleisissä perusteluissa.

5 Toimialakohtaisten lupamääräysten tarkastelu

5.1 Polttonesteiden jakelu

5.1.1 Paras käytettävissä oleva tekniikka jakeluasemilla

Parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tarkoitetaan YSL 3 §:n mukaan mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito- sekä käyttötapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai vähentää sitä. Polttonesteen jakeluasemia koskeva paras käyttökelpoinen tekniikka saa sisältönsä ja sen soveltaminen toteutuu lähinnä kauppa- ja teollisuusministeriön vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista jakeluasemalla annetussa päätöksessä (KTM 415/1998) ilmenevien vaatimusten noudattamisen kautta. KTM:n asettamat vaatimukset koskevat pelkästään jakeluaseman teknisiä rakenteita ja ratkaisuja. Käytännössä hakijan ilmoittamat tekniset ratkaisut, rakenteet ja laitteet perustuvat nykyisin KTM:n antamaan edellä mainittuun päätökseen, sillä vuoden 2003 alusta lähtien on kaikkien huolto-, jakelu- ja automaattiasemien tullut täyttää ko. päätöksen vaatimukset. Espoossa annetuissa ympäristöluvuissa on tätä koskeva nimenomainen lupamääräys.

Yleisesti ottaen polttonesteen jakeluasemien ympäristönsuojelun taso on noussut. Viimeisintä kehitystä kuvaa esimerkiksi se, että toiminnanharjoittajat suurimmassa osassa tapauksista nykyään hakemuksessaan ilmoittavat bensiinihöyryjen molempien vaiheiden talteenotosta, ja useimmilla jakeluasemilla on käytössä bensiinihöyryjen talteenoton molemmat vaiheet, vaikka vain ensimmäisen vaiheen talteenottoa edellytetään valtioneuvoston antaman päätöksen nojalla. Esimerkiksi Helsingissä on ennakoneuvotteluilla toiminnanharjoittajan kanssa päästy sopimukseen

toisen vaiheen bensiinihöyryjen talteenotosta, ja toinen vaihe on esitetty ympäristölupahakemuksissa.

Valtioneuvoston päätös (468/1996) bensiinin varastoinnista ja jakelusta aiheutuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta velvoittaa pääsääntöisesti kaikkia asemia ottamaan talteen säiliöitä täytettäessä syntyvien eli ensimmäisen vaiheen bensiinihöyryt 1.1.2005 lukien. Tosin Vantaalla on vuodesta 2004 lähtien annettu uusille jakeluasemille bensiinihöyryjen ensimmäisen ja toisen vaiheen talteenottoa koskevia lupamääräyksiä ja Helsingissä on yhdessä päätöksessä (227 § 28.5.2002/Ymk 38/521-02) hakemuksesta poiketen toiminnanharjoittaja velvoitettu ottamaan talteen myös toisen vaiheen bensiinihöyryt tankattavista autoista.

Annettavien ympäristölupamääräysten pohjana ovat velvoittavien KTM:n päätösten (415/1998 ja 344/1983) ja valtioneuvoston päätösten ja asetusten lisäksi palavien nesteiden jakeluasemia koskeva standardi (SFS 3352). Kyseinen standardi ei kuitenkaan ole BAT-asiakirja, eikä se suoranaisesti velvoita lupaviranomaista. Sillä kuitenkin on ilmeisesti lupaviranomaista ohjaava vaikutus.

Jakeluasemien merkittävä ympäristöriski on mahdollisten vuotojen seurauksena syntyvä maaperän ja pohjaveden pilaantuminen. Jakeluasemilla nykyisen parhaimman käyttökelpoisen tekniikan mukainen ympäristönsuojelu tarkoittaa mm. sitä, että asemat on varustettu maanalaisilla kaksoisvaippasäiliöillä, vuotoja estävillä pidätyskaivoilla tai valuma-altailla, ylitäytönestimillä ja polttonestevuotojen torjuntakalustolla. Viemärointi tapahtuu öljyn- ja hiekanerottimen kautta. Mahdollisten polttonestevuotojen kulkeutuminen maaperään estetään täyttö- ja jakelualueen päällysteen alle laitettavalla tiivistyskerroksella. Ilmaan pääseviä päästöjä ehkäistään ottamalla talteen bensiinihöyryt sekä säiliöiden täyttövaiheessa (ns. talteenoton I-vaihe) että autojen tankkausvaiheessa (ns. talteenoton II-vaihe). Lisäksi keskitetyn valvonta- ja hälytysjärjestelmän kautta pystytään valvomaan mahdollisia säiliövuotoja sekä seuraamaan ja mittaamaan öljynerottimen sakan ja polttonesteen määrää. Esimerkiksi Oulussa on annettu vuodesta 2004 lähtien toiminnanharjoittajaa velvoittava määräys hyödyntää parasta taloudellisesti käyttökelpoista tekniikkaa ja seurata alansa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä.

Lupaviranomainen ei ole sidottu KTM:n päätöksen asettamiin vaatimuksiin, vaan lupaviranomainen voi tarvittaessa antaa teknisistä ratkaisuista KTM:n päätökseen sisältymättömiä ympäristönsuojelun kannalta välttämättömiä tiukempia lupamääräyksiä, mikäli olosuhteet sitä edellyttävät esimerkiksi pohjaveden pilaantumisvaaran vuoksi. Lupamääräyksiä annettaessa on kuitenkin myös otettava huomioon tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitetut toimet.

KTM:n päätöksen (415/1998) katsotaan sisältävän ympäristönsuojelun kannalta ns. minimivaatimukset pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) antamassa päätöksessä 2004:38 on perusteltu parhaimman käytettävissä olevan tekniikan käyttöönottoa seuraavasti: *”Vaikka parhaimman käytettävissä olevan tekniikan käyttöönotto olisikin kohtuullisin kustannuksin järjestettävissä, ei tekniikan olemassaolo välttämättä automaattisesti tarkoita, että sitä koskevasta päästölähteestä tulisi antaa lupamääräyksiä, jos se on tarpeetonta toiminnan aiheuttamien pilaantumisvaikutusten vähentämiseksi.”* Tapauksessa oli ky-

se autojen tankkauksessa syntyvien haitallisten yhdisteiden vaikutuksesta alueen ulkoilman yleiseen laatuun. Tankkauksesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähäisyydestä johtuen lupamääräystä ei katsottu tässä tapauksessa tarpeelliseksi. Päätöstä voitaneen tulkita siten, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöä tulee vaatia silloin, kun se on ympäristön pilaantumisen ehkäisemisessä välttämätöntä.

5.1.2 Lupamääräysten tarkastelua

YSL 43 §:n mukaan ympäristöluvassa on annettava pilaantumisen ehkäisemiseksi tarpeellisia määräyksiä esimerkiksi päästöistä ja niiden ehkäisemisestä ja rajoittamisesta, jätteistä sekä niiden synnyn ja haitallisuuden vähentämisestä, toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa sekä toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista.

Lupaharkinnassa lupamääräysten sisältöön vaikuttavat toiminnan luonne ja vaikutukset sekä hankkeen erityispiirteiden lisäksi myös hankkeen vaikutuspiirissä olevien paikallisten olosuhteiden ja suojeltavien kohteiden luonne. Merkittävää hajontaa lupamääräyksissä ei ollut havaittavissa eri kuntien välillä, vaan samankaltaisia lupamääräyksiä oli annettu kunnissa varsin kaavamaisesti. Määräysten muotoiluissa esiintyi vaihtelevuutta, mutta varsinaiseen asiasisältöön sillä ei juurikaan ollut vaikutusta.

Vertailukunnista Espoossa oli annettu lukumääräisesti eniten toiminnanharjoittajaa velvoittavia lupamääräyksiä. Esimerkiksi vuonna 2004 oli lähes jokaisessa päätöksessä annettu velvoite selvittää Espoon ympäristökeskukselle, että jakeluaseman putkistot, säiliöt, jakelulaitteet, öljynerotin ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseen tarkoitetut rakenteet ovat siinä kunnossa, että jakeluaseman toiminnasta ei aiheudu maaperän tai pohjaveden pilaantumista. Lisäksi toiminnanharjoittaja oli velvoitettu tekemään määräpäivään mennessä selvitys maaperän ja pohjaveden mahdollisesta pilaantuneisuudesta. Määräykset oli katsottu tarpeellisiksi oletettavasti siksi, että Espoon alueella on havaittu runsaasti pilaantuneita maa-alueita. Helsingissä ja Vantaalla ei vastaavaa velvoitetta oltu lupamääräyksiin liitetty. Kaikissa vertailussa mukana olleiden kuntien lupapäätöksissä oli joka tapauksessa toiminnanharjoittaja velvoitettu toiminnan lopettamisvaiheessa esittämään selvitys maaperän puhtautesta ja kunnostustarpeesta.

Velvoitteiden lukumäärä ei välttämättä kuitenkaan tarkoita suoraan sitä, että toiminnanharjoittajalta vaadittaisiin Espoossa korkeampaa ympäristönsuojelun tasoa. Espoossa oli nimittäin annettu lupamääräyksiä myös sellaisista toimista, joita hakija oli hakemuksessaan ilmoittanut noudattavansa. Muissa kunnissa nämä ympäristönsuojelutoimet oli sisällytetty päätöksiin hakijan hakemuksen mukaisesti.

Lupamääräykset oli eri kaupunkien antamissa päätöksissä ryhmitelty väliotsikoin Oulua lukuun ottamatta, ja määräysten ryhmittely oli suhteellisen samankaltainen. Määräyksiä oli annettu esimerkiksi toiminnan harjoittamisesta, toiminnan ja päästöjen valvonnasta sekä tarkkailusta, kirjanpidosta, ongelmajätteistä, poikkeuksellisista tilanteista ja toiminnan lopettamisesta. Verraten suuri osa lupamääräyksistä

koski toiminnan tarkkailua ja raportointia. Näillä lupamääräyksillä on ensiarvoisen tärkeä merkitys maaperän ja pohjaveden pilaantumisen ehkäisyssä.

Polttonestesäiliöiden tarkastaminen

Vertailukaupungeissa määräyksiin asetetut velvoitteet olivat varsin samankaltaisia, mutta määräysten yksityiskohtaisissa sisällöissä esiintyi myös eroja. Esimerkiksi Espoossa säiliön tarkastamista koskevissa lupamääräyksissä velvoitettiin tarkistamaan kaikki polttonestesäiliöt määrättyyn päivään mennessä ja sen jälkeen ”tarkastuksella saadun luokituksen mukaisesti siten kuin luokituksesta on säädetty KTM:n päätöksessä 344/1983”. KTM:n päätöksen mukaan A-luokan metallisäiliöt on tarkastettava viiden vuoden välein ja muut säiliöt 10 vuoden välein, sekä B-luokan säiliöt kahden vuoden välein.

