

Petra Vertanen

# YMPÄRISTÖLUIPIEN MÄÄRIEN MUUTOKSET KOUVOLAN ALUEELLA 1980–2015

Opinnäytetyö

Liiketalous

Tammikuu 2016



**KYAMK**  
University of Applied Sciences

Tekijä/Tekijät	Tutkinto	Aika
Petra Vertanen	Tradenomi	Tammikuu 2016
Opinnäytetyön nimi Ympäristölupien määrien muutokset Kouvolan alueella 1980–2015		47 sivua 14 liitesivua
Toimeksiantaja Kouvolan kaupunki, ympäristötoimi		
Ohjaaja Lehtori Päivi Ollila		
Tiivistelmä  Opinnäytetyössä tutkitaan Kouvolan, Jaalan, Kuusankosken, Elimäen, Valkealan ja Anjalankosken ympäristölupien määrien muutoksia vuosilta 1980–2015. Vuodesta 2009 alkaen mukana ovat litin ympäristöluvut, koska siitä alkaen litin ympäristölupa-asioita on käsitelty Kouvolan kaupungin ympäristötoimessa. Opinnäytetyön tarkoitus on havainnollistaa lupamäärien muutoksia diagrammeina ja selvittää, minkä verran eri laitostyyppisiä on ollut Kouvolan eri alueilla sekä etsiä mahdollisia syitä lakiteksteistä lupamäärien muutoksille.  Opinnäytetyössä käytetään kvantitatiivista tutkimusmenetelmää. Tiedot ympäristöluvista kerättiin käsin muun muassa kaupungin arkistosta ja kerättyä aineistoa hyödyntämällä luotiin erilaisia diagrammeja havainnollistamaan lupamäärien muutoksia ja laitostyyppien osuuksia. Tutkimuksen mukaan ympäristölupien määrät ovat laskeneet vuodesta 1980 puolella vuoteen 2015 mennessä. 1980-luvulla ympäristölupia myönnettiin vuosittain noin 20 kappaletta ja uuden Kouvolan aikana vuosien 2009–2015 elokuun loppuun mennessä ympäristölupia myönnettiin keskimäärin 10 kappaletta vuosittain. Vuonna 2015 ympäristölupia raukesi 15 kappaletta, mikä on merkittävästi enemmän kuin muina vuosina. Ympäristölupia raukesi niin paljon, koska osa toiminnoista siirtyi rekisteröinnin piiriin uuden ympäristönsuojelulain myötä vuonna 2015 eikä rekisteröinti vaadi ympäristölupaa toiminnalle. Tutkimus osoittaa myös sen, että vuosien 1980–2015 aikana eniten ympäristölupia on myönnetty malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon uuden Kouvolan alueella.  Tutkimuksen tuloksien luotettavuuteen vaikuttaa se, että litin ympäristölupia ei tutkittu vuosien 1980 – 2008 osalta ajan rajallisuuden takia. Muuten tutkimuksen tulokset ovat luotettavia, koska tiedot ympäristöluvista kerättiin luotettavista lähteistä. Vanhoja lakitekstejä ei löydetty vuosikymmenien takaa, joten johtopäätösten tekeminen oli vaikeaa näiltä osin.		
Asiasanat ympäristölupa, kvantitatiivinen tutkimus, Kouvolan kaupunki, ympäristönsuojelulaki		

Author	Degree	Time
Petra Vertanen	Bachelor of Business Administration	January 2016
Thesis Title		47 pages 14 pages of appendices
Changes in Amounts of Environmental Permits in the City of Kouvola Between 1980–2015		
Commissioned by		
City of Kouvola, Environmental Services		
Supervisor		
Päivi Ollila, Senior Lecturer		
Abstract		
<p>The objective of this research was to examine the changes in the amounts of environmental permits in Kouvola between 1980 and 2015 and examine what types of operations there are in Kouvola. This research studies the environmental permits from 1980 to 2015 of Anjalankoski, Kuusankoski, Kouvola, Elimäki, Valkeala and Jaala and also the environmental permits from 2009 to 2015 of Iitti. Iitti's environmental permits are processed by Kouvola's environmental protection officials from 2009 onwards.</p> <p>The research was quantitative and the results were presented as diagrams. Materials were gathered inter alia from Kouvola city's archive and the diagrams were drawn by using the gathered information. The diagrams demonstrate changes in the amounts of environmental permits and shows the operational environment in Kouvola. By comparing the changes and the environmental protection law reasons for changes in the amounts of environmental permits could be detected.</p> <p>In the 1980's there were 50 % more issued environmental permits than today. In 2015 there were 14 aborted environmental permits in Kouvola area which is much more than usual. The reason for this is the new environmental protection law, which came into force in 2015. Today not all environmental activities need a permit, only a registration of not subjects of. Between 1980 and 2015 most environmental permits were issued for mining ores and minerals.</p> <p>This research gives an opportunity to the thesis's commissioner to continue using the collected data and diagrams in the future. The environmental protection office can add their environmental permits to these diagrams and keep track on how amounts change. The commissioner can also use this study for development of the environmental protection office's operations.</p>		
Keywords		
environmental permit, quantitative research, the city of Kouvola, environmental protection law		

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄ.....	6
2.1	Ympäristölupa .....	6
2.2	Ympäristönsuojeluviranomainen / ympäristölupaviranomainen.....	8
2.3	Lupakäsittelyn vaiheet .....	10
2.3.1	Kuuleminen .....	12
2.3.2	Lupapäätöksestä tiedottaminen .....	12
2.3.3	Päätös .....	13
2.3.4	Luvan myöntämisen edellytykset .....	14
2.3.5	Sijoituspaikan valinta.....	16
2.3.6	Lupamääräykset.....	17
2.4	Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa .....	20
2.5	Ympäristönsuojelua koskeva lainsäädäntö .....	23
2.5.1	Ympäristönsuojelulaki 527/2014 .....	23
2.5.2	Ympäristönsuojeluasetus 713/2014 .....	23
2.5.3	Ympäristönsuojelulainsäädännön keskeiset uudistukset .....	24
3	TUTKIMUSMENETELMÄT .....	25
4	TUTKIMUSTULOKSET .....	27
4.1	Lupamäärien muutokset .....	27
4.2	Laitostyyppien osuudet ympäristöluvista .....	31
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	41
5.1	Johtopäätökset ja analyysi yhteenveto .....	41
5.2	Pohdinta, omat ajatukset ja luotettavuuden arviointi.....	43
	LÄHTEET .....	45
	LIITTEET	

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aihe on peräisin juridiikan opettajaltani Päivi Ollilalta löydettyäni harjoittelupaikan Kouvolan kaupungin ympäristötoimesta. Ollila ehdotti tutkimuskohteekseni ympäristöluvut, koska aiheesta ei ole tehty paljoa opinnäytetöitä. Työpaikalla ilmeni, että ympäristötoimella olisi tarvetta tilastolle ympäristölupien määrien muutoksista ja rajasin aiheeni lupamäärien kvantitatiiviseen tutkimukseen. Tutkimuskysymykseni on, kuinka paljon ympäristölupien määrät ovat muuttuneet vuosien varrella. Alakysymyksenäni on selvittää eri laitostyyppien osuuksia tutkimistani ympäristöluvista eli minkä verran eri laitostyypeille on myönnetty ympäristölupia. Tavoitteenani on tuottaa ympäristötoimea hyödyttävää tilastotietoa, jotta he saavat tarvitsemaansa tietoa kehittämiseen toimintaansa. Tutkimalla ympäristölupien määrien muutoksia voi huomata, miten lupamäärät ovat muuttuneet seulottavien vuosien aikana ja minkä verran eri laitostyyppit ovat saaneet ympäristölupia Kouvolan alueella.

Tutkimus toteutetaan kvantitatiivisin menetelmin. Ympäristölupien eikä laitostyyppien määriä ei voi selvittää muilla tutkimusmenetelmillä. Tutkimuksen olisi voinut toteuttaa prosessuaalisena tutkimuksena luomalla konkreettinen tilasto esimerkiksi vihkon muodossa. Toimeksiantaja ei pyytänyt tai tarvinnut tilastoa vihkon tai muun tuotteen muodossa, joten päätin, että tutkimus on järkevintä tehdä puhtaasti kvantitatiivisena tutkimuksena.

Työn tarkoituksena on laatia tarkka diagrammi lupamäärien muutoksista vuodesta 1980 alkaen vuoteen 2015 ja selvittää lupamäärien perusteella, minkä verran kutakin laitostyyppiä on Kouvolan alueella sekä tutkia onko lakimuutokset voineet vaikuttaa lupamääriin. Ympäristötoimi voi hyödyntää tuottamaani tietoa omiin käyttötarkoituksiinsa myöhemmin tarvitsemallaan tavalla. Kun olen selvittänyt, minkä verran ympäristölupia on myönnetty vuosien varrella, ympäristötoimi voi jatkaa lupamäärien tilastointia tulevaisuudessa. Konkreettisen diagrammin avulla on helppo seurata lupamäärien kehitystä ja laitostyyppien osuuksia. Tekemieni diagrammien avulla ympäristötoimen on helppo jatkaa tilastoinnin tekemistä tulevien vuosien osalta.

Aloitin tiedonkeruun ympäristöluvista kesätöiden lomassa. Tutkin ensin nykyisen Kouvolan aikaiset ympäristölupapäätökset ja otin niistä tarvittavia tietoja diagrammin laatimista varten. Tämän vaiheen pystyin suorittamaan toimistolla,

lopun lupapäätökset oli tutkittava kaupungin arkistolla kunkin lautakunnan pöytäkirjoista. Osaava henkilökunta auttoi minua lupapäätösten etsimisessä, siitä oli suuri apu minulle. Kun olin listannut tekemääni taulukkoon tiedot ympäristölupapäätöksistä, siirryin diagrammien tekoon. Jaottelin diagrammit ensin kunkin kuntayhtymän mukaan ja niiden avulla tein lopullisen diagrammin lupamäärien kehityksestä. Tein diagrammeja myös laitostyyppien osuuksista kunkin alueen ympäristöluvista, jotta voi huomata, millaisia ympäristölupia eri puolille nykyistä Kouvola on myönnetty.