KTM:n päätöstä (344/1983) mukaillen Helsingin ja Vantaan ympäristöluvuissa A-luokan polttonestesäiliöiden tarkastus velvoitettiin tehtäväksi ensimmäisen kerran viimeistään 15 vuoden kuluttua asennuksesta, toinen tarkastus on tehtävä 10 vuoden kuluessa ensimmäisestä ja sitä seuraavat tarkastukset pääsääntöisesti viiden vuoden välein. Oulussa polttonestesäiliöt tuli tarkastuttaa aina korjaustöiden yhteydessä, kuitenkin vähintään 10 vuoden välein. Tarkastuspöytäkirjat tuli toimittaa ympäristöviranomaiselle joko pyydettyä tai määräpäivään mennessä. Tampereen lupapäätöksissä säiliön tarkastamisvelvollisuudesta ei sen sijaan annettu määräystä.

Toimintaa koskevat määräykset

Toiminnanharjoittajalle asetettu velvollisuus ilmoittaa säiliöiden ja tiivistyskalvojen asentamisesta tarkastusta varten ja velvollisuus tarkistaa säännöllisesti jakelu- ja täyttöalueiden päällysteiden kunto olivat ominaisia pääkaupunkiseudulla määräyksiin asetettuja velvoitteita, mutta myös Tampereella toiminnanharjoittajan tuli esittää jakeluasema tarkistettavaksi ennen toiminnan aloittamista.

Oulua lukuun ottamatta oli muissa vertailukunnissa asetettu näytteenottokaivon rakenteelle ja sijainnille luvan myöntämisen edellytyksenä tiettyjä ehtoja. Toiminnanharjoittajien tuli järjestää toiminta siten, että näytteenottokaivo on selkeästi havaittavissa ja sinne on aina esteetön pääsy.

Päätöksiin sisältyvistä toiminnan kuvauksista kävi ilmi, että kaikilla jakeluasemilla pintavedet johdetaan hiekanerottimen ja öljynerottimen kautta jätevesi- tai hulevesiviemäriin. Tästä oli Espoossa, Vantaalla ja Oulussa annettu myös määräykset.

Jakeluaseman, jonka yhteydessä on autonpesutoimintaa, oli Helsingin lupapäätöksissä ainoana annettu määräyksiä sallitusta melutasosta ja pesuaineyhdistelmistä. Muiden kuntien päätösten kertoelmaosioista kävi ilmi, että hakija oli ilmoittanut lupahakemuksessa käyttämistään sallituista pesuaineyhdistelmistä.

Polttonesteen jakeluaseman valvonta ja tarkkailu

Jakeluaseman valvonnasta ja hälytys- ja turvalaitteista oli annettu kaikissa kunnissa määräyksiä. Helsingissä annettujen lupamääräysten mukaan esimerkiksi öljynerot-

timen valvonta oli ohjattava paikkaan, jossa on riittävä valvonta hälytyksen toteamiseksi nopeasti. Yhdessä Helsingin ympäristöluvassa (219 § 20.5.2003/Ymk 38/214–03) velvoitettiin öljynerottimen hälytys ohjaamaan sellaiselle taholle, joka on tavoitettavissa ympäri vuorokauden. Tapaus koski jakeluaseman sijoittumista lähelle pohjavesialueen kaukosuojavyöhykettä. Espoossa hälytysjärjestelmä velvoitettiin säännönmukaisesti liittämään ympärivuorokautiseen valvontaan. Vantaalla ja Oulussa hälytys oli ohjattava paikkaan, jossa on jatkuva valvonta.

Vantaalla, Espoossa ja Tampereella velvoitettiin myös tarkastamaan hälytysjärjestelmien kunto säännöllisesti. Tampereella, Oulussa ja Espoossa tuli nimetä henkilö, joka vastaa jakeluaseman toiminnan tarkkailusta. Espoossa oli lisäksi nimettävä henkilö, jonka vastuulla turvallisuusjärjestelyt ovat.

Toiminnan ja toiminnan päästöjen seurantaa ja onnettomuuksiin varautumista koskevien lupamääräysten sisällyttäminen jokaiseen jakeluasemaa koskevaan lupapäätökseen on yhä enenevässä määrin alkanut muodostua standardiksi.

Kirjanpito

Kaikkien tarkastelussa olleiden kuntien ympäristöluvuissa oli määräykset velvollisuudesta pitää käyttöpäiväkirjaa. Käyttöpäiväkirjaan kirjataan säännöllisesti kaikki oleelliset jakeluasematoimintaan liittyvät tapahtumat esimerkiksi mahdollisten häiriötilanteiden ja syntyvien jätemäärien seuraamiseksi. Toiminnanharjoittajan tulee olla tietoinen kaikista jakeluasematoimintansa ympäristövaikutuksista. Jonkin verran kuntien välillä esiintyi eroavaisuuksia siinä, mitä tietoja on lupamääräysten mukaan säännöllisesti kirjattava ns. käyttöpäiväkirjaan. Helsingissä kirjanpitovelvollisuus oli kaikkein suppein ja Espoossa kattavin. Espoossa ja Tampereella oli toiminnanharjoittajat velvoitettu lisäksi toimittamaan erillinen vuosiyhteenvedo edellisen vuoden toimista valvontaviranomaiselle.

Helsingissä toiminnanharjoittaja velvoitettiin kirjaamaan tiedot hiekanerotuskaivon ja öljynerottimen tyhjennyksistä sekä tarkkailusta, muodostuneista ongelmajätteistä ja niiden toimituspaikasta sekä tiedot häiriöistä ja onnettomuustilanteista. Oulun ja Tampereen kirjanpitovelvollisuutta koskevaan lupamääräykseen oli edellisten lisäksi sisällytetty velvollisuus kirjata jakeluaseman laitteistojen tai öljynerottimen hälytysjärjestelmien toimivuuden tarkastukset. Vantaalla velvoitettiin kirjaamaan tiedot myös mittarikentän ja täyttöpaikan kunnan tarkkailusta sekä tiedot öljynerottimelle tehdyistä korjaustoimenpiteistä. Espoossa velvoitettiin lisäksi kirjaamaan tiedot polttonesteen luovuttamisesta ja säiliöiden täyttämistä, öljynerottimeen kertyneen sakan ja öljyisen pintaosan määrän mittauksien tarkastuksista sekä mahdollisista päällysteiden korjauksista.

Jätteitä koskevat määräykset

Myös ongelmajätteistä oli annettu määräyksiä jokaisen kunnan lupapäätöksissä. Esimerkiksi Espoossa oli annettu määräyksiä siitä, miten ongelmajätteitä tulee säilyttää ja varastoida polttonesteen jakeluasemilla. Helsinkiä lukuun ottamatta kaikissa muissa kunnissa oli määräyksiin tarkennettu, mitä tietoja ongelmajätteistä on laadittava käyttöpäiväkirjaan. Espoon ja Oulun päätöksissä oli ongelmajätteiden lisäksi määräyksiä myös muista jätteistä tai alueen yleisestä siisteydestä.

Ympäristölupaviranomaisen antamista lupamääräyksistä riippumatta toiminnanharjoittajan on tunnettava toimintaansa liittyvät lakisääteiset velvoitteensa ja toimittava niiden mukaisesti. Valtioneuvoston päätöksessä (659/1996) on esimerkiksi tarkoin säännelty, mitä ongelmajätteistä annettavien tietojen osalta sekä ongelmajätteiden pakkaamisessa ja merkitsemisessä on noudatettava.

YSL 4 §:n yleiset periaatteet ohjaavat toiminnanharjoittajaa yleisellä tasolla siinä, kuinka pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on meneteltävä. Nämä yleiset periaatteet oli tuotu Oulussa osaksi ympäristölupaa. Lupapäätöksessä määrätään, että *”kaikessa laitoksen toiminnassa on ennaltaehkäistävä maaperän ja erityisesti pohjaveden sekä muun ympäristön saastumista ja likaantumista huolehtimalla jakeluaseman asianmukaisesta käytöstä”*. Määräys ei yksinään aseta selkeää toimintavelvoitetta, vaan määräystä on tulkittava yhdessä luvan muiden määräysten kanssa. Jätteitä koskien oli Oulussa lupamääräyksellä velvoitettu jätehuollossa noudattamaan, mitä Oulun kaupungin yleisissä jätehuoltomääräyksissä on säädetty.

Pohjavesi

Mikäli toiminta sijoittuu veden hankinnan kannalta tärkeälle pohjavesialueelle, on toiminnanharjoittajalle saatettu asettaa lupamääräyksiä erityisiä velvoitteita teknisistä ratkaisuista, tarkkailusta tai raportoinnista päästöjen maaperään ja pohjaveteen pääsyn estämiseksi. Esimerkiksi Espoossa oli toiminnanharjoittaja velvoitettu päätöksessä (28 § 11.6.2003/asianro 792/720/2003) noudattamaan jakeluasemalla rakenteissa ns. kaksoispidätyksen periaatetta sekä rakentamaan pohjaveden laadun tarkkailukaivo, josta on neljännesvuosittain otettava näyte hiilivetymäärityksiä varten. Vantaalla annetussa ympäristöluvassa (125 § 6.5.2003/Drno YM 5849/2002) puolestaan oli toiminnanharjoittaja velvoitettu tarkkailemaan pohjaveden laatua kaksi kertaa vuodessa sekä tarkastamaan öljynerotinkaivo ja kokoojakaivojen hiilivetypitoisuudet vähintään kerran kuukaudessa. Koska jakeluasema sijaitsee pohjavesialueella, noudattaa toiminnanharjoittaja kertoelmaosasta ilmenevien tietojen mukaan jakeluaseman rakenteissa vastaavaa kaksoispidätystä mihin Espoon luvassa oli määräyksellä velvoitettu.

Muita lupamääräyksiä

Poikkeuksia ”tavanomaisista lupamääräyksistä” voi esiintyä polttonesteen jakeluasemia koskevilla ympäristöluvilla esimerkiksi silloin, jos lupamääräys annetaan hakemuksesta esitetyn lausunnon tai muistutuksen johdosta. Esimerkiksi Oulussa oli päätöksessä annettu naapurin muistutuksen johdosta määräys aurauslumien poiskuljettamisesta tai muusta käsittelystä siten, etteivät sulamisvedet aiheuta naapurintontille haittaa ja toiminnanharjoittaja oli velvoitettu korjaamaan näkösuojana toiminut aita (73 § 27.5.2002/YMPVI: 1177/2002). Helsingissä oli luvassa (339 § 27.8.2002/Ymk 38/1156/02) velvoitettu seuraamaan mittarikentän valuasfaltin pinnon kuntoa säännöllisin tarkastuksin ja mittauksin, sekä toisessa päätöksessä (446 § 9.12.2003/Ymk 38/1508-03) annettu tarkat ohjeet siitä, miten jakelualueen tiivis asfalttipinnoite on rakennettava. Jälkimmäisissä tapauksissa määräykset katsottiin tarpeellisiksi, koska kyseisten pinnoitteiden toimivuudesta huoltoasemalla ei ollut pitkää käytännön kokemusta.

Yhteenvedo polttonesteen jakeluasemien lupamääräyksistä

Taulukkoon 12 kootut lupamääräykset kattavat ajanjakson 2002–2004 yhtenä kokonaisuutena. Taulukkoon on koottu ne lupamääräykset, joita oli annettu vuosien 2002–2004 aikana ja joita tyypillisesti annetaan toistuvasti. Näin esitettynä lupamääräyksistä ei kuitenkaan saa täysin oikeaa kuvaa, vaan on tärkeää selventää lupamääräysten tarkoitusta ja tehtävää ennakkovalvontamenettelyn keskeisenä osana. Lupamääräykset eivät ole staattisia siinä mielessä, että niiden pitäisi olla muuttumattomia vallitsevan olotilan mukaisesti. Päinvastoin teknisten ratkaisujen ja ympäristöllisten seikkojen kehittymisen myötä tulee lupamääräyksillä turvata riittävä ympäristönsuojelun taso. ”Uusilla” lupamääräyksillä ja lupamääräysten sisällöllisillä täsmennyksillä pystytään vastaamaan teknisen kehityksen asettamiin haasteisiin ja samalla ympäristönsuojelun taso kehittyy. Lupamääräykset voivat myös edeltää teknistä kehitystä ja niillä voi olla kehitystä ohjaava vaikutus.

Teknistä kehitystä sekä parhaimman käytettävissä olevan tekniikan mukaisten rakenteiden ja laitteiden toimivuutta seurataan säännöllisesti mm. lupaviranomaisen toimesta lupamääräysten tarkistamisella sekä asettamalla toiminnanharjoittajia velvoittavia jakeluaseman toiminnan tarkistamista koskevia lupamääräyksiä. Muutoksia lupamääräysten kehittymisessä on tapahtunut erityisesti siinä, että valvontaa ja tarkkailua sekä kirjanpitovelvollisuutta koskevat lupamääräykset ovat laajentuneet ja täsmentyneet, mutta myös onnettomuustilanteisiin varautumista koskevissa määräyksissä on tapahtunut kehittymistä. Näiden toimien osalta esimerkiksi Tampereella ja Oulussa annettavissa lupamääräyksissä oli paljon yhteneväisyyksiä.

Pääkaupunkiseudulla annetuissa jakeluasematoiminnan lupamääräyksissä esiintyi jonkin verran eroja. Eroja ilmeni esimerkiksi siinä, oliko velvoite asetettu lupamääräyksessä vai luvan kertoelmaosassa. Lupamääräyksissä selkeimmät erot koskivat jakeluaseman päivittäistä tarkistamista, vuosiraportointia, jakeluaseman hälytysjärjestelmiä sekä onnettomuustilanteisiin varautumista koskevissa määräyksissä. Vain Espoossa oli annettu kahta ensimmäistä koskien määräyksiä, kun taas ainoastaan Helsingissä velvoitettiin kouluttamaan henkilökunta poikkeuksellisten tilanteiden varalle. Espoosta ja Vantaasta poiketen Helsingissä ei kuitenkaan toiminnanharjoittajaa oltu velvoitettu seuraamaan jakeluaseman hälytyslaitteiden toimivuutta.

Tarkastelussa mukana olleissa kunnissa yhteistä oli se, ettei maaperän ja pohjaveden laadun säännöllisestä tarkkailemisesta oltu juurikaan annettu lupamääräyksiä, ellei jakeluasema sijainnut tärkeällä pohjavesialueella.

Mansikkamäen (2004) selvitystyössä kuultujen toiminnanharjoittajien näkemyksen mukaan pääkaupunkiseudun kunnissa annetaan tiukempia suojaamismääräyksiä kuin muualla Suomessa. Esimerkiksi ympäristöluvista on saatettu edellyttää KTM:n päätöksen vaatimuksiin nähden moninkertaisia suojausrakenteita. Todettakoon, että tässä selvityksessä mukana olleiden Tampereen ja Oulun lupamääräyksissä ei ollut havaittavissa jakeluasemien suojaamistasosta pääkaupunkiseutuun

nähdessä merkittäviä eroja. Mahdollista on, että eroja olisi selkeämmin havaittavissa erikokoisten kuntien välillä.

Taulukko 12. Polttoaineen jakelun toimintaa, toiminnan ja päästöjen valvontaa, raportointia sekä tutkimus- ja selvitysvelvoitteita koskevat lupamääräykset vuosina 2002–2004.

Lupamääräys	Helsinki	Espoo	Vantaa	Tampere	Oulu
Ilmoitus säiliöiden/tiivistyskalvojen asentamisesta	X/m	X/m	X/m	-	-
Jakelu- ja täyttöalueen päällysteiden kunnan tarkistaminen	X/m	X/m	X/m	-	-
Säiliön tarkastaminen	X/m	X/m	X/m	-	X/m
Jätevedet	X/h	X/m	X/m	X/h	X/m
Roskaaminen	X/h	X/m	X/h	X/h	X/m
Ongelmajätteet	X/m	X/m	X/m	X/m	X/m
Näytteenotto- ja kaivoon esteetön pääsy	X/m	X/m	X/m	X/m	-
Öljynerottimen tarkistus ja tyhjentäminen	X/h	X/m	X/m	X/m	X/m
Käyttöpäiväkirja	X/m	X/m	X/m	X/m	X/m
Bensiinihöyryjen talteenotto	X/h	X/h	X/h (+/m)	X/h	X/h
Aseman päivittäinen tarkistaminen / henkilöt	-	X/m	+/h	X/m	X/m
Hälytyslaitteet/turvahenkilöt	X/h (+/m)	X/m	X/m	X/m	X/m
Henkilökunnan koulutus poikkeustilanteita varten	X/m	-	+/h	X/m	X/m
Ilmoitusvelvollisuus - onnettomuustilanteet - toiminta muuttuu, keskeytyy tai loppuu	X/m	X/m	X/m	X/m	X/m
Yhteenveto ed. toiminnasta	-	X/m	-	X/m	-
Selvitysvelvollisuus maaperän puhtaudesta ja kunnostustarpeesta lopetettaessa toiminta	X/m	X/m	X/m	X/m	X/m

X = Velvoite esiintyy jokaisessa tai yli puolessa päätöksistä

+ = Velvoite esiintyy muutamassa tai alle puolessa päätöksistä

m = Velvoite esiintyy lupamääräyksissä,

h = Velvoite esiintyy kertoelmaosassa hakijan ilmoittaman mukaisena

Tässä yhteydessä on myös hyvä selvittää, että usein teknisten ratkaisujen kehittyminen tapahtuu Öljy- ja Kaasualan Keskusliiton aloitteesta. Öljy- ja Kaasualan kes-

kusliiton antamat suositukset edustavat alalla verrattain laajasti hyväksytyä käytäntöä.

5.2 Jätteen käsittelyä koskevat ympäristöluvat

Jätteen käsittely sisältää kategoriana hyvin erilaisille toiminnoille myönnettyjä ympäristölupia. Kaikissa tapauksissa velvollisuus hakea lupaa perustuu kuitenkin samaan säädöspohjaan. YSL:n 28 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan jätteen laitos- tai ammattimaiseen hyödyntämiseen tai käsittelyyn on oltava ympäristölupa. YSA:n 1 §:n 3 momentissa on viittaus edelleen jäteasetukseen, jonka liitteissä 5 ja 6 on määritelty luvanvaraiset jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnot.

Vertailuajankohtana myönnettyissä ympäristölupapäätöksissä jätteen käsittelynä oli tarkastelluissa kaupungeissa luvitettu renkaiden tai rengasrouheen sijoittamista meluvalliksi, romuautovarastointia, sähkö- ja elektroniikkaromun vastaanottamista, hyötyjätekeskuksen toimintaa, mullan valmistusta ja kompostointia, kantojen haketusta, betonirouheen, lentotuhkan tai lasimurskeen sijoitusta maanrakennuskäyttöön sekä rengasrouheen tai valuhiekkajätteen sijoitusta tienrakennuskäyttöön. Toimintojen heterogeenisyydestä johtuen tutkimuksessa ei ole pyritty vertaamaan kaikkia myönnettyjä lupia keskenään, vaan vertailua on tehty eri kunnissa annettujen samankaltaista toimintaa koskevien lupien välillä. Seuraavassa tarkastellaan erikseen mullan valmistusta, romuautovarastointia sekä aineiden hyödyntämistä maanrakennuskäytössä koskevia ympäristölupia.

5.2.1 Mullan valmistus

Mullan valmistusta koskevia lupia oli annettu kolme Espoossa ja yksi Oulussa. Multaa on valmistettu sekoittamalla lantaa joko maa-aineksiin tai kasvijätteisiin. Mullan valmistuksesta voi tyypillisesti aiheutua haju-, pöly- ja meluhaittaa sekä lannasta voi liueta nitraatteja ja päästä bakteereja maaperään ja veteen. Tehdyt muistutukset ovat koskeneet juuri edellä mainittuja päästöjä sekä liikennemäärän kasvusta johtuvaa liikenneturvallisuuden vaarantumista. Aiheutuvat haitat ovat hyvin paikallisia ja suppealle alueelle rajoittuvia, joten muistutusten tekijöinä ovat olleet lähikiinteistöjen asukkaat.

Oulussa annettu lupapäätös eroaa Espoon luvista siinä, että Oulussa mullan valmistuksessa ei ole ollut kyse varsinaisesta kompostoinnista, vaan kuivalantaa oli sekoitettu välittömästi maa-aineksen joukkoon ja valmista multaa oli varastoitu pinnoittamattomalla kentällä. Oulussa myönnettyssä luvassa ei käsitelty ympäristönsuojelutoimia tai riskiarviointia, koska tällaisesta mullan valmistuksesta ei katsottu aiheutuvan päästöjä ympäristöön. Päätöksessä oli annettu määräykset käytettäväksi sallitun lannan ja maa-aineksen koostumuksesta ja kuivalannan varastoinnista sekä mahdollisesti syntyvien jätteiden toimittamisesta. Toiminnalle oli myös asetettu määräys, ettei toiminnasta saa aiheutua kohtuutonta melua tai pölyhaittaa, eikä maaperän, pohjaveden tai muun ympäristön saastumista. Määräystä annettaessa oli sovellettu mm. jätelakia, joten määräys koski myös alueen yleistä siisteyttä ja roskaamiskieltoa.

Mullan valmistuksessa paras käytettävissä oleva tekniikka ilmenee mullan valmistusalueen tiivyyttä ja päällystettä, umpisäiliötä ja sen hälytystä, pintavesien levitystä, melutasoa, kastelua ja hajuhaitan rajoittamista koskevista lupamääräyksistä. Lupamääräykset muodostuvat annetuista lupamääräyksistä ja hakijan ilmoittamasta toiminnasta.

Espoon luvissa oli yhteistä se, että toiminnanharjoittaja oli velvoitettu pitämään kirjaa kompostoitavaksi tuotavista aineksista, niiden alkuperästä, laadusta ja määrästä sekä esittämään kirjanpidosta yhteenvedon vuosittain ympäristökeskukselle riippumatta siitä, oliko hakija hakemuksessaan tätä esittänyt.

5.2.2 Romun käsittely

Espoossa, Vantaalla ja Tampereella oli kussakin myönnetty yksi lupa romuautojen varastoinnille, ja Oulussa oli myönnetty yksi lupa romumetallien (sis. romuajoneuvot) sekä toinen lupa elektroniikkajätteen kierrätystä varten. Romuautojen varastoinnista mahdollisesti aiheutuva tyypillinen ympäristöriski voi olla öljypäästöistä aiheutuva maaperän ja pohjaveden pilaantuminen tai alueella varastoidussa autossa tapahtuva tulipalo. Annetuissa lupamääräyksissä ei ollut havaittavissa merkittäviä eroja, vaan lupamääräyksiin oli asetettu toiminnanharjoittajille samankaltaisia velvoitteita toiminnasta aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi, ongelmajätteiden varastoinnista ja toimittamisesta edelleen asiamukaiselle taholle, kirjanpitovelvollisuudesta ja toiminnan lopettamisesta.