## 2 YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄ

Tässä luvussa käsitellään ympäristölupajärjestelmää. Luvussa kerrotaan esimerkiksi viranomaistoiminnasta ja ympäristölupaprosessista. Lopussa selostetaan ympäristönsuojelulainsäädännöstä ja odotettavissa olevista muutoksista ympäristönsuojelulakiin ja –asetuksiin.

### 2.1 Ympäristölupa

Suomessa on noin 18 000 ympäristöluvan varassa olevaa toimintoa, mikä on kansainvälisellä tasolla paljon. Valtion viranomaiset luvittavat ja valvovat näistä noin 7000 laitosta ja kuntien 11 000. Enemmistö luvitettavista laitoksista on eläinsuojia, joita on 42 % kaikista luvan varaisista laitoksista. (Valtioneuvosto 2014a.)

Ympäristölupa tarvitaan ympäristönsuojelulain mukaan toiminnalle, josta voi olla haittaa ympäristölle. Ympäristöluvassa määritellään esimerkiksi toiminnan laajuutta koskevia rajoituksia ja päästörajoja (Valtion ympäristöhallinto 2013a). Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, että toiminnasta ei aiheudu haittaa terveydelle, luonnolle ja sen toiminnoille eikä toiminta saa esimerkiksi estää tai vaikeuttaa luonnonvarojen käyttämistä. Luvan saamista estää myös se, jos toiminta huonontaa erityisten luonnonolosuhteiden tai jonkin tärkeän käyttökäytännön toiminnan vaikutusalueella. Toiminnan harjoittaminen ei myöskään saa heikentää olennaisesti saamelaisten kotiseutualueella harjoitettavia luontaiselinkeinoja kolttaluonnon alueella. (Ympäristönsuojelulaki 27.6.2014/527.)

*Ympäristölupa on tärkein ympäristönsuojelulain ennakkovalvonnan muoto.*

Ympäristöluvan lisäksi ennakkovalvontana voidaan käyttää ilmoitusmenettelyä. Luvanvaraisuuden takia toiminnanharjoittaja voi ryhtyä toimiin vasta, kun lupa on myönnetty ja tullut lainvoimaiseksi. (Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2012, 561.)

Toiminnanharjoittajan harjoittaessa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, on tiedettävä, millaisia riskejä toiminnalla voi olla ympäristöön ja miten sitä voidaan ennaltaehkäistä ja torjua. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toiminnanharjoittajan on tehtävä ympäristön tilan seuranta ja mitattava erilaisia päästöjä. Huolellisuusperiaatteen mukaan toiminnanharjoittajan on huomioitava ympäristönsuojelulain kaikki vaatimukset toiminnassaan. Toiminnanharjoittaja on velvollinen vastaamaan aiheuttamistaan ympäristöön liittyvistä vaikutuksista ja niiden selvittämisestä, vähentämisestä ja ehkäisemisestä aiheuttamisperiaatteen mukaan. (Kuusiniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori 2013.)

Ympäristölupa voidaan myöntää joko määräaikaisena tai toistaiseksi voimassaolevana. Lähtökohtana on, että lupa haetaan toistaiseksi voimassaolevana, mikäli lupahakemuksessa ei pyydetä määräaikaista lupaa. Ratkaisu tehdään aina tapauskohtaisesti, koska voimassaoloa harkittaessa on huomioitava toiminnan luonne ja vaikutusalueen olosuhteet kokonaisuudessaan. Mikäli lupa annetaan määräaikaisena, lupa raukeaa määräpäivään mennessä. Lupamääräyksessä voidaan määrätä, että lupaa voidaan jatkaa, mikäli toiminnanharjoittaja hakee jatkoaikaa luvalla määräpäivään mennessä. (Ekroos ym. 2012, 592 – 593.)

Lupapäätös saa lainvoiman, kun siihen ei voi enää vaikuttaa muutoksenhakueinoin. Lupaviranomainen ei voi puuttua lainvoimaiseen ympäristölupapäätökseen ilman toimivaltasäännöstä. Ympäristönsuojelulaissa on määritelty tilanteet, joissa viranomainen voi muuttaa lupaa tai viimeisimpänä keinona peruuttaa lupa. (Ekroos ym. 2012, 593.)

Luvan rautessa ei saa enää harjoittaa toimintaa, vaan sille pitää hakea uusi lupa. Lupa voidaan määrätä raukeamaan, mikäli toiminnanharjoittaja itse ilmoittaa, ettei aio jatkaa tai edes aloittaa toimintaa. Lupa voidaan määrätä raukeamaan myös tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja ei ole aloittanut toiminta-

taa viiden vuoden kuluessa luvan lainvoimaiseksi tulosta. (Ekroos ym. 2012, 593.)

Ympäristöluvut antavat yleensä turvatun aseman toiminnanharjoittajalle, koska luvanvarainen toiminta on sallittua ja laillista. Toistaiseksi voimassa oleva lupa ei merkitse sitä, että toiminta olisi ikuista, koska lupamääräyksiä voidaan tarkistaa ja muuttaa lain määritelmien mukaisiksi. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka toiminta voi aiheuttaa pilaantumisen vaaraa tai henkilöä, joka vastaa toiminnasta (Ekroos ym. 2012, 17).

## 2.2 Ympäristönsuojeluviranomainen / ympäristölupaviranomainen

Toimivalta määräytyy ympäristönsuojelulain ja -asetuksen mukaisesti joko Aluehallintovirastolle (AVI) tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (Aluehallintovirasto 2013a). Tässä luvussa selvennetään, miten ympäristölupaasioiden ratkaiseminen jakautuu Aluehallintoviraston ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kesken.

Kunnan määräämä toimielin hoitaa ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä. Kunnanhallitus ei voi toimia ympäristönsuojeluviranomaisena. Yleensä lautakunta toimii ympäristönsuojeluviranomaisena, mutta lautakunnan nimi voi olla eri kunnallishallinnon rakennemuutosten takia. Kunnan tehtävänä on päättää lain puitteissa, mikä viranomainen hoitaa mitäkin tehtäviä. (Ekroos ym. 2012, 41.)

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on yleinen toimivalta ympäristölupaasioissa, ja se ratkaisee muut kuin aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvat lupahakemukset. Ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:ssä on selostettu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluvista ympäristöluvista. Tämän lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin kuuluvat ympäristönsuojeluasetuksessa määritellyt vähäisemmät luvanvaraiset hankkeet, missä toiminta sijoittuu pohjavesialueelle ja näin voi aiheuttaa pohjaveden pilaantumista. (Kuusiniemi ym. 2013; Valtion ympäristöhallinto 2013b.)

Aluehallintovirastolle kuuluvat hankkeet, joista voi aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia. Nämä merkittävät ja alueellisesti merkittävät ympäristöluvut on lueteltu ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:ssä. Tämän lisäksi aluehallintovi-



rasto hoitaa niiden ympäristölupien käsittelyn, jotka vaativat sekä vesilain että ympäristönsuojelulain mukaisen luvan. (Kuusiniemi ym. 2013; Valtion ympäristöhallinto 2013b.)

### **Valvonta ja hallintopakko**

Ympäristönsuojelulain mukaisia viranomaisia ovat kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset ja ELY-keskukset. Heidän tehtävänä on neuvoa, ohjata ja kehottaa toiminnanharjoittajia noudattamaan säännöksiä ja määräyksiä. Tavoitteena on, että määräyksiä ja säännöksiä noudatetaan vapaaehtoisesti. Valvontaviranomainen voi käyttää hallintopakkoa, mikäli toiminnanharjoittaja ei noudata säännöksiä ja määräyksiä. Viranomaisen on tehostettava käskyä uhkasakolla, keskeyttämishallalla tai teettämishallalla. (Ekroos ym. 2012, 606 – 607.)

ELY-keskukset laativat joka vuosi valvontasuunnitelmia ympäristöluville. Valvontasuunnitelmissa kuvataan alueen erityispiirteitä sekä valvonnan tarpeita, resursseja ja tavoitteita. Suunnitelmassa on johdon tekemä arvio edellisen vuoden tavoitteiden toteutumisesta sekä kuvaus yhteistyöstä valvontaan liittyen. Kuntien ei tarvitse laatia valvontasuunnitelmia lain vaatimuksesta ennen vuotta 2017. (Valtion ympäristöhallinto 2013c.)

Laitosten tulee raportoida määräajoin toiminnasta ja päästöistä. Mikäli laitoksella tapahtuu häiriöitä tai lyhytaikaiset päästöraja-arvot ylittyvät, tulee asiasta ilmoittaa välittömästi valvontaviranomaiselle. (Valtion ympäristöhallinto 2013c.)

ELY-keskuksen valvomat laitokset on jaettu eri luokkiin tarkastustiheydensä mukaan. Ensimmäiseen valvontaluokkaan kuuluvat kohteet tarkastetaan vähintään kerran vuoteen, toiseen luokkaan kuuluvat kerran kahteen vuoteen, kolmanteen luokkaan kuuluvat vähintään kerran kolmessa vuodessa ja neljänteen valvontaluokkaan kuuluvat kohteet tarkastetaan otantaperusteisesti kerran lupakaudessa. Tarkastuskäyntejä tehdään myös häiriötilanteissa ja ilmoitusten perusteella. Jokaisesta tarkastuskäynnistä tehdään raportti Valvonta- ja kuormitustietojärjestelmään. Tarkastuksissa selvitetään esimerkiksi päästöjen seuraamista tai laitoksen toimintaa luvassa kuvatulla tavalla. Tarkastuskäyn-

nillä tutkitaan myös, onko tulevaisuudessa mahdollisia toimenpiteitä, jotka vaativat uuden luvan hakemista. (Valtion ympäristöhallinto 2013c.)