Espoossa annetun lupamääräyksen mukaan varastoalueella tapahtuva toiminta oli toteutettava järjestelmällisesti siten, ettei toiminnasta aiheudu maiseman rumentumista, epäsiisteyttä tai ympäristön roskaantumista, pilaantumisvaaraa maaperälle, pinta- ja pohjavesien pilaantumista eikä muutenkaan haittaa ympäristölle. Samassa määräyksessä velvoitettiin valvomaan ympäristön siisteyttä ja kiellettiin alueelle kuulumattomien materiaalien varastoiminen ko. alueelle. Määräys ei yksinään aseta selkeää toimintavelvoitetta toiminnanharjoittajalle, vaan määräystä on tulkittava ja se saa sisältönsä yhdessä hakijan ilmoittamien toimien kanssa, jotka koskevat esimerkiksi alueen siivousta, rakenteiden kuntotarkastusta ja kattavaa pinnoitusta sekä vedenkeräysjärjestelmää.

Vantaalla puolestaan oli pilaantumisvaaran ehkäisemiseksi annettu määräyksiä alueen päällystämistä ja pintavesien johtamisesta. Vantaan luvassa oli myös edellytetty, että alueesta vastaava henkilö on kyseisellä alueella. Tätä oli perusteltu sillä, ettei alueelle voitaisi tuoda sinne kuulumattomia jätteitä. Muutoin alueen siistinä pitäminen ilmeni hakijan ilmoittaman mukaisesti mm. romuautojen sijoittamisella ja pitämällä kulkuväylät avoimina ja esteettöminä.

Tarkkailua ja selvitysvelvollisuutta koskevat määräykset poikkeavat toisistaan. Espoossa toiminnanharjoittaja oli velvoitettu kahden ensimmäisen vuoden aikana otamaan alueella kolme kertaa vuodessa vesinäytteet mineraaliöljy- ja lyijypitoisuuksien mittaamiseksi. Vantaalla puolestaan toiminnanharjoittajan tuli esittää ennen toiminnan aloittamista tarkkailusuunnitelma mahdollisten öljypäästöjen selvittämiseksi sadevedestä.

Metallien sekä sähkö- ja elektroniikkajätteiden kierrätystoiminnasta ei ole katsottu aiheutuvan päästöjä maaperään tai meluhaittaa, joten lupaharkinnassa pääpaino luvan määräyksiä asetettaessa on toiminnassa syntyvien jätteiden käsittelyn, varastoinnin ja edelleen toimittamisen sääntelyssä. Kummassakin Oulussa myönnetyssä ympäristöluvassa oli annettu toiminnan luonne ja ominaispiirteet huomioiden määräykset metalliromun ja jätteiden käsittelystä maaperän, pohjaveden ja ympäristön likaantumisen, sekä melu- ja pölyhaitan tai muun naapurille aiheutuvan haitan ehkäisemiseksi.

5.2.3 Jätteen hyödyntäminen tienrakennus- ja maanrakennuskäytössä

Erinäisten ainesten hyödyntämistä tienrakennuskäytössä koskevia ympäristölupia oli pääkaupunkiseudulla myönnetty yhteensä kolme. Vantaalla, Espoossa ja Helsingissä oli kaikkialla myönnetty yksi lupa. Yhteistä kaikissa luvissa oli se, että sijoitettavan jätteen enimmäismääristä ja laadusta oli annettu rajoituksia ja toiminnanharjoittajat oli velvoitettu pitämään kirjaa mm. sijoitettavien jätteiden määristä toiminnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten seuraamiseksi. Esimerkiksi Helsingissä annetussa valuhiekkajätteen sijoittamista eritasoliittymään koskevassa luvassa (357 § 3.9.2003/Ymk 38/1090–03) velvoitettiin toiminnanharjoittaja ennen jätteen sijoittamista osoittamaan, että sijoitettava aine on myös pitkäaikaiskäyttötymisen osalta ympäristökelpoista. Lisäksi toiminnanharjoittaja velvoitettiin seuraamaan sijoitettavan jätteen laatua.

Vastaavia maanrakennustoissa käytettäviä aineksia koskevia lupia oli myönnetty Tampereella kuusi ja Espoossa yksi lupa. Espoossa ympäristölupa koski kivihiilen lentotuhkan sijoittamista rakennettavan hallin pohjarakenteisiin. Tampereella myönnetty ympäristöluvat koskivat enimmäkseen betoni- ja tiilijätteen tai lasijätteen käyttöä maanrakennustyössä. Kahdessa tapauksessa maantäyttöä koskevaan lupahakemukseen liittyi oheistoimintana myös alueella tapahtuva rakennuspuujätteen varastointi ja haketus. Tampereella annettujen lupien määräyksissä ei havaittu eroavaisuuksia. Paras käyttökelpoinen tekniikka on ilmennyt maantäyttöä koskevissa toiminnoissa mm. siten, että ympäristön pilaantuminen ja roskaantuminen on ehkäisty betoni- ja tiilijätteen koostumusta koskevalla lupamääräyksellä, ja toiminnanharjoittaja oli velvoitettu kastelemaan pölyävää materiaalia pölyhaittojen ehkäisemiseksi. Myös Espoon luvassa oli keskitytty pölyhaittojen ehkäisemiseen antamalla määräyksiä lentotuhkan käsittelystä ja sen sijoittamisesta.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaan jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnan harjoittajan tulee asettaa riittävä vakuus asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi, jollei erityisistä seikoista johtuen ole perusteita jättää vakuus vaatimatta. Muun kuin kaatopaikkatoimintaa tai ongelmajätteen hyödyntämis- tai käsittelytoimintaa harjoittavan osalta vakuus on harkinnanvarainen. Tarkastelussa mukana olevista ympäristöluvista Tampereen kaikkiin lupapäätöksiin sisältyi YSL:n 42 §:n 3 momentin mukaisen vakuuden asettamista tai vakuuden vaatimatta jättämistä koskeva lausuma. Vakuutta oli vaadittu yhdessä tapauksessa, jossa ympäristöluvan hakijana oli Tampereen kaupungin katuyksikkö. Oulussa myönnettyissä luvissa yhteen päätökseen oli kirjattu vakuutta koskeva lausuma, jossa vakuus oli vaadittu yksityiseltä toiminnanharjoittajalta. Sen sijaan Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla ei tällaista lausumaa oltu kirjattu lupapäätöksiin. Pääkaupunkiseudulla käytäntönä on, ettei va-

kuutta vaadita silloin kun ympäristöluvan hakijana on kaupunki tai muu vastaava taho. Ympäristönsuojelulaki ei velvoita kirjaamaan vakuutta koskevaa lausumaa lupapäätökseen, joten erilaiset kirjaamista koskevat käytännöt kuntien välillä ovat mahdollisia.

5.3 Betoniasemat

Kuten muillakin toimialoilla on betonin ja betonituotteiden valmistusta koskevilla lupamääräyksillä säännelty sallitun toiminnan rajoista ympäristöä pilaavien päästöjen ehkäisemiseksi ja toiminnan vaikutusten seurannan sekä toiminnan valvonnan kannalta tarpeellisista tarkkailu- ja raportointitoimista. Lupamääräysten lukumäärissä ja sisällöissä oli jonkin verran vaihtelua ja eroja. Määräysten sisältöön voivat tapauskohtaisesti vaikuttaa monet erilaiset seikat, kuten esimerkiksi toiminnan tekniset käytännön toteutustavat ja se, kuinka kaukana lähimmät asuinrakennukset sijaitsevat tai sijaitseeko toiminta lähellä erityisiä suojeltavia luontokohteita. Esimerkiksi Espoossa oli tullut tehdä pintavesisuunnitelma (7 § 16.1.2002/Asianro 8048/720/2001), jonka perusteella vedet tulee kerätä ja johtaa siten, että onnettomuustilanteissa paikallinen puro voidaan suojella likaantumiselta taimenkannan suojelemiseksi. Kyseinen määräys oli annettu luonnonarvoiltaan erityisen kohteen suojelemiseksi. Sovelletuissa oikeusohjeissa ei kuitenkaan oltu viitattu luonnon-suojelulakiin, vaan määräys perustuu YSL 43 §:n soveltamiseen.

Betoniasematoiminnasta ja toimintaa palvelevasta raskaasta liikenteestä aiheutuu ympäristöhaittoina lähinnä pöly- ja meluhaittaa sekä ympäristöriskinä mm. neste-mäisten lisäaineiden, polttoöljyjen ym. haitallisten aineiden mahdollisista vuodoista aiheutuva ympäristön pilaantuminen. Myös asianmukaisesti järjestetty jätehuolto ja jätteiden hyödyntäminen ovat merkittävä osa luvanvaraista toimintaa. Kaikissa tarkastelun kohteena annetuissa lupapäätöksissä oli annettu määräyksiä edellä mainittujen ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi. Sallituista melutasoista oli annettu määräykset Helsingin ja Espoon luvissa. Oulussa (215 § 23.12.2002/YMPVI:3890/2002) laitoksen toiminta oli lupamääräyksen mukaan toteutettava siten, että siitä ei aiheutuisi pöly- tai meluhaittaa. Oulussa lähimmät asunnot sijaitsivat noin kilometrin päässä betoniasemasta, kun Helsingissä ja Espoossa etäisyydet asutukseen olivat paljon lyhyemmät.

Pölyn sidonnassa betoniasemilla parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa toteutetaan mm. pölysuodattimin varustetuilla katetuilla tai umpinaisilla siiloilla, suljetuilla ilmanpaineella toimivilla siirtojärjestelmillä, ylitäytönestimillä, alueen kastelulla sekä suolaamisella. Käytetyt tekniikat ilmenivät kattavasti toiminnan kuvausta koskevista osioista. Pölynsuodattimia (Helsinki, Oulu, Espoo) ja alueen muuta pölyntorjuntaa (Helsinki, Espoo) koskien oli myös annettu lupamääräyksiä.

Jokaisessa kunnassa oli annettu samankaltaisia määräyksiä kemikaalien ja ongelmajätteiden varastoisesta. Haitallisten aineiden varastointi tuli määräysten perusteella tapahtua suoja-altaissa tai tiiviissä astioissa tai tiiviillä alustalla varustetuissa paikoissa maaperään pääsevien vuotojen ehkäisemiseksi. Helsingissä ja Espoossa oli myös annettu määräykset betonilietteen asianmukaisesta käsittelystä. Lisäksi jätevesiviemäriin johdettavien jätevesien laadun tuli vastata Helsingissä ja Oulussa paikallisen vesilaitoksen antamia määräyksiä.

Kaikissa tapauksissa lupamääräysten eroja ei voida selittää pelkästään tapauskohtaisilla eroilla, vaan eroihin voi vaikuttaa myös kuntakohtaisesti viranomaisessa omaksuttu linjaus. Seuraavassa on otettu kaupunkikohtaisesti esille sellaisia yksittäisiä lupamääräyksiä, joita oli annettu pelkästään kyseisessä kaupungissa.