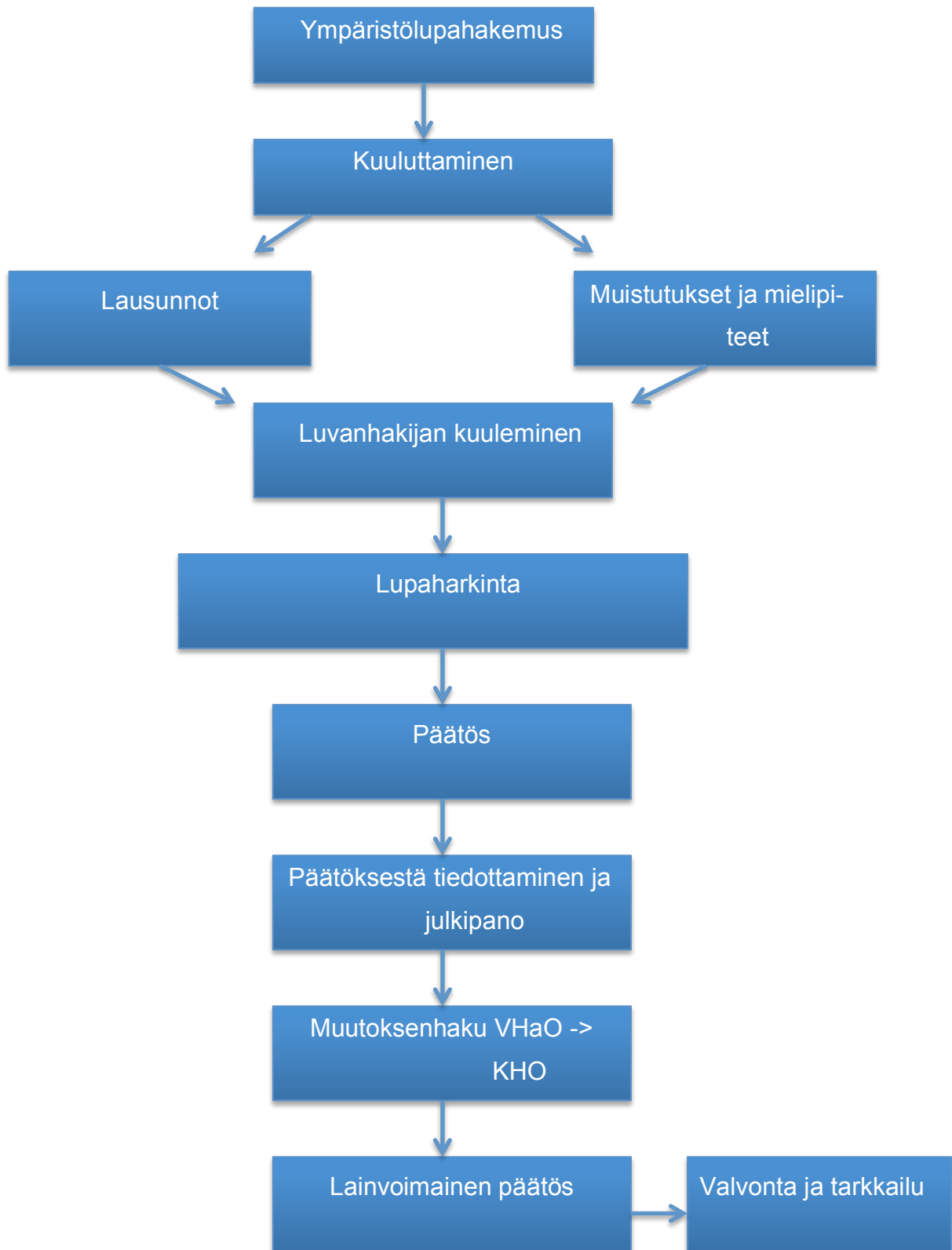
Valvonnan toteuttamiseksi viranomainen voi tehdä tarkastuksia kohteisiin ja ottaa näytteitä sekä tehdä mittauksia. Valvontaviranomaisella on oikeus kulkea toisen alueella ja päästä toimintaa harjoitettavaan paikkaan. Viranomainen voi kieltää ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettua asetusta tai määräystä rikkovaa henkilöä jatkamasta tai toistamasta kiellettyä toimintaa. Mikäli kyse on esimerkiksi laiminlyönnistä, viranomainen voi määrätä toiminnanharjoittajaa toimimaan lain, määräysten tai asetusten mukaisesti. Pilaantumisen tapahtuessa viranomainen voi velvoittaa toiminnanharjoittajaa entisöimään pilaantuneen alueen. Viranomainen voi keskeyttää toiminnan, mikäli siitä aiheutuu huomattavaa ympäristöhaittaa tai välitöntä terveyshaittaa. (Ekroos ym. 2012, 607.)

### 2.3 Lupakäsittelyn vaiheet

Ympäristönsuojelulain menettelysäännökset sekä hallintolain säännökset ja periaatteet ohjaavat lupakäsittelyn kulkua. Alustavan lupahakemuksen jälkeen toiminnanharjoittajan on täydennettävä tarvittaessa hakemustaan viranomaisen ohjeiden mukaan. Kun hakemus on täydennetty sisällöltään tarvittavaksi, aloitetaan asian varsinainen käsittely viivytyksettä. Viranomaisen on hankittava tarpeellista tietoa asian käsittelyä varten virallisperiaatteen mukaisesti. (Ekroos ym. 2012, 573.)

Ympäristölupamenettelyn tarkoituksena on varmistaa lain vaatimusten täyttyminen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamisessa. Keskeistä lupaharkinnassa on luvan myöntämisen ehtojen eli lupamääräysten harkinta, joilla pyritään turvaamaan lain vaatimusten täyttyminen. Lupa voidaan myös evätä, jos lupahakemuksesta ilmenee, että suunniteltua toimintaa ei voida harjoittaa tavoitteiden mukaisesti ympäristöä suojelematta. (Kuu-siniemi ym. 2013.)

Seuraavat luvut käsittelevät alla olevaa kuvaa 1, jossa selvennetään ympäristölupahakemusprosessia. Lupaprosessi koostuu monista eri käsittelyvaiheista, joiden myötä syntyy ympäristölupapäätös ja siihen liittyvät määräykset.



Kuva 1. Ympäristölupaprosessi (Valtion ympäristöhallinto 2013a)

### 2.3.1 Kuuleminen

Lupahakemuksesta tulee tiedottaa kuuluttamalla ja internet-sivuilla. Kuulutus on nähtävillä kunnan ilmoitustaululla vähintään 30 päivän ajan ja siitä ilmoitetaan sanomalehdessä. Hankkeen vaikutuspiirin maa- ja vesialueiden omistajia tiedotetaan henkilökohtaisesti asiasta. Kuulutuksessa kerrotaan, minkä ajan sisällä muistutukset ja mielipiteet asiaan on esitettävä ja mille viranomaiselle sekä missä asiakirjat ovat nähtävillä. Asia voidaan ratkaista ilman muistutuksia ja mielipiteitä. Mikäli lupahakemuksessa ei ole mitään muistutettavaa, sille ei tarvitse tehdä mitään muutostoimenpiteitä. (Valtion ympäristöhallinto 2013d.)

Viranomaisia ja asianosaisia on kuultava lupamenettelyn aikana. Niiden lisäksi viranomainen voi järjestää neuvotteluja ja lisätietoja. Asianosaiset antavat muistutuksia ja muut viranomais- tai asiantuntijalaitokset antavat lausuntoja. Ympäristönsuojelulaissa on määritelty, miltä tahoilta viranomaisen on pyydettävä lausunto. Viranomainen voi pyytää myös muilta tahoilta lausuntoja kuin niiltä, joilta laki velvoittaa pyytämään lausunnon. Aluehallintoviraston on pyydettävä vaikutusalueeseen kohdistuvalta kunnalta tai useammalta kunnalta lausunto. Aluehallintoviraston tulee pyytää lausunto siltä ELY-keskukselta, jonka toimialueella toiminnan ympäristövaikutukset voivat ilmetä. (Ekroos ym. 2012, 573 – 574.)

Ympäristönsuojeluviranomaisen on kuulutettava ympäristölupa-asian vireilläolosta niiden kuntien taululla, joissa toiminnan vaikutukset voivat ilmetä. Tarkoitus on, että kaikki asianosaiset voivat ilmaista käsityksensä ympäristölupaan liittyvässä asiassa. Asiasta on ilmoitettava myös paikallisessa sanomalehdessä, ellei asian merkityksen koeta olevan vähäistä tai muuten tarpeetonta. Tieto kuulutuksesta on annettava erikseen niille, joita asia koskee erityisesti, esimerkiksi naapureille. (Ekroos ym. 2012, 575.)

### 2.3.2 Lupapäätöksestä tiedottaminen

Kun lupaviranomainen on ratkaissut lupaa koskevan asian, lupapäätös annetaan julkipanon jälkeen. Ympäristöluvan julkipano tarkoittaa viranomaisen taulullelleen asettamaa ilmoitusta, jossa kerrotaan, minä päivänä ympäristölupa-

päätös annetaan. Julkipanosta alkaen asianosaiset voivat valittaa lupapäätöksestä 30 päivän aikana. Mikäli valituksia ei tule määräajassa ympäristölupapäätöksestä, siitä tulee lainvoimainen 30 päivän kuluttua päätöksen antopäivästä. (Ekroos ym. 2012, 576.)

Lupapäätös tulee toimittaa luvan hakijalle sekä ympäristönsuojelulain mukaisille viranomaisille ja yleisille viranomaisille sekä niille tahoille, joilla on ollut mahdollisuus antaa lausunto ympäristölupahakemuksesta. Tieto tulee toimittaa myös asianosaisille, joita lupapäätös koskee erityisesti. Näiden lisäksi tieto päätöksestä on annettava toiminnan sijaintikunnassa sekä niissä kunnissa, joihin toiminnan ympäristöhaitat voivat vaikuttaa. Asiasta on tiedotettava myös vähintään yhdessä lähialueen sanomalehdessä, ellei asian katsota olevan merkitykseltään vähäinen tai julkaiseminen koetaan muuten tarpeettomaksi. (Ekroos ym. 2012, 576.)

### 2.3.3 Päätös

Ympäristölupapäätöksestä on käytävä ilmi, mitä toiminnanharjoittaja on oikeutettu tai velvoitettu tekemään tai miten muuten asia on ratkaistu. Päätös tulee perustella siihen liittyvien seikkojen ja selitysten avulla sekä ilmoittamalla asiaan sovelletut säännökset. Perustelu koostuu tällöin faktaperusteluista ja normiperusteluista. Päätöksen sisällön päättää esimerkiksi ympäristönsuojeluasetus, jossa on lueteltu, mitä ympäristölupapäätöksen on sisällettävä kertoelma- ja ratkaisuosassa. (Ekroos ym. 2012, 46.)

Ympäristölupapäätöksen rakenne on ennalta määrätty, johon kuuluu otsikko, kertoelma ja ratkaisuosaa. Päätöksen tunnistetiedot löytyvät otsikosta eli viranomaisen, päivämäärä, asian laatu, diaari- ja taltionumero. Kertoelmaosassa kerrotaan hakemuksen sisällöstä ja käsittelystä. Ratkaisuosaa on lupapäätöksen tärkein osa, siinä on viranomaisen ratkaisu lupahakemukseen perustelluina. Päätös ja lupamääräykset on perusteltava huolellisesti ja siinä on esitettävä päätökseen johtaneita faktoja sekä säännöksiä ja määräyksiä. Päätökseen sisältyy valitusosoitus. (Ekroos ym. 2012, 577.)

Lupaharkinnan tehtävänä ei ole pelkästään sallia hakemuksessa mainittu toiminta, vaan määrätä toiminnanharjoittajaa olemaan velvollinen toiminnasta ai-

heutuvien haittojen minimointiin, jätehuollon järjestämiseen ja haittojen tarkkailuun. (Ekroos ym. 2012, 577.)

#### 2.3.4 Luvan myöntämisen edellytykset

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, että toiminnasta ei aiheudu yksinään tai muiden toimintojen kanssa:

1) *terveyshaittaa;*

2) *merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa;*

3) *16–18 §:ssä kiellettyä seurausta;*

4) *erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella;*

5) *eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta;*

6) *olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttalueella.*

(Ympäristönsuojelulaki 49 §.)

Harkittaessa luvan myöntämisen edellytyksiä toiminnalle otetaan huomioon hankkeen sijoituspaikka ja lupaan sisällytettävät määräykset. Lupamääräyksissä otetaan huomioon myös alueen muut ympäristövaikutukset. Lupamääräysten ankaruuteen vaikuttavat myös alueen muut mahdolliset ympäristökuormitukset, jolloin päätöksenteossa huomioidaan lupakäsittelyssä olevan toiminnan lisäksi kuormitettavan alueen muiden riskitekijöiden yhteisvaikutukset. Itse lupakäsittelyssä olevasta toiminnasta ei välttämättä tule liiallisia ympäristövaikutuksia, mutta yhdessä alueen muiden ympäristövaikutusten kanssa voidaan katsoa, ettei lupaa voi myöntää. (Ekroos ym. 2012, 579.)

Lupa voidaan myöntää, jos toiminnasta ei aiheudu terveyshaittaa. Terveyshaitalle ei ole tarkkoja kriteerejä, mutta luvan myöntämisen edellytys on, ettei toiminnasta aiheudu konkreettista terveyshaittaa tai sen mahdollisuutta. Terveyshaitaksi voidaan näin sanoa terveysviranomaisten antamia yleisohjeita, lausuntoja ja vakiintuneita käytäntöjä. Hajuhaitan arvioimiseen vaikuttaa esimerkiksi eläinmäärä ja hajuhaitan lähteen välimatka kohteeseen. Melua on taas arvioitu lääkehallinnon antamien ohjearvojen perusteella. Arviointiin vaikuttaa ohjearvojen lisäksi välimatka melulähteestä häiriytyvään kohteeseen, maaston muodot sekä melun kesto toiminnasta. Ilman pilaantumisesta aiheutuva terveyshaittaa arvioidaan ympäristönsuojelulain nojalla annettujen asetusten mukaan. Kun on kyseessä veden pilaantumisesta aiheutuva terveyshaitta, huomioidaan niin pohjavesi, talousvesi kuin virkistyskäyttöön tarkoitetut vedet, esimerkiksi uimarannat. Myös mahdollinen maaperän pilaantuminen otetaan huomioon ympäristölupapäätöstä tehdessä. (Ekroos ym. 2012, 579.)

Ympäristönsuojelulaissa sanotaan, ettei toiminnasta myöskään saa aiheutua *muuta merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa*. Ympäristönsuojelulaissa on määritelty pilaantumisvaikutuksen kriteerit 5 §:ssä, jonka mukaan pilaantumista on muun muassa luonnon pilaantuminen, ympäristön viihtyisyyden ja erityisten kulttuuriarvojen heikentyminen. Määritelmä on hyvin laaja pilaantumiselle, joten on huomioitava ympäristön eri osatekijät. Jokainen tapaus on tutkittava tapauskohtaisesti, koska lupapäätöstä tehdessä on huomioitava vaikutusten voimakkuuden lisäksi kohdealueen ominaisuudet. Valtioneuvoston asettamia laatumormeja voi noudattaa lupapäätöstä tehdessä. (Ekroos ym. 2012, 580; Ympäristönsuojelulaki 5 §.)

Mikäli toiminnasta voi aiheutua ympäristönsuojelulain 49.1 § 3 kohdan mukaan maaperän, pohjaveden tai meren pilaantumista, lupaa ei saa myöntää. Viranomaisen on varmistettava lupaharkinnan aikana, ettei toiminnasta voi aiheutua ympäristönsuojelulain 49.1 § 3 kohdan vastaisia vaikutuksia (YSL 527/2014). Luvan myöntäminen on kielletty myös silloin, jos toiminnasta aiheutuu erityisten luonnonolosuhteiden, esimerkiksi luonnonsuojelualueiden heikentymistä. Ympäristöluvan myöntäminen on kiellettyä myös, mikäli toiminnasta voi aiheutua haittaa yhdyskuntavesien hankinnan kannalta tärkeille pintavesille tai pohjavesien laadulle. Näiden seikkojen lisäksi ympäristönsuojelulaissa on määritelty, ettei lupaa saa myöntää, mikäli toiminta voi aiheuttaa

naapuruussuhdelain 17 §:n mukaista kohtuutonta rasitusta. Tällä säännöksellä ehkäistään yksityiseen etuun kohdistuvat haitat. (Ekroos ym. 2012, 580 – 581.)

### 2.3.5 Sijoituspaikan valinta

Sijoituspaikan valinta on keskeisessä asemassa ympäristön pilaantumisen tai pilaantumisen vaaran ehkäisyssä. Toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti, koska asemakaavassa määritetään yksityiskohtaisesti maankäytölle asetetut tavoitteet ja velvoitteet. Ympäristönsuojeluviranomaisen on otettava huomioon päätöstä tehtäessä asemakaavaa koskevat määräykset, jotka ovat osa asemakaavaa. (Ekroos ym. 2012, 581.) Ympäristönsuojelulain 11 § ohjaa kaikkea, mukaan lukien asemakaavan mukaista sijoittamista. (Ympäristönsuojelulaki 11 §.)

Mikäli toiminta voi aiheuttaa pilaantumisen vaaraa tai pilaantumista, se tulee sijoittaa sellaiseen paikkaan, että pilaantuminen voidaan estää tai ehkäistä. Toiminnan sijoittamisessa tulee huomioida mahdolliset onnettomuusriskit ja pilaantumisen todennäköisyys toiminnan luonteen lisäksi. Toiminnan luonne tulee huomioida tarkasti erityisesti tilanteissa, joissa sijoituspaikan valinta on tehokkaampi ympäristön pilaantumisen ehkäisykeino kuin tekniset keinot. Esimerkiksi eläinsuojista ja kaatopaikoista lähteviin hajuhaittoihin tai melun leviämiseen voidaan vaikuttaa harkitsemalla sijoituspaikka tarkoin. Onnettomuusriski on myös yksi tekijä sijoituspaikan harkinnassa. Kemikaalien varastointi voi aiheuttaa vaaraa tärkeille pohjavesialueille tai alueelle, jossa on erityisiä luonnonarvoja lähellä. Sijoituspaikan arvioinnissa on merkitystä sillä, millä todennäköisyydellä ympäristö voi pilaantua toiminnasta. Lisäksi huomioidaan lähialueen suojelun tarvetta, luonnontilojen herkkyyttä ja lähialueen toimintojen yhteisvaikutusta luontoon. (Ekroos ym. 2012, 581 – 582.)