Espoossa annetuissa betoniasemien lupamääräyksissä oli esimerkiksi asetettu ilmaan joutuville hiukkaspäästöille raja-arvoihin perustuvia rajoituksia, ja toiminnanharjoittaja oli velvoitettu tekemään pelastusviranomaisen kanssa paloturvallisuutta koskeva suunnitelma ja kouluttamaan henkilökunta häiriötilanteita varten (taulukko 13). Lisäksi laitokselle oli nimettävä sekä huolloista ja korjauksista vastaava henkilö että turvallisuusjärjestelyistä vastaava henkilö.

Oulussa puolestaan toiminnanharjoittajan tuli olla riittävästi selvillä toimialansa parhaan käytettävissä olevan tekniikan kehittymisestä ja varauduttava tarvittaessa tällaisten tekniikoiden käyttöönottoon, sekä toiminnanharjoittajan tuli seurata energian ja veden kulutusta, jota oli pyrittävä vähentämään mm. käytön optimoinnilla. Lisäksi Oulun luvassa oli korostettu jätehuollon järjestelyjä jätteiden määrän vähentämiseksi ja niiden hyötykäytön edistämiseksi jätelain vaatimusten mukaisesti.

Helsingissä sen sijaan ympäristöluvan määräyksiin sisältyi velvoite tarkastuttaa polttoöljysäiliöt sekä öljynerottimen toimivuus säännöllisesti.

Taulukko 13. Betoniasemille asetettuja lupamääräyksiä vertailukunnissa.

Lupamääräys	Helsinki	Espoo	Oulu
Melun torjunta	X	X	X
Pölyn torjunta	X	X	X
Varastointi	X	X	X
Jätteet	X	-	X
Ongelmajätteet	X	X	X
Jätevedet	X	-	X
Käyttöpäiväkirja	X	X	X
Vuosiraportti	X	X	-
Polttoöljysäiliöt	X	-	-
Öljynerotin	X	-	-
Imeytysaineet	X	X	-
Hälytyslaitteet	-	X	-
Ilmoitus häiriötilanteissa	X	X	X
Toiminnan lopettaminen	X	X	-
BAT	-	-	X
Energian ja veden kulutusta koskeva tarkkailuvelvoite	-	-	X

X = Lupamääräys esiintyy jokaisessa ympäristöluvassa

- = Lupamääräystä ei ole annettu yhdessäkään ympäristöluvassa

5.4 Murskaus

Murskauksessa ja louhinnassa käytettävä kalusto ja tekniikka on yleensä varsin vaikiintunutta. Eri murskauskohdeissa on toiminnan kohteesta ja tavoitteesta riippuen käytössä samankaltainen murskauskalusto. Murskaus suoritetaan yleisimmin siirrettävällä kalustolla, johon sisältyy esi-, väli- ja jälkimurskaimia sekä seulontalaitteita tai näiden erilaisia yhdistelmiä. Louhinnassa käytetään erityyppisiä porauslaitteita ja tehdään räjäytyksiä. Vakiintuneisuudesta johtuen ovat murskaustoiminnoille asetetut lupamääräykset hyvinkin ”standardinomaisia”.

Murskaamot ovat luokiteltavissa A-, B- ja C-luokan murskaamoihin suojaustasosta riippuen. A-luokan murskaamoissa toiminta tapahtuu suojahallin tai muun rakenteen sisäpuolella, jolloin pöly- ja meluhaitan syntyminen on vähäisempää kuin B-luokan murskaamoilla, joissa pölyn leviämistä ympäristöön estetään kesällä kastelemalla ja talvella koteloinnein. C-luokan murskaamoilla pölyhaittaa vähennetään tarvittaessa kastelemalla tai tuuli- ja leviämisesteillä. Luokitus on tielaitoksen laattima, ja toiminnanharjoittajat yleisesti käyttävät sitä lupahakemuksissa. Ympäristöluvuissa sen sijaan ei yleensä määrätä noudattamaan tietyn luokan murskaamoja, vaan määräyksiin velvoitetaan huolehtimaan riittävästä pölyntorjunnasta.

Toiminnan sijoituspaikalla on suuri merkitys lupamääräysten sisällön kannalta. Toiminnan vaikutusalueen häiriintyvien kohteiden läheisyydestä johtuen on lupapäätöksellä voitu asettaa haittavaikutusten vähentämiseksi eriasteisia velvoitteita. Esimerkiksi Vantaalla toiminnanharjoittaja haki ympäristölupaa C-luokan murskauskalustokselle. Toiminnanharjoittajalle myönnettiin lupa, mutta toimintaa koskien asetettiin myös sellaisia lupamääräyksiä, joilla toiminnan suojauksessa tuli noudattaa paremminkin B-luokan murskaamoja koskevaa suojaustasoa (334 § 10.12.2002/Drno YM 3096/2002). Naapurikiinteistöjen muistutusten johdosta toiminnanharjoittaja velvoitettiin vähentämään melu- ja pölyhaittoja hakemuksesta poiketen laajemmin ja murskauskalusto tuli sijoittaa vähintään 300 metrin päähän lähimmästä häiriintyvistä kohteesta.

Lupamääräyksiin tulee varmistaa se, etteivät esimerkiksi melulle ja pölylle asetetut ohjearvot ylitä lähimmästä häiriintyvissä kohteissa. Murskaamoiden haitallisuuden aste arvioidaan käytännössä tielaitoksen asfalttiasemien ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojeluohjeessa (Asfalttiasemien ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelu. Tielaitos. Helsinki 1994) määritettyjen suojaetäisyyksien perusteella. Esimerkiksi tielaitoksen mukaan C-luokan murskaamoilla kahden tunnin aikana mitattu pölyn sallittu leijumapitoisuus $0,4 \text{ mg/m}^3$ alitetaan 500 metrin etäisyydellä ja B-luokan aiheuttaman murskaamon kivipölyn kahden tunnin leijuma-arvo alitetaan yleensä 300 metrin etäisyydellä laitoksesta.

Parasta käyttökelpoista tekniikkaa hyödyntäen pyritään murskaus- ja louhintatoiminnassa aiheutuvia melu- ja pölyhaittoja ehkäisemään mahdollisimman tehokkaasti mm. kivikasoin rakennettavilla melusteilla, murskaimiin asennettavilla kumivuorauksilla, pölynkeräyslaitteistoilla, murskaimiin asennettavilla pölykatteilla, -peitteillä ja kastelujärjestelmillä sekä alueen ja teiden kastelulla. Kaikissa läpikäytyissä ympäristöluvuissa oli asetettu lupamääräykset edellä mainituille toimenpiteille. Yleensä sallittu melutaso oli myös rajoitettu valtioneuvoston päätöksellä annetun ohjearvon (VNp 993/1992) mukaiseen tasoon ja toiminnanharjoittaja oli vel-

voitettu tekemään normaalitoiminnan aikana melutason mittauksia. Muita yhteisiä määräyksiä oli annettu jätteiden ja öljyn varastoinnista sekä käsittelystä, öljyvahinkoihin varautumisesta, kirjanpidosta ja vuosiraportoinnista, ilmoitusvelvollisuudesta eri tilanteissa ja toiminnan lopettamisen jälkeen tehtävistä toimituksista alueen saattamiseksi siistiin kuntoon.

Näiden murskaustoiminnasta aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisemiseksi annettavien tyypillisten lupamääräysten lisäksi saattaa tapauskohtaisesti tulla esiin esimerkiksi erityisten luonnonarvojen tai muiden intressien suojelemiseksi annettavien määräysten merkitys. Esimerkiksi Vantaalla oli yhdessä tapauksessa (112 § 2.5.2002/YM 702/02/SSK/MLI) korostunut Päijänne tunnelin läheisyys, sillä tunnelin suoja-alueella tulee ottaa huomioon tunnelin vaurioitumisriski ja sallittava tärrinätaso. Myös Helsinki-Vantaan lentoaseman läheisyys on asettanut louhinnassa suoritettaville räjäytyksille erityisiä järjestelyvaatimuksia lentoturvallisuuden varmistamiseksi (334 § 10.12.2002/YM 3096/2002).

Espoossa puolestaan oli huomioitu luonnonolosuhteiden huononeminen vesien virtausten ohjaamista ja puhdistamista sekä maisemointia koskevissa määräyksissä ja alueella olevien liito-oravien pesimäaika meluavien työvaiheiden suorittamisen ajallista rajoittamista koskevassa määräyksessä (7 § 12.5.2004/Asianro 6503/720/2003).

Samaa toimintavelvoitetta koskevien lupamääräysten sisällöissä voi esiintyä suurta vaihtelevuutta. Esimerkiksi melutason mittaamisesta oli saatettu antaa vain velvoite suorittaa mittaaminen lähimmässä häiriintyvässä kohteessa (Espoo 6 § 11.12.2002/Asianro 5072/720/2002) tai äärimmilleen vietyinä määräyksissä oli tarkasti määritelty milloin, miten, missä ja kenen suorittamana mittaus oli tehtävä (Tampere 123 § 8.4.2003/Dnro YVI:8406/643/2002).

Jätelaissa on säädetty yleisesti jätehuollon järjestämisestä. Laki edellyttää mm. toimimaan siten, että jätettä syntyy mahdollisimman vähän ja velvoittaa hyödyntämään jätteen, jos se on teknisesti mahdollista ja kustannuksiltaan kohtuullista. Vantaalla annetuissa ympäristöluvissa tämä oli huomioitu hyödyntämiskelpoisia jätteitä koskevassa lupamääräyksessä.

6 Tulosten tarkastelu

6.1 Ympäristölupamenettely ja lupapäätökset varsin yhdenmukaisia

Ympäristölupamenettely ja annetut lupapäätökset lupamääräyksineen olivat tarkastelluissa kaupungeissa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere ja Oulu) varsin yhdenmukaisia. Pääkaupunkiseudun ja toisaalta vertailussa mukana olleiden kahden muun kaupungin välillä ei ollut havaittavissa sellaisia eroja, jotka olisivat tyypillisiä vain toiselle ryhmälle, vaan pienet erot olivat kaupunkikohtaisia.

Ympäristölupahakemukset on tämän selvityksen perusteella arvioituna käsitelty vuosina 2002–2004 pääkaupunkiseudulla pääsääntöisesti samoilla menettelyillä ja annettavat ympäristöluvut ovat olleet hyvin samansisältöisiä. Ympäristönsuojelulaki ja -asetus sääntelevät melko tarkoin menettelylliset vaatimukset lupa-asian käsittelylle ja sisällölliset edellytykset lupapäätöksille, joten erot eivät voi olla kovin merkittäviä. Ympäristölupa-asioihin liittyy kuitenkin tiettyjä mahdollisuuksia erilaisille tulkinnoille ja käytännöille sekä lisäksi tapauskohtaista harkintaa.

Ympäristöluvuissa vaadittu ympäristönsuojelun taso oli varsin samanlainen kaikissa vertailuissa mukana olleissa kaupungeissa. Merkittävää hajontaa lupamääräyksissä ei ollut havaittavissa eri kaupunkien välillä, vaan toimialaan liittyvistä tyypillisistä päästölähteistä oli annettu varsin yhdenmukaisia lupamääräyksiä. Ympäristönsuojelulain edellyttämien pakollisten lupamääräysten lisäksi ympäristölupiin voi sisältyä myös esimerkiksi esitetyistä lausunnoista, muistutuksista, paikallisista olosuhteista tai muista seikoista johtuvia harkinnanvaraisia määräyksiä. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että toiminnanharjoittajia kohdellaan lupamääräysten osalta tämän selvityksen aineiston perusteella arvioituna varsin tasapuolisesti.

Lupahakemuksista on tehty pääkaupunkiseudulla varsin vähän muistutuksia, samoin ympäristöluvista on valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen erittäin harvoin. Ympäristönsuojelulain myötä asianosaisten lisäksi myös ympäristöjärjestöillä on ollut mahdollisuus hakea muutosta ympäristölupapäätöksiin valittamalla. Käytännössä tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole juuri hyödynnetty, sillä ympäristöjärjestöt eivät ole pääkaupunkiseudulla kovin usein tehneet muistutuksia tai valittaneet luvista. Tämä saattaa liittyä siihen, että kuntien myöntämät ympäristöluvut koskevat lähinnä pienimuotoista ja paikallista toimintaa.

6.2 Havaittuja eroavaisuuksia ympäristölupa-asioissa

6.2.1 Menettelylliset erot ympäristölupa-asioiden käsittelyssä

Tarkastelussa mukana olleiden kaupunkien välillä oli havaittavissa pieniä menettelyllisiä eroavaisuuksia hakemusten käsittelyssä. Erityisesti lausuntopyyntömenettelyt ja hakemuksista pyydettyjen lausuntojen määrät erosivat tarkastelluissa kaupungeissa hieman toisistaan. Muilta osin menettelyt olivat yhdenmukaisia.

Pääkaupunkiseudulla oli noudatettu hieman eri käytäntöjä lupahakemuksesta pyydettyjen lausuntojen osalta. Esimerkiksi polttonesteen jakeluasemien lupa-asioiden valmistelussa Espoossa oli pyydetty lausunnot laajasti kaupungin eri viranomaisilta. Myös Vantaalla oli pyydetty lausuntoja kaupungin muilta viranomaisilta. Helsingissä lausuntoja kaupungin muilta viranomaisilta pyydettiin vain kolmessa tapauksessa. Tampereella ja Oulussa oli pyydetty lausuntoja kaupungin viranomaisilta samaan tapaan kuin Vantaalla. Polttonesteen jakeluasemia koskevien päätösten lupamääräyksiä vertailtaessa ei merkittäviä kaupunkikohtaisia eroja kuitenkaan havaittu, joten lausuntopyyntöjen määrä ja annetut lausunnot eivät ole ilmeisesti vaikuttaneet lupapäätöksiin siten, että eroja olisi syntynyt.

Toinen havaittavissa oleva ero koskee ympäristölupahakemuksen tiedottamista paikkakunnan lehdissä. YSL 38 §:n mukaan hakemuksesta tulee tiedottaa julkaisemalla siitä kuulutus myös ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen ole muutoin ilmeisen tarpeetonta. Vertailukunnista Tampereella on tulkittu tiedottamista koskevaa säännöstä eri tavalla kuin muissa kaupungeissa. Tampereella kuulutuksen julkaiseminen aina paikkakunnan lehdissä on pääsääntönä, kun muissa kaupungeissa hakemuksista tiedotetaan lehdissä harvemmin. Pääkaupunkiseudun kunnissa käytäntö on samankaltainen.

6.2.2 Erot ympäristölupapäätösten rakenteessa

Lupamääräyksillä toiminnanharjoittajille asetetaan toiminnan yleisen sallittavuuden edellytykset. Toiminnanharjoittajan hakemuksessaan ilmoittamien toimien jaotellussa ympäristölupapäätöksen kertoelmaosassa selostettuun ja varsinaisesti lupamääräyksiin otettuihin velvoitteisiin oli havaittavissa eroja. Samoin toiminnanharjoittajan ilmoittamia toimia koskeva velvoittavuus oli eri kaupunkien lupapäätöksissä ilmaistu vaihtelevasti.

Kaupunkien välillä oli myös havaittavissa eri käytäntöjä liittyen siihen, mitä tietoja esimerkiksi toiminnan sijaintipaikan olosuhteista kirjoitetaan itse lupapäätökseen. Espoon ympäristöluvissa oli kaikkein kattavimmin selostettu toiminnan sijaintipaikan ympäristöä ja luonnonolosuhteita, kun esimerkiksi Helsingin ja Tampereen ympäristöluvissa oli ainoastaan maininta siitä, sijaitseeko toiminta veden hankinnan kannalta tärkeällä pohjavesialueella. Tarkastelluissa lupapäätöksissä esiintyi jonkin verran vaihtelevuutta myös hakijan toiminnankuvausten sisällöissä.

Ympäristölupapäätöksissä havaitut eroavaisuudet koskien eri tietojen kirjaamista itse lupapäätökseen eivät kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että hakemus olisi käsitelty puutteellisesti. Lupapäätösten sisältöjen erot voivat johtua monista eri seikoista, kuten esimerkiksi toiminnan luonteesta tai toiminnan sijaintipaikasta taikka valmistelijan tietoisesta valinnasta.

Muita tietojen kirjaamiseen liittyviä eroavaisuuksia ilmeni jätteen käsittelyä sekä polttonesteen jakelua koskevissa ympäristöluvissa. YSL 42 §:n mukaan jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnan harjoittajan tulee asettaa riittävä vakuus tai muu vastaava järjestely asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi, jollei erityisistä seikoista johtuen ole perusteita jättää vakuus vaatimatta. Tampereen kaikkiin lupapäätöksiin ja Oulun yhteen lupapäätökseen sisältyi YSL:n 42 §:n mukainen va-

kuuden asettamista tai vakuuden vaatimatta jättämistä koskeva lausuma, kun taas pääkaupunkiseudulla ei tällaista lausumaa ole kirjattu lupapäätöksiin. Pääkaupunkiseudulla pääsääntönä on, että vakuutta ei vaadita silloin kun hakijana on kaupunki tai muu vastaava taho. Polttonesteen jakeluun liittyy ilmoitusvelvollisuus kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista. Helsingin ja Vantaan ympäristölupiin oli kirjattu ko. kemikaalilain 32 §:n mukaan tehtävä ilmoitusvelvoite. Espoon ympäristöluvista tämä tieto puuttui. Tampereella myönnettyissä ympäristöluvista oli muutamassa luvassa mainittu toiminnanharjoittajan tekemästä ilmoituksesta. Oulussa puolestaan on alettu vuodesta 2004 lukien antaa ko. ilmoitusvelvoite lupamääräyksessä.

6.2.3 Erot ympäristölupahakemusten käsittelystä perittävässä maksuissa

Kunnalle ympäristöluvasta perittävän maksun on ympäristönsuojelulain 105 §:n mukaan soveltuvin osin vastattava valtion maksuperustelakia. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen maksut perustuvat keskimääräiseen omakustannusarvoon, joka sisältää asian käsittelystä viranomaiselle aiheutuneet kokonaiskustannukset. Taksan mukaisten maksujen tulee toisin sanoen kattaa keskimääräisistä käsittelyajoista syntyvät kustannukset sekä keskimääräiset kuulemis- ja tiedottamiskustannukset. Kuntaliitto ohjeisti 29.2.2000 yleiskirjeellä (10/80/2000) kuntia ympäristönsuojelulain mukaisen taksan laadinnassa. Maksun perusteista määrätään tarkemmin omakustannuspohjalta jokaisen kunnan hyväksymässä taksassa.

Perittävät maksut ja maksujen rakentuminen erosivat tarkastelluissa kaupungeissa toisistaan. Erityisesti jätteen käsittelystä perittävässä maksuissa oli huomattavia eroja. Myös tavallisimman lupakohteen eli polttonesteen jakeluaseman lupamaksuissa oli eroja. Jätteiden käsittelyn osalta pienimmän ja suurimman taksan mukaisen lupamaksun erotus oli 1.4.2005 tilanteen mukaisesti jopa 2 100 euroa. Polttonesteen jakelua koskevissa luvissa ero halvimmän ja kalleimman lupamaksun välillä oli 700 euroa. Ympäristölupamaksuja toimialoittain on vertailtu taulukossa 8.

Omakustannusarvoissa on eroja muun muassa sen vuoksi, että kustannukset vaihtelevat paikkakunnittain. Tuntikustannusten välillä vallitsevien erojen syyt voivat olla esimerkiksi seuraavat: laskentatapa, palkkataso, muut henkilöstökorvaukset (koulutus- ja matkakulut), vuokrien suuruus ja yleishallintokulujen määrä. Tuntikustannusten lisäksi maksujen suuruuteen vaikuttaa arvioitu tai laskettu asian käsittelyyn tarvittava työaika. Vertailussa mukana olleiden kuntien omakustannusarvot vaihtelevat Vantaan 53,70 eurosta alimmillaan Helsingin 37,50 euroon tunnilta. Espoossa omakustannusarvo on 50 euroa tunnilta. Tampereella se on 42 euroa ja Oulussa 40 euroa tunnilta.

Enimmillään saman toimialan ympäristölupa voi maksaa pääkaupunkiseudulla jopa 2,5 enemmän toiminnan sijoituspaikasta riippuen. Perittävien maksujen osalta toiminnanharjoittajat ovat siten eriarvoisessa asemassa. Erot maksuissa ovat osittain selitettävissä omakustannusarvojen välillä vallitsevien erojen perusteella, mutta toisaalta tarkasteltaessa hakemuksen käsittelyyn keskimääräisesti käytettyjä aikoja näyttäisi siltä, että vallitsevia taksoja tulisi voida pääkaupunkiseudulla yhtenäistää nykyisestä. Asian harkitsemista osaltaan vaikeuttaa se, ettei tiedossa kuitenkaan ole sitä todellista työaika, joka käytetään lupahakemuksen käsittelyyn. Keskimääräiset

ajat ovat suuntaa antavia, eikä pelkästään niiden perusteella voida tehdä pitkälle meneviä ja lopullisia päätöksiä.

Jos asian laatu edellyttää vireilletulosta ja päätöksestä ilmoittamista kunnissa ilmestyvissä lehdissä, voi ilmoittelusta aiheutua huomattaviakin kuluja. Kuntien taksojen välillä on tältä osin erilaisia tapoja laskea aiheutuvia kustannuksia. Käytäntöjen yhtenäistäminen pääkaupunkiseudulla olisi tarkoituksenmukaista.

6.2.3 Lupamääräyksiä koskevia eroja

Lupamääräysten samankaltaisuudesta huolimatta myös määräysten sisällöissä esiintyi pientä vaihtelua kaupunkien välillä. Erityisesti raportointia ja tarkkailua koskevissa lupamääräyksissä on painotettu toimintavelvoitteita eri tavoin. Esimerkiksi polttonesteen jakeluasemien ympäristöluvuissa oli annettu kirjanpitovelvollisuuden ja jakeluaseman valvonnan laajuudesta erisisältöisiä määräyksiä.