Asuin-, palvelu-, suojelu- ja virkistysalueet ovat herkkiä ja suojeltavia alueen käyttömuotoja. Ympäristönsuojeluviranomaisen on otettava huomioon alueen tulevaa käyttöä koskevat suunnitelmat, joita suunnitellaan ensisijaisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla oikeusvaikutteisilla kaavoilla. Näitä oikeusvaikutteisia kaavoja ovat yleiskaavat, maakuntakaavat ja asemakaavat. Aluevarauksia ja rakentamista koskevilla kaavamääräyksillä sekä yksityisillä suo-



jamääräyksillä voi olla merkitystä toiminnan tulevan käyttötarkoituksen kannalta. Myös muiden sijoituspaikkojen sijainti voi vaikuttaa mahdollisen sijoituspaikan valintaan. Lupaviranomainen voi määrätä sijoituspaikan muuttamista toiseen paikkaan kiinteistöllä, mikäli havaitsee toiminnan aiheuttavan ympäristön pilaantumisen olevan vähäisempää toisessa paikassa kiinteistöä. Sijoituspaikan muuttaminen voi olla perusteltua esimerkiksi hajuhaittojen ehkäisyssä. (Ekroos ym. 2012, 582 – 583.)

### 2.3.6 Lupamääräykset

Ympäristönsuojelulain 50 – 70 §:ssä säädetään, mitä asioita on huomioitava ympäristölupapäätöstä tehtäessä (Ympäristönsuojelulaki 50 – 70 §). Myönteinen lupapäätös sisältää kaksi ratkaisua, toisessa päätöksessä hyväksytään lupahakemus sellaisenaan tai osittain ja toisessa päätöksessä on annettu määräyksiä toiminnalle. Määräykset osoittavat, minkä laajuista ja sisältöistä toiminnan tulee olla. Lupamääräykset tehostavat ja täydentävät lupapäätöstä ja niiden tulee perustua ympäristönsuojelu- ja jätelakiin tai niiden perusteella annettuihin säädöksiin, kuten valtioneuvoston asetuksiin. Valtioneuvoston asetukset ohjaavat lupaharkintaa ja määrittävät määräysten sisältöä. Osa säännöksistä on tavoitteellisia ja osa selkeitä lupamääräyksiä, jotka sellaisenaan määrittävät lupaharkintaa. Asetuksissa on annettu päästöohjeita, joita voidaan pitää lähtökohtana lupamääräyksiä harkittaessa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Raja-arvot sitovat lupaviranomaisia toiminnassaan. Laatumien tarkoitus on, että raja-arvot ovat sitovia normeja, joita ei saa ylittää. Ne ovat lupapäätöksen viimekätiset reunaehdot, joita sovelletaan harkittaessa luvan myöntämisedellytyksiä. (Ekroos ym. 2012, 583.)

Yksittäinen lupamääräys voidaan antaa valtioneuvoston asetuksen yksilöityä ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimusta ankarampana jos se on tarpeen: 1) *luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi*, 2) *valtioneuvoston asetuksella säädetyn ympäristölaatuvaatimuksen turvaamiseksi tai* 3) *parhaan käyttökelpoisen tekniikan noudattamiseksi, jos valtioneuvoston asetuksella annetaan tämän lain tai jätelain jo myönnetyn luvan ankarampia säännöksiä tai luvasta poikkeavia säännöksiä luvan voimassaolosta tai tarkistamisesta, asetusta on luvan estämättä noudatettava.* (Ympäristönsuojelulaki 70 §.) Säädestä nouda-

tetaan, kun asetuksessa on annettu ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimus, esimerkiksi numeerinen arvo. Yksilöitävyysvaatimus takaa vertailtavuuden asetusten ja lupamääräysten osalta, jolloin se ehkäisee tilanteen, jossa määräysten ankaruutta voidaan tulkita eri tavoin. On huomioitava myös lupamääräysten kokonaisuus, ettei lupamääräykset ole ankarampia kuin asetuksessa on määritetty. Ympäristönsuojelulain 49 § voi olla perusteena antaa ankarampia lupamääräyksiä kuin asetuksessa on määritetty. Lupamääräysten määrää ei ole rajoitettu, jolloin esimerkiksi terveystaitan ehkäiseminen oikeuttaa ankarampien lupamääräysten antamisen kuin asetuksessa on mainittu. Lupaviranomainen voi edellyttää luvanhakijalta tiukempia päästöarvoja kuin on annettu asetuksessa, jos se on tarpeen terveystaitan ehkäisemiseksi. (Ekroos ym. 2012, 583 – 584; Ympäristönsuojelulaki 49 §.)

Keskeisin sisältö ympäristölupapäätöksessä koskee ympäristön pilaantumista koskevia määräyksiä. Ympäristönsuojelulain 52 §:n mukaan pilaantumisen ehkäisemiseksi on annettava tarpeelliset määräykset:

- 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista;*
- 2) maaperän ja pohjavesien pilaantumisen ehkäisemisestä;*
- 3) jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä;*
- 4) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa;*
- 5) toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista;*
- 6) muista toimista, joilla ehkäistään tai vähennetään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.*

Annettavat määräykset ovat kussakin tapauksessa annettu sitä vastaaviksi, jolloin lupamääräysten laatu ja taso riippuvat toiminnan luonteesta, sen ympäristövaikutuksista sekä mahdollisuuksista ehkäistä ympäristöhaittoja. On huomioitava energian ja materiaalien käytön tehokkuus ja varauduttava mahdollisten onnettomuuksien ehkäisemiseen sekä siitä aiheutuvien seurausten minimoimiseen. Lupamääräysten on oltava tarpeellisia ympäristönsuojelun kannalta. (Ekroos ym. 2012, 584 – 585; Ympäristönsuojelulaki 52 §.)

Lupamääräyksiä voidaan antaa päästöistä, raja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä toimipaikan sijoittamisesta. Päästöjä ovat kaikki ympäristöä pilaavat vaikutukset, esimerkiksi melu, energia tai säteily. Päästöjä rajoittava määräys voi koskea esimerkiksi päästötapaa tai puhdistuslaitteita sekä niiden tehokkuusvaatimuksia. Määräyksissä voidaan asettaa esimerkiksi metrimääräinen etäisyysvaatimus lähimpään haitankärsijäkohteeseen. Lupamääräyksiä voidaan antaa myös jätteen synnyn ehkäisemiseksi, jolloin on huomioitava jätelain asettamat vaatimukset ja sovellettava jätelain 4 ja 6 §:ssä annettuja velvollisuuksia. Jätteitä koskevat määräykset voivat koskea esimerkiksi jätteiden hyödyntämistä raaka-aineena tai materiaalin kierrättämistä. (Ekroos ym. 2012, 585.)

Ympäristölupaan voidaan sisällyttää määräyksiä ympäristönsuojelulain 52 § 4 kohdan nojalla toimintaan liittyvistä riskeistä, onnettomuuden ehkäisemisestä ja toimista häiriötilanteissa. Määräykset voivat koskea esimerkiksi toiminnan käynnistämiseen, pysäyttämiseen tai lakkauttamiseen liittyviin häiriötilanteisiin varautumista. Lupamääräykseen voidaan sisällyttää myös muita toimia, mitä ympäristönsuojelulain 52 § 1–5 kohdissa tarkoitetaan, jotta voidaan ehkäistä, vähentää tai selvittää toiminnasta johtuvia haittoja. Esimerkiksi melua aiheuttava toiminta voidaan rajoittaa tapahtuvan tiettyyn aikaan, jotta melusta ei tulisi niin paljon haittaa. Muu määräys voi myös koskea toiminnanharjoittajalle annettua velvollisuutta ottaa selvää pilaantumisesta, sen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta tai pilaantumisesta tulevista haitoista. Toiminnanharjoittaja voidaan määrätä antamaan selvityksiä esimerkiksi ympäristönlaatuun koskevista seikoista. Selvitysvelvollisuuteen on oltava erityinen syy, esimerkiksi epävarmuus siitä, ovatko toiminnanharjoittajalla tarpeeksi keinoja ehkäistä ympäristövahinkoja. (Ekroos ym. 2012, 586; Ympäristönsuojelulaki 52 §.)

Lupaviranomainen voi ympäristönsuojelulain 90 § mukaan muuttaa lupamääräyksiä täsmentämällä niitä tai täydentämällä lupaa 54 § mukaisesti saatujen selvitysten perusteella, joka on toimitettava määrättyinä ajankohtana. Jos selvityksiä ei toimiteta määräpäivään mennessä, hakemus voidaan jättää tutkimatta. Lupaviranomaisen on pyydettävä lausuntoja tahoilta, joista 42 §:ssä mainitaan sekä antaa mahdollisuus asianosaisille jättää muistutuksia ja mielipiteitä. Lupamääräysten täsmentämisestä on kuulutettava 44 § mukaisesti 30

päivän ajan. Lupapäätöksen antamisesta on myös tiedotettava viipymättä. (Ympäristönsuojelulaki 54 §, 90 §, 96 §.)

Lupaa voidaan muuttaa mikäli toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa paljon ennalta arvioidusta. Jos toiminnasta aiheutuu kielletty seuraus, lupa voidaan tarkistaa. Lupaa voidaan muuttaa myös, jos toimialalla on uutta käyttökelpoista teknistä kehitystä ympäristönsuojelun kannalta. Mikäli uusien teknisten välineiden hyödyntäminen ei aiheuta kohtuutonta taloudellista menetystä, lupa voidaan muuttaa. Jos olosuhteet ovat muuttuneet luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti, ympäristölupapäätöstä voidaan muuttaa. (Ekroos ym. 2012, 594 – 595.)

Lupa voidaan peruuttaa, jos luvanhakija on antanut esimerkiksi tahallisesti virheellisiä tietoja hakemuksessa ja ne ovat vaikuttaneet luvan myöntämisen edellytyksiin. Luvan peruuttaminen on mahdollista myös silloin, jos toiminnanharjoittaja rikkoo lupamääräyksiä toistuvasti viranomaisen kirjallisesta huomautuksesta huolimatta, ja se aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Peruuttamisen edellytyksenä on se, että toiminnanharjoittajalle on annettu mahdollisuus muuttaa toimintatapojaan luvan mukaiseksi toiminnaksi. (Ekroos ym. 2012, 595 – 596.)

## 2.4 Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa

Ympäristönsuojelulaissa mainittujen lupa- tai valvontaviranomaisten päätöksestä valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen, koska se jatkaa lakkautetun vesiylioikeuden tehtävää. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisusta valitetaan puolestaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Ekroos ym. 2012, 49.)

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaan valitusoikeus on ELY-keskuksella ja vaikutuspiirin ympäristönsuojeluviranomaisella sekä muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella (Ekroos ym. 2012, 55.)

Kuvassa 2 havainnollistetaan muutoksenhaun hierarkiaa. Ympäristönsuojeluviranomaiset tekevät ympäristölupapäätöksen ympäristönsuojelulain ja vesilain perusteella. Viranomaisten tekemästä päätöksestä voidaan tehdä valitus Vaasan hallinto-oikeuteen ja siitä eteenpäin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.



Kuva 2. Muutoksenhakuprosessin hierarkiakaavio

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan muutoksenhakumenettelyssä niiltä osin, mitä ympäristönsuojelulaissa ei ole mainittu. Oikeus hakea muutosta on asianosaisilla eli haitankärsijöillä ja luvan hakijalla. Luvan hakijan valitus voi johtua siitä, että viranomainen on tehnyt päätöksen, joka on kielteinen, osittain kielteinen tai ilmoituksen, jonka mukaan asiaa ei käsitellä. Asianosaisen tehdessä valitusta tarkastellaan, onko valittajalla asianosaisen asema ja millainen merkitys on vaikutusten ulottuvuudella, välittömyydellä ja voimakkuudella. Asianosaisia ovat lähtökohtaisesti ne, joita asia koskee oikeudellisesti ja välittömästi. Myös erilaiset kansalaisjärjestöt tai muut yhteisöt voivat asemansa nojalla tehdä valituksen, esimerkiksi omistaessaan maata toiminta-alueen lähellä. Ympäristönsuojelulaki on turvannut erilaisille rekisteröidyille yhtiöille ja säätiöille asianosaisaseman eli heillä on valitusoikeus. Rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön on oltava rekisteröitynä, kun päätös tehdään ja säätiön tai yhdistyksen tarkoituksen on oltava ympäristöön, terveyteen, asuinalueen viihtyvyyden edistämiseen tai luonnonsuojeluun liittyvää toimintaa. Ympäristövaikutuksen

on myös ilmentävä yhdistyksen tai säätiön toiminta-alueella, jotta saa valitusoikeuden. Osoittaakseen valitusoikeuden, yhdistyksen tai säätiön on liitettävä valitukseensa ote yhdistys- tai toimintarekisteristä. Rekisteristä näkee yhdistyksen rekisteröintipäivän, toimialan ja toimialueen. (Ekroos ym. 2012, 603 – 605.)

ELY-keskuksella on valitusoikeus ympäristönsuojelun edun turvaamiseksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja aluehallintoviraston tekemistä päätöksistä. Edellytyksenä on, että toiminnan vaikutukset ilmenevät muutosta haakevan ELY-keskuksen toiminta-alueella. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi valittaa ympäristölupapäätöksestä, mikäli vaikutukset ilmenevät kyseisen kunnan alueella. Valitusoikeuden lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on myös itsenäinen puhevallan käyttöoikeus. Näiden viranomaisten lisäksi ympäristönsuojelulaissa sanotaan, että myös yleistä etua valvovilla muilla viranomaisilla on valitusoikeus. Jokainen valitusoikeus tutkitaan tapauskohtaisesti ja viranomaisella on myös puhevallan käyttöoikeus, mikäli päätöksellä on vaikutusta viranomaisen valvottavana oleviin etuihin. Esimerkiksi ilmanpäästöt voivat aiheuttaa vesistön tilan muutoksia, jolloin toiminta vaikuttaa kalastusviranomaisen valvomaan etuun. Kyseisellä viranomaisella ei ole puhevaltaa, elleivät päästöt voi aiheuttaa muutoksia vesistöön. (Ekroos ym. 2012, 605; Kuusiniemi ym. 2013.)

Lupaviranomainen ei saa tehdä valitusta tekemästään päätöksestä, mikäli sitä on muutettu tai se on kumottu valitusviranomaisen toimesta. ELY-keskus voi tehdä valituksen Vaasan hallinto-oikeuden tekemästä päätöksestä, jolla on kumottu tai muutettu ensiasteisen viranomaisen päätöstä. Valitusoikeus koskee päätöksiä, joista viranomainen voi katsoa, että päätös heikentää ympäristönsuojelutavoitteiden toteutumista. (Ekroos ym. 2012, 605.)

Päätöksen tehneen viranomaisen on tiedotettava valituksesta luvanhakijaa ja niitä asianosaisia, joita asia erityisesti koskee sekä yleistä etua valvovia viranomaisia. Tiedoksiannon tarkoitus on tiedottaa asianosaisia ja viranomaisia valituksesta ja sen nähtävilläpidosta sekä varata näille mahdollisuus esittää vastineensa valituksen takia. Tiedonannossa on ilmoitettava, mistä voi käydä katsomassa asiakirjoja sekä minne ja mihin päivämäärään mennessä vastine on toimitettava. (Kuusiniemi ym. 2013.)

## 2.5 Ympäristönsuojelua koskeva lainsäädäntö

Ympäristölupa-asioihin vaikuttaa ympäristönsuojeluun liittyvä lainsäädäntö. Ympäristönsuojelulain ja -asetuksen avulla viranomainen tekee ympäristölupapäätöksen. Lainsäädäntöön on tullut hiljattain muutoksia ja niitä on odotettavissa lisää lähitulevaisuudessa.

### 2.5.1 Ympäristönsuojelulaki 527/2014

Ympäristönsuojelulain tarkoituksena on vähentää ja ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä ottaa ympäristö huomioon kokonaisuutena päätöksenteossa. Ympäristön pilaantumista pyritään ehkäisemään lupa- tai ilmoitusmenettelyn avulla. Ennaltaehkäisyn lisäksi jälkikäteiset toimet auttavat ympäristönsuojelussa. Jos pilaantumista ei pystytä ehkäisemään, tavoitteena on pilaantumisen vaikutusten ja haittojen minimointi. Lain keskeisin tehtävä on ihmisen elinympäristön turvaaminen, eli tartuntavaarojen minimoiminen ja ympäristön viihtyvyyden suojaaminen. (Ekroos ym. 2012, 543 – 544.)

Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan ympäristönsuojelulaissa ihmisen toiminnasta johtuvaa esimerkiksi aineen, tärinän, melun tai hajun päästämistä ympäristöön, joka yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa aiheuttaa Ympäristönsuojelulain 5 § 2 kohdassa mainittua haitallista seurausta. (Ekroos ym. 2012, 545; Ympäristönsuojelulaki 5§.)

Lain tarkoituksena on myös ehkäistä ekologisia muutoksia riippumatta siitä, ovatko muutokset ihmisen toiminnasta johtuvia vai ei. Ympäristön pilaantuminen johtaa erilaisiin syy-seuraussuhteisiin, joiden alkuperää on hankala löytää. Kestävä luonnontalous tarkoittaa sitä, että eritasoisia ekosysteemejä turvataan haitallisilta vaikutuksilta. Ympäristönsuojelulaki yhdessä jätelain kanssa pyrkii ehkäisemään jätteiden syntyä ja niiden aiheuttamaa ympäristön suoranaista haittaa. Keinona on toiminnasta aiheutuvien päästöjen säänteleminen. (Kuusiniemi ym. 2013.)

### 2.5.2 Ympäristönsuojeluasetus 713/2014

Ympäristönsuojeluasetuksessa on lueteltu, mitä lupia valtion ympäristölupaviranomainen käsittelee ja mitä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käsittelee.

telee (Ympäristönsuojeluasetus 4.9.2014/713). Asetuksessa on myös selostettu ympäristönsuojelulain 168 §:ssä tarkoitettua valvontasuunnitelmasta ja ohjelmasta sekä niiden sisällöstä (Ympäristönsuojeluasetus 28 §).

Ympäristönsuojeluasetus täydentää ympäristönsuojelulakia, ja se sisältää erinäisiä tarkentavia säännöksiä. Uudessa asetuksessa määritetään viranomaisen toimivallan jakoa. Aluehallintovirastosta on siirretty vastuuta kunnille, mikä tarkoittaa sitä, että noin 800 eläinsuojaa siirtyi kunnille valvottavaksi ja 60–100 lupahakemuksen siirtyminen kunnille vuosittain lisää. Uudistus tuli voimaan 1.5.2015. Asetusmuutoksen myötä useat pienet eläinsuojat voivat jatkaa toimintaansa ilman ympäristölupaa. (Suomen kuntaliitto 2015; Valtioneuvosto 2015.)