Huomionarvoista on erityisesti se, että ympäristönsuojelun taso täsmentyy vasta, kun lupamääräystä tulkitaan yhdessä hakijan itsensä ilmoittamien toimien kanssa. Kaikkia ympäristölupien velvoitteita ei ole kirjoitettu lupamääräysten muotoon. Eroja ilmeni ensinnäkin siinä, esiintyikö toimintavelvoite lupamääräyksenä vai sisältyikö se ympäristölupapäätökseen hakijan hakemuksen mukaisesti. Toisaalta ympäristölupiin voi sisältyä myös sellaisia hakijan ilmoittamia ympäristönsuojelutoimia, joista ei ole vertailussa mukana olleessa kaupungissa annettu lupamääräystä.

Toiminnasta tyypillisesti aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi annettavat lupamääräykset olivat vertailussa mukana olleissa kaupungeissa pääsääntöisesti asetettu selkeiksi toimenpidevelvoitteiksi. Tavoitteelliset lupavelvoitteet olivat hyvin harvinaisia ja ne liittyivät parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskeviin tai energiatehokkuutta koskeviin toimiin. Määräysten sanamuotoilussa tulisikin pyrkiä eliminoimaan tulkinnanvaraisuuksien mahdollisuudet käyttämällä tarkkoja ja yksiselitteisiä ilmauksia. Näin yleisesti ottaen oli toimittukin. Muutamassa tapauksessa esiintyi tosin myös sellaisia lupamääräyksiä, joissa esimerkiksi velvoitettiin toimimaan hakemuksessa esitetyllä tavalla tai ylimalkaisesti siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista. Tämän tyyppisiä määräyksiä tulisi täsmentää tulkintaerimielisyyksien välttämiseksi.

Pääkaupunkiseudun osalta Espoon ympäristölupiin sisältyi toiminnanharjoittajia velvoittavia lupamääräyksiä lukumääräisesti eniten. Ero Helsingin ja Vantaan ympäristölupiin nähden ei kuitenkaan ole niin suuri kuin mitä pelkästään lupamääräyksiä tarkastelemalla vaikuttaisi olevan. Määräyksiä oli usein annettu sellaisista toimista, joita toiminnanharjoittaja oli Helsingissä tai Vantaalla käsiteltävässä ympäristölupa-asiassa ilmoittanut hakemuksessaan noudattavansa. Nämä toiminnanharjoittajan hakemuksessaan ilmoittamat toimet ovat yhtä lailla velvoittavia kuin lupamääräyksetkin, joten toiminnanharjoittajia ei käytännössä ole asetettu eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden.

Pääkaupunkiseudun ympäristölupien lupamääräysten vielä suurempaan yhtenäisyyteen tulisi pyrkiä. Riittävän yksiselitteisten ja täsmällisten lupamääräysten

myötä toiminnanharjoittajalle asetetaan selkeät toimintavelvoitteet ja toiseksi niiden noudattamisen valvonta on ympäristöviranomaiselle helpompaa. Nyt lupien valvonta edellyttää sekä tutustumista lupamääräyksiin että hakijan hakemuksessaan ilmoittamiin toimenpiteisiin. Myös lupapäätösten vertailu helpottuisi, jos toiminnanharjoittajan velvoitteet olisivat mahdollisimman yhdenmukaisesti kirjattu pelkästään lupamääräyksiin.

Lähteet

Kirjallisuus

Ekroos, A. 2005. Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen. Teknillinen korkeakoulu. s. 17-18, s. 25-26, 37 s.

Mansikkamäki, R. 2004. Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat – Selvitys kuntien ympäristönsuojeluhallinnon tehtävistä, voimavaroista ja selviytymisedellytyksistä. Helsinki. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 704, s. 50-51, 63 s. ISSN 1238-7312.

Sahivirta, E., Silvo, K., Ollikka, K. & Peltonen, T. 2003. Ympäristönsuojelulain yhdenmukainen täytäntöönpano. Ympäristöjuridiikka 1/2003, 150 s., 155 s. ISSN 0358-6944.

Tielaitos 1994. Asfalttiasemien ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelu 1994. Tuotannon palvelukeskus. Helsinki 1995. ISBN 951-726-127-6.

Ympäristöministeriö 2003. Ympäristönsuojelulain täytäntöönpano– Arvio lain toimivuudesta. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 661, s. 24-25. ISSN 1238-7312.

Ympäristölupapäätökset

Polttonesteiden jakeluasemille myönnetty ympäristöluvat

Helsinki

107§ 12.3.2002/Ymk 38/2335-01	227§ 28.5.2002/Ymk 38/521-02
293§ 16.7.2002/Ymk 38/727-02	292§ 16.7.2002/Ymk 38/63-02
252§ 11.6.2002/Ymk 38/617-02	339§ 27.8.2002/Ymk 38/1156-02
340§ 27.8.2002/Ymk 38/1130-02	341§ 27.8.2002/Ymk 38/1116-02
342§ 27.8.2002/Ymk 38/1152-02	343§ 27.8.2002/Ymk 38/942-02
378§ 1.10.2002/Ymk 38/1271-02	379§ 1.10.2002/Ymk 38/1364-02
380§ 1.10.2002/Ymk 38/380-02	438§ 12.11.2002/Ymk 38/1384-02
437§ 12.11.2002/Ymk 38/1485-02	381§ 1.10.2002/Ymk 38/1151-02
446§ 9.12.2003/Ymk 38/1508-03	432§ 11.11.2003/Ymk 38/661-03
356§ 3.9.2003/Ymk 38/769-03	263§ 17.6.2003/Ymk 38/581-03
264§ 17.6.2003/Ymk 38/256-03	447§ 9.12.2003/Ymk 38/1450-03
448§ 9.12.2003/Ymk 38/1483-03	219§ 20.5.2003/Ymk 38/214-03
155§ 8.4.2003/Ymk 38/139-03	130§ 25.3.2003/Ymk 38/10-03
85§ 25.2.2003/Ymk 38/1633-02	84§ 25.2.2003/Ymk 38/1794-02
63§ 11.2.2003/Ymk 38/2035-02	62§ 11.2.2003/Ymk 38/2026-01
61§ 11.2.2003/Ymk 38/1938-02	69§ 10.2.2004/Ymk 38/1795-03
346§ 28.9.2004/Ymk 38/1303-04	345§ 28.9.2004/Ymk 38/1321-04
246§ 6.7.2004/Ymk 38/950-04	229§ 15.6.2004/Ymk 38/582-04
228§ 15.6.2004/Ymk 38/614-04	120§ 23.3.2004/Ymk 38/219-04

Ympäristölautakunnan pöytäkirjat vuosilta 2003–2004 löytyvät myös osoitteesta http://www.hel.fi/ymk/lautakunta/ylk_poytakirjat_paasivu.html.

Espoo

8§ 11.12.2002/Asianro 5153/720/2002	4§ 16.10.2002/Asianro 5105/720/2002
3§ 18.9.2002/Asianro 4351/720/2002	6§ 21.8.2002/Asianro 2587/720/2002
8§ 15.5.2002/Asianro 3452/720/2001	5§ 10.4.2002/Asianro 839/720/2002
4§ 10.4.2002/Asianro 9487/720/2001	7§ 13.2.2002/Asianro 7342/720/2000
5§ 16.1.2002/Asianro 7821/270/2001	3§ 17.9.2003/Asianro 4019/270/2003
6§ 10.12.2003/Asianro 4699/270/2003	5§ 10.12.2003/Asianro 6804/270/2002
4§ 22.10.2003/Asianro 3639/270/2003	4§ 20.8.2003/Asianro 8233/270/2002
28§ 11.6.2003/Asianro 792/270/2003	4§ 14.5.2003/Asianro 3930/270/2002
5§ 17.11.2004/Asianro 3236/270/2004	4§ 15.12.2004/Asianro 6450/270/2003
4§ 17.11.2004/Asianro 6809/270/2002	7§ 15.12.2004/Asianro 5632/270/2003
3§ 17.11.2004/Asianro 7278/270/2003	6§ 20.10.2004/Asianro 6808/270/2002
8§ 22.9.2004/Asianro 6806/270/2002	7§ 22.9.2004/Asianro 7904/270/2002
7§ 25.8.2004/Asianro 6805/270/2002	5§ 12.5.2004/Asianro 6814/270/2002
8§ 14.4.2004/Asianro 73/270/2004	6§ 14.4.2004/Asianro 74/270/2004
4§ 14.4.2004/Asianro 6816/270/2002	5§ 14.4.2004/Asianro 7571/270/2003
3§ 14.4.2004/Asianro 6805/270/2002	7§ 14.4.2004/Asianro 7443/270/2002
7§ 10.3.2004/Asianro 7276/270/2003	6§ 10.3.2004/Asianro 7275/270/2003
5§ 21.1.2004/Asianro 4705/270/2003	4§ 21.1.2004/Asianro 374/270/2003
5§ 10.3.2004/Asianro 7133/270/2003	

Ympäristölautakunnan pöytäkirjat vuosilta 2002–2004 löytyvät myös osoitteesta <http://www.espoo.fi/asianhallinta.asp?path=1;606;608;642;1760;10828;44740>.

Vantaa

90§ 9.4.2002/YM 5987/01/	71§ 12.3.2002/YM 5629/01/
335§ 10.12.2002/YM 4886/2002/513	138§ 28.5.2002/YM 1864/02/
125§ 6.5.2003/YM 5849/2002	55§ 18.2.2003/YM 4945/2002
25§ 21.1.2003/YM 5400/2002/	160§ 10.6.2003/YM 1962/2003/513
187§ 5.8.2003/YM 2139/2003/513	188§ 5.8.2003/YM 2569/2003513
239§ 16.9.2003/YM 3571/2003/513	190§ 21.9.2004/YM 3736/2004/513
210§ 12.10.2004/YM 3999/2004/513	174§ 24.8.2004/YM 2836/2004/513
209§ 12.10.2004/YM 3771/2004/513	173§ 24.8.2004/YM 3661/2004/513
106§ 18.5.2004/YM 547/2004/513	107§ 18.5.2004/YM 1526/2004/513

Ympäristövalvontalautakunnan pöytäkirjat vuosilta 2002–2004 löytyvät myös osoitteesta <http://www.vantaa.fi> >päätöksenteko > esityslistat ja pöytäkirjat > ympäristölautakunta.