Ympäristönsuojeluasetuksessa on määräykset, mitä lupahakemuksen tulee sisältää ja mitä lisätietoja siihen on liitettävä. Lisätietoja on oltava vesistöön kohdistuvista päästöistä, jätteistä ja jätehuollosta sekä pohjavesialueesta toiminnan luonteen mukaisesti. Asetuksessa on myös tarkat määräykset siitä, minkä sisältöinen kuulutuksen on oltava ja keneltä on pyydettävä missäkin tilanteessa lausunto lupahakemukseen. Näiden lisäksi on annettu määräykset lupapäätöksen kertoelman ja ratkaisuosan sisällöstä. (Ympäristönsuojeluasetus 3–7 §, 11–15 §.)

### 2.5.3 Ympäristönsuojelulainsäädännön keskeiset uudistukset

Ympäristönsuojelulaki saatiin vastaamaan perustuslain säännösten uutta tulkintaa ja Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä. Lisäksi on toteutettu muutamia lupa- ja ilmoitusjärjestelmän sujuvuutta parantavia uudistuksia. (Suomen kuntaliitto 2015.)

Ympäristönsuojelulain toisen vaiheen uudistukset kohdistuivat lupaprosessien sujuvoittamiseen. Toisessa vaiheessa luovuttiin ympäristölupien automaattisesta tarkistamismenettelystä. Nykyään ei tarvitse suorittaa lupamääräysten tarkastamista eli toistaiseksi voimassaolevien lupien lupamääräysten tarkastamista määräajoin. Tämän korvaa valvontaviranomaisen arviointi luvan mahdollisesta luvan muuttamisesta. Arviointi tehdään säännöllisen valvonnan yh-



teydessä, joten viranomaisen taakkaa ei lisätä kohtuuttomasti. (Valtioneuvosto 2014a.)

Toisen uudistuksen myötä maa-aineslupien ja ympäristölupien menettelyt yhdistyivät. Tämän vuoksi lupia voi hakea yhdellä hakemuksella, eli enää ei tarvitse hakea kahta erillistä lupaa. Lisäksi maa-ainesluvista voi jatkossa valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen alueen hallinto-oikeuden sijasta, jolloin samaa valitusta ei käsitellä kahdessa eri hallinto-oikeudessa samanaikaisesti. Uudistukset tulivat voimaan 1.5.2015. (Valtioneuvosto 2014a; Suomen kuntaliitto 2015.)

Näiden uudistusten lisäksi eläinsuojien luvanvaraisuutta kevennettiin. Muutoksen myötä on mahdollista perustaa suurempia eläinsuojia ilman lupaa. Viranomaiset käyttävät eläinyksikkökerrointa, jonka avulla vertaillaan eri eläinlajien ympäristövaikutuksia. Näin varmistetaan luvanhakijoiden yhdenvertainen kohtelu. (Valtioneuvosto 2014a.)

Kolmannen vaiheen uudistuksessa kevennetään lupamenettelyä ja valmistellaan eläinsuojien ympäristönsuojelua koskevia säädösmuutoksia. Kuntien kannalta keskeisimmät ja viimeisimmät muutokset tulevat voimaan 1.7.2016. Maa-aineslain menettelysäännökset muutetaan vastaamaan ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä, minkä ansiosta lupahakemukset voivat vähentyä jopa 20 %. Kolmannen vaiheen myötä halutaan karsia päällekkäisyyksiä ja saada lupamenettely toimimaan yksinkertaisemmin. Esimerkiksi rekisteröinti- ja menettely helpottaa lupamenettelyä. (Suomen kuntaliitto 2015; Valtioneuvosto 2015.)

Lupien yhteiskäsittelyn arvioidaan koskevan vuosittain noin 250 toimintoa. Muutokset eivät vaikuta merkittävästi valtion ja kunnan toimivallan jakautumiseen, mutta pakolliseksi viranomaiseksi tulee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Viranomaisen tehtäviin kuuluvat näin ollen myös maa-aineslakia koskevat asiat. (Suomen kuntaliitto 2015.)

### 3 TUTKIMUSMENETELMÄT

Käytän tutkimuksessani määrällisiä eli kvantitatiivisia menetelmiä. Kvantitatiivisen tutkimuksen mittarit ovat määrällisiä (Kananen 2011, 17). Tämä tarkoittaa

taa sitä, että tutkimuksessa voidaan tutkia esimerkiksi määrien muutoksia tai miten tekijät vaikuttavat toisiinsa. Tutkimustulokset pyritään yleistämään määrällisessä tutkimuksessa (Kananen 2011, 22). Kerätty aineisto on määrällistä eli numeerista tietoa (Kananen 2011, 18).

Käytin perusjoukkona kaikkia vuodesta 1980 alkaen myönnettyjä sijoituspaikkalupia ja ympäristölupia vuoden 2015 elokuun loppuun asti. Näin sain tutkitua tarpeeksi pitkältä ajalta lupamäärien muutoksia ympäristötoimen ehtojen mukaisesti. Kun otantaa on monilta kymmeniltä vuosilta, voi seurata millainen trendi on ollut ympäristölupien määrien vaihtelussa. Jos tutkimuksen olisi rajannut tiukemmin, ei voisi havaita vuosikymmenien välisiä vaihteluita.

Hankin kaiken aineiston tutkimukseeni itse ympäristötoimen ja kaupungin arkiston henkilöstön avulla. Kävin läpi kaikki ympäristölupapäätökset, joita oli tehty vuosien 1980 – 2015 välisenä aikana ja keräsin myönnettyistä lupapäätöksistä tietoa itselleni Excel-taulukoon. Analysoin tietoa tekemällä ympäristötoimen toiveiden mukaiset kuvat ja selostuksen lupamäärien muutoksista. Lupamäärien muutosten lisäksi tutkin mille toiminnoille lupia oli myönnetty ja ilmoitin tulokset graafisesti. Ympäristölupapäätökset sain selville eri lautakuntien pöytäkirjoista, jotka selasin käsin läpi. Pöytäkirjat valikoituivat aineistoksi, koska tietoa ei ollut saatavissa muilla keinoilla, esimerkiksi sähköisissä lähteissä. Tiedonlähde on myös erittäin luotettava, koska kaikki ympäristölupapäätökset olivat kirjattuna pöytäkirjoihin. Muutamia uusimpia ympäristölupia sain merkittyä tietoineen suoraan ympäristötoimen tekemästä luettelosta.

Tein jokaisesta kunnasta tai kuntaliitosta oman ympyrädiagrammin eri laitostyyppien prosenttiosuuksista. Näin saa selville, minkä tyyppisiä lupia on myönnetty ja onko eri kuntien välillä eroavaisuuksia laitostyyppien osalta. Tieto täydentää lupamäärien muutoksia antamalla lisää informaatiota Kouvolan alueen ympäristöluvista.

Kvantitatiivinen tutkimusmenetelmä sopii tähän tarkoitukseen parhaiten, koska tutkin määrien muutoksia. En liittänyt tutkimukseeni kvalitatiivista tutkimusta, koska ympäristölupien määrien muutoksia ei voi tutkia kvalitatiivisin menetelmin. Viranomaiset myöntävät ympäristölupia lain ja asetuksen puitteissa eivätkä viranomaiset voi päättää mielivaltaisesti voiko luvan myöntää vai ei. Kaikelle viranomaisten toiminnalle on annettu raamit, joita on noudatettava.

Kvantitatiivisella tutkimuksella saa parhaimman tiedon tätä tutkimusta varten toimeksiantajalle.

## 4 TUTKIMUSTULOKSET

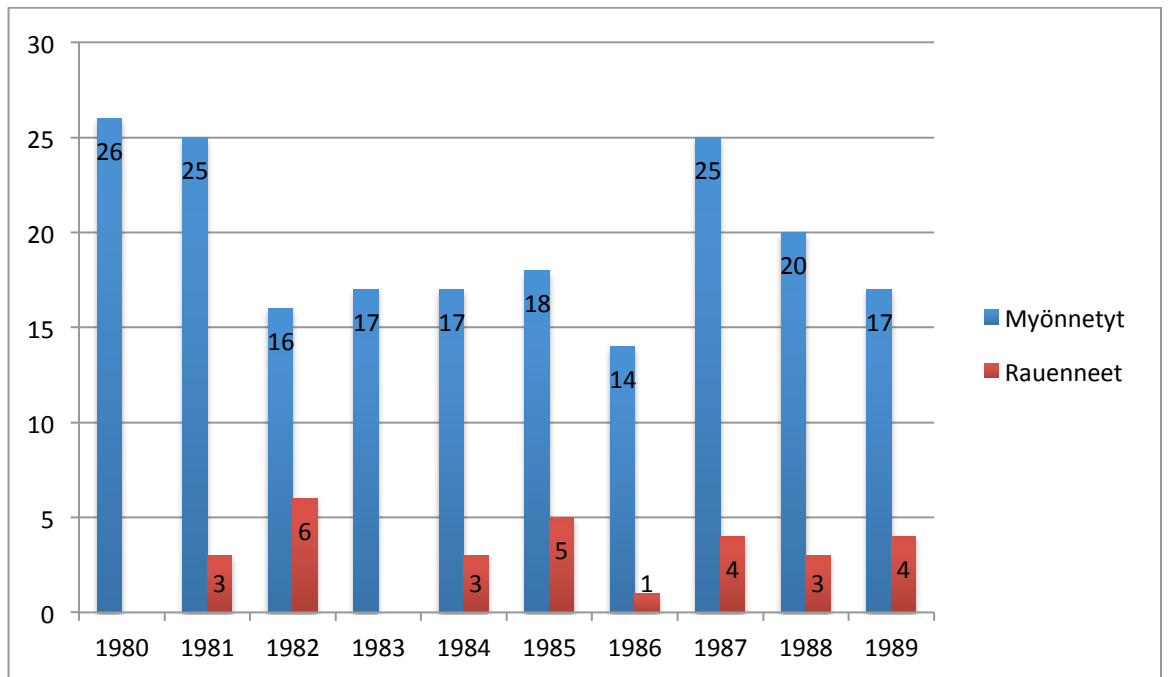
Tutkin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemiä ympäristölupapäätöksiä Kouvolan, Valkealan, Kuusankosken, Elimäen, Jaalan ja Anjalankosken alueella. Vuodesta 2009 alkaen Kouvolan rakennus- ja ympäristölautakunnan päätösvallan alaisuuteen on kuulunut myös litti, eli litin alueella myönnetyt luvat sisältyvät lupamääriin vuodesta 2009 alkaen.