Tampere

190§ 20.5.2003/YVI:7854/643/2002	148§ 24.4.2003/YVI:1372/643/2003
387§ 9.9.2003/YVI:5425/643/2003	411§ 23.9.2003/YVI:1617/643/2003
453§ 21.10.2003/YVI:1618/643/2003	533§ 16.12.2003/YVI:3296/643/2003
264§ 29.6.2004/YPA:3858/643/2004	478§ 30.11.2004/YVI:8986/643/2002
119§ 7.4.2004/YVI:7659/643/2002	325§ 24.8.2004/YPA:2155/643/2004
327§ 24.8.2004/YPA:3641/643/2004	323§ 24.8.2004/YPA:3822/643/2004
205§ 18.5.2004/YPA:968/643/2004	

Ympäristö- ja rakennuslautakunnan pöytäkirjat vuosilta 2003–2004 löytyvät myös osoitteesta <http://www.tampere.fi/ymparisto/ymparistonsuojelu/ymparistolupapaatokset/index.html>

Oulu

92§ 24.6.2002/YMPVI:1745/2002	73§ 27.5.2002/YMPVI:1177/2002
205§ 3.10.2003/YMPVI:3261/2003	151§ 22.8.2003/YMPVI:1977/2003
73§ 17.4.2003/YMPVI:970/2003	108§ 24.6.2004/YMPVI:1675/2004
109§ 24.6.2004/YMPVI:1982/2004	110§ 24.6.2004/YMPVI:1985/2004
111§ 24.6.2004/YMPVI:1988/2004	85§ 1.6.2004/YMPVI:1978/2003

Ympäristölautakunnan pöytäkirjat vuosilta 2002–2003 löytyvät myös osoitteesta <http://www.oulunkaupunki.fi/ltk/html/YMPLTK> ja vuoden 2004 pöytäkirjat osoitteesta <http://www.oulunkaupunki.fi/ltk/html/YMPLTK.HTM>

Jätteen käsittelylle myönnetyt ympäristöluvat**Helsinki**

357§ 3.9.2003/Ymk 38/1090-03

Espoo

6§ 16.6.2004/Asianro 1001/720/2004	4§ 18.9.2002/Asianro 3476/720/2002
7§ 15.5.2002/Asianro 2901/720/2001	7§ 10.12.2003/Asianro 261/720/2003
3§ 9.4.2003/Asianro 8911/720/2002	6§ 15.5.2002/Asianro 583/720/2002

Vantaa

161§ 10.6.2003/YM 1971/2003/	240§ 16.9.2003/YM 3533/2003/513
------------------------------	---------------------------------

Tampere

171§ 6.5.2003/YVI:2502/643/2003	193§ 20.5.2003/YVI:2331/643/2003
413§ 23.9.2003/YVI:3311/643/2003	120§ 7.4.2004/YVI:8880/643/2003
412§ 23.9.2003/YVI:5847/643/2003	263§ 29.6.2004/YVI:8986/643/2003
122§ 8.4.2003/YVI:8399/643/2002	

Oulu

74§ 17.4.2003/YMPVI:110/2002
168§ YMPVI:3265/2004

8§ 28.1.2002/YMPVI:3560/2001

Murskaamoille myönnetyt ympäristöluvat**Helsinki**

174§ 4.5.2004/Ymk 38/282-04
433§ 11.11.2003/Ymk 38/731-03
288§ 1.7.2003/Ymk 38/233-03

269§ 27.7.2004/Ymk 38/239-04
381§ 30.9.2003/Ymk 38/732-03
389§ 1.10.2002/Ymk 38/1312-02

Espoo

7§ 12.5.2004/Asianro 6503/720/2003

6§ 11.12.2002/Asianro 5072/720/2002

Vantaa

20§ 29.1.2002/YM4320/01/
275§ 29.10.2002/YM2639/2002/
112§ 2.5.2002/YM702/02
303§ 18.11.2003/YM3762/2003/513
65§ 16.3.2004/YM189/2004/513
212§ 12.10.2004/YM1215/2004/513

337§ 7.12.2003/YM1420/2003/513
113§ 2.5.2002/YM518/02/
334§ 0.12.2002/YM3096/2002/
302§ 18.11.2003/YM2682/2003/513
211§ 12.10.2004/YM3470/2004/513

Tampere

448§ 16.11.2004/YPA:5298/643/2004
413§ 19.10.2004/YPA:882/643/2004
123§ 8.4.2003/YVI:8406/643/2002
188§ 20.5.2003/YVI:6475/643/2002
192§ 20.5.2003/YVI:518/643/2003

447§ 16.11.2004/YVI:5469/643/2002
77§ 9.3.2004/YVI:6593/643/2002
191§ 20.5.2003/YVI:8739/643/2002
189§ 20.5.2003/YVI:6473/643/2002

Betoniasemille myönnetyt ympäristöluvat**Helsinki**

364§ 19.10.2004/Ymk 38/934-04

Espoo

7 § 16.1.2002/Asianro 8048/720/2001
27 § 11.6.2003/Asianro 3046/720/2002
5 § 15.12.2004/Asianro 6195/720/2004

8 § 12.6.2002/Asianro 3046/720/2002
3 § 14.5.2003/Asianro 2250/720/2002

Oulu

215 § 23.12.2002/YMPVI:3890/2002

KUVAILULEHTI / PRESENTATIONSBLAD / DOCUMENTATION PAGE**Tekijä(t)/Författare/Author(s)**

Niina Kolju ja Jaakko Autio

Julkaisun nimi/Publikationens titel/Title of publication

*PÄÄKAUPUNKISEUDUN YMPÄRISTÖLUPASELVITYS 2002–2004
UTREDNING AV HUVUDSTADSOMRÅDENS MILJÖTILLSTÅND 2002–2004
REPORT ON ENVIRONMENTAL PERMIT ASSESSMENT OF METROPOLITAN AREA 2002–2004*

Julkaisija/Utgivare/Publisher

*Helsingin kaupungin ympäristökeskus
Helsingfors stads miljöcentral
City of Helsinki Environment Centre*

Julkaisuaika/Utgivningstid/

Publication time
2005

Sarja /Serie /Series

*Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja
Helsingfors stads miljöcentralens publikationer
Publications by City of Helsinki Environment Centre*

Numero/Nummer/No.

3/2005

ISSN

1235-9718

ISBN

952-473-522-9

ISBN (URL: www.hel.fi/ymk/julkaisut/julkaisut.html)

952-473-523-7

Kieli/Språk/Language

<i>Koko teos/Hela verket/The work in full</i>	<i>fin</i>
<i>Yhteenveto/Sammandrag/Summary</i>	<i>fin, sve, eng</i>
<i>Taulukot/Tabeller/Tables</i>	<i>fin</i>
<i>Kuvatestit/Bildtexter/Captions</i>	<i>fin</i>

Asiasanat/Nyckelord/Keywords

*YMPÄRISTÖNSUOJELULAKI, YMPÄRISTÖLUPA, YMPÄRISTÖLUPAMÄÄRÄYKSET, KUNTIEN
YMPÄRISTÖNSUOJELU
MILJÖSKYDDSLAGEN, MILJÖTILLSTÅND, MILJÖTILLSTÅNDBESTÄMMELSERNA, KOMMUNENS
MILJÖSKYDD
ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, ENVIRONMENTAL PERMIT, REGULATIONS OF
ENVIRONMENTAL PERMIT, MUNICIPAL ENVIRONMENTAL PROTECTION*

Lisätietoja/Närmare upplysningar/Further information

*Jaakko Autio, puh/tfn 09 7312 2610, jaakko.autio@hel.fi
Helsingin kaupungin ympäristökeskus, PL 500, 00099 Helsingin kaupunki
<http://www.hel.fi/ymk>*

HELSINGIN KAUPUNGIN YMPÄRISTÖKESKUKSEN JULKAISUJA 2002

1. **Vuoli V, Blomqvist R, Kultanen L.** Ravitsemisliikkeiden keittiöiden puhtaus Helsingissä
2. **Fraktman L.** Bromatut palonestoaineet ympäristössä
3. **Lammi E.** Viikin-Vanhankaupunginlahden Natura-alueen vesikasvillisuus
4. **Vüitasalo I, Hyytiäinen U-M, Pekuri S, Saarnio S-P, Toppinen H.** Rantavyöhykkeen uposkasvillisuuden tila Helsingin ja Espoon merialueilla vuosina 1998-99
5. **Hokkanen P, Kalso S, Aminoff I, Pönkä A.** Jauhelihan laatu helsinkiläisissä vähittäismyymälöissä
6. **Risco N, Pellikka K.** Piilevyhteisöt Helsingin purojen veden laadun kuvaajana
7. **Tuominen M-L, Tikkanen P.** Värit makeisissa, virvoitusjuomissa ja irtojätelöissä
8. **Fraktman L.** Torjunta-aineiden esiintyminen ja käyttäytyminen kauppapuutarhojen maaperässä

HELSINGIN KAUPUNGIN YMPÄRISTÖKESKUKSEN JULKAISUJA 2003

1. **Yrjölä R, Koivula M.** Vuosaaren satamahankkeen linnustonseuranta 2002
2. **Järvinen A.** Helsingin Keskuspuiston sienten vierasaineet vuonna 1999
3. **Ritvanen A, Gissler M, Pönkä A.** Myllypuron kaatopaikka-alueella asuneiden henkilöiden hedelmällisyys, jälkeläisten epämuodostumariski ja vastasyntyneiden terveys
4. **Räsänen M, Rapala J, Kultanen L.** Sinilevät ja levämyrkyt Helsingin uimarannoilla ja merialueella kesällä 2002
5. **Pukkala E, Pönkä A.** Syöpä Myllypuron entisen kaatopaikan alueella asuneilla - jatkotutkimus
6. **Ikäheimo M.** Helsinkiläisten asuntojen ilmanvaihto-ongelmista
7. **Saarinen A, Vartiainen T, Viinikka M.** Asukkaiden vaikutus sisäilman VOC- ja NH₃-pitoisuuksiin
8. **Yrjölä R.** Vuosaaren satamahankkeen linnustonseuranta 2003
9. **Autio L, Kajaste I, Pellikka K, Pesonen L, Räsänen M.** Helsingin ja Espoon merialueiden velvoitetarkkailu vuosina 1995–2001
10. **Laine A, Pesonen L, Myllynen K, Norha T.** Veden laadun muutosten vaikutus Helsingin ja Espoon edustan pohjaeläimistöön vuosina 1973–2001
11. **Pönkä A.** Päiväkotihenkilöstön hygieniakäyttäytyminen ja kertaluontoisen koulutuksen vaikutus siihen Helsingissä vuonna 2002
12. **Pönkä A, Ekman A, Partanen M.** Lävistyskorujen nikkelpitoisuudet – analyysituloksia ja kirjallisuuskatsaus lävistysten terveyshaittoihin
13. **Kajaste I.** Töölönlahden kunnostushanke ja veden laatu ennen toimenpiteitä

HELSINGIN KAUPUNGIN YMPÄRISTÖKESKUKSEN JULKAISUJA 2004

1. **Pönkä A, Laine K, Kalso S.** Patogeeniset bakteerit marinoidussa kotimaisessa broilerin ja kalkkunan lihassa
2. **Airaksinen, T, Paavola T.** Pienet vähittäismyymälät ensisaapumispaikkoina Helsingissä
3. **Siivonen, Y.** Helsingin lepakkolajisto ja tärkeät lepakkoalueet vuonna 2003
4. **Kajaste, I.** Vartiokylänlahden tila. Vartiokylänlahden veden laatu vuosina 2000-2001
5. **Kultanen L, Leskelä T, Ilomäki T.** Näytteiden kuljetuslämpötila Helsingin elintarvikevalvonnassa
6. **Salla, A.** Kallioperän ja maaperän arvokkaat luontokohteet Helsingissä

HELSINGIN KAUPUNGIN YMPÄRISTÖKESKUKSEN JULKAISUJA 2005

1. **Helsingin ekologisen kestävyuden ohjelma. Ympäristönsuojelun painopisteet vuosille 2005–2008**
2. **Munne, P., Autio, L.** Ravinteiden vapautuminen Laajalahden ja Seuraasaarenselän sedimentistä
3. **Kolju, N., Autio, J.** Pääkaupunkiseudun ympäristölupaselvitys 2002–2004