Tutkimustuloksiin vaikuttaa se etten ole tutkinut ennen vuotta 1980 olevia pöytäkirjoja, joten kaikki rauenneet ympäristöluvat eivät ole tiedossa. Osa ympäristöluvista on myönnetty määräaikaisiksi. Mikäli määräaikaisia lupia on myönnetty ennen vuotta 1980 ja ne ovat rauenneet esimerkiksi 1980-luvulla, tieto ei ole niistä selvillä. Tieto ei ollut muilla keinoilla selvitettävissä, koska on kyse niin vanhasta aineistosta, ettei sitä ole esimerkiksi sähköisissä järjestelmissä. Ajan rajallisuuden takia en ole tutkinut litin alueen ympäristölupapäätöksiä ennen vuotta 2009, joten aiemmista ajanjaksoista tehdyistä diagrammeista puuttuvat litin tiedot.

### 4.1 Lupamäärien muutokset

Kuvan 3 lupamäärien muutokset käsittelevät vuosien 1980–1989 välisiä muutoksia ympäristölupien määrissä. Ympäristölupia on myönnetty tasaisesti lähes jokaisena vuotena. Vuodet 1980, 1981 ja 1987 tekevät poikkeuksen, koska noina vuosina on myönnetty enemmän ympäristölupia, mitä muina vuosina keskimäärin on myönnetty. Kaikkina vuosina ympäristölupia ei ole rauennut keräämäni aineiston perusteella. Ympäristölupia on myönnetty kyseisten vuosien aikana keskimäärin 20 kappaletta. Rauenneita lupia on taas keskimäärin 3 kappaletta.

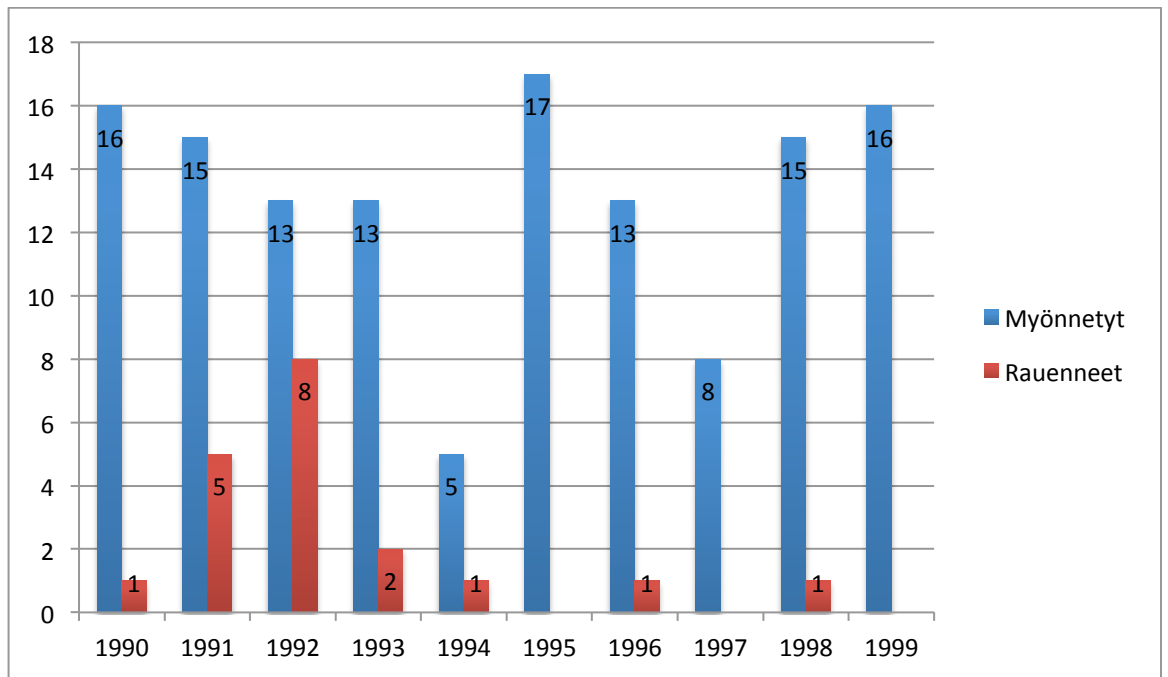
Vuosien 1980–1989 lupien myöntämiseen ja lupamääräyksiin vaikutti terveydenhoitolaki (469/1964). Tuolloin myönnetyt luvat olivat sijoituspaikkalupia, jotka ovat verrattavissa nykypäivän ympäristölupiin.



Kuva 3. Kouvolan seudun ympäristölupien määrien muutokset v. 1980–1989

Kuvassa 4 havainnollistetaan vuosien 1990–1999 lupamäärien muutoksia. Lupia on myönnetty keskimääräistä vähemmän kuin vuosien 1980–1989 aikana, jolloin lupia myönnettiin keskimäärin 13 kappaletta vuosittain. Rauenneita lupia on keskimäärin 2 kappaletta vuosittain. Myönnettyjen ympäristölupien määrissä on vaihtelua eniten vuosina 1994 ja 1997. Rauenneita lupia ei ole montaa vuosittain, poikkeuksena vuodet 1991 ja 1992, jolloin lupia raukesi huomattavasti enemmän muihin vuosiin nähden.

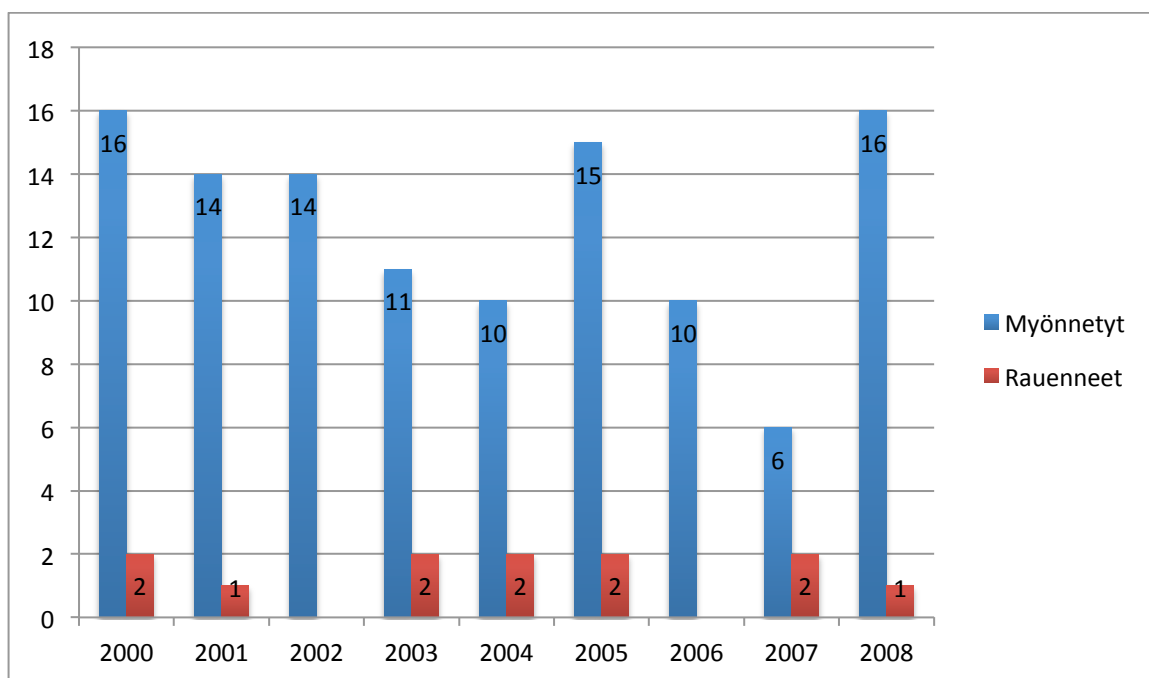
Vuonna 1991 tuli voimaan ympäristölupamenettelylaki (735/1991). Lain voimaantulon myötä sijoituspaikkaluvat saivat nimekseen ympäristöluvat (Ympäristölupamenettelylaki 19.4.1991/735). Ympäristölupamenettelylaki on ensimmäinen laki, josta nykyinen ympäristönsuojelulaki on alkanut muotoutua. Ympäristölupamenettelylaissa määrättiin, että ympäristöluvassa on oltava eräistä naapuruussuhteista annetun lain mukainen sijoitusratkaisu, ilmansuojelulain mukainen ilmansuojeluilmoituksen tarkastamista koskeva ratkaisu ja jätehuoltolain mukainen jätehuoltosuunnitelman hyväksymistä koskeva ratkaisu (Ympäristölupamenettelylaki 2 §). Kyseisten lakien nojalla velvoitettiin toiminnanharjoittajia hankkimaan ympäristölupa. Ympäristölupamenettelylaissa säädettiin vain lupamenettelyyn ja harkintaan, valvontaan sekä muutoksenhakuun liittyviä määräyksiä. (Ympäristölupamenettelylaki.)



Kuva 4. Kouvolan seudun ympäristölupien määrien muutokset v. 1991–2001

Kuvassa 5 käsitellään vuosien 2000–2008 lupamäärien muutoksia. Ympäristölupia on myönnetty keskimäärin 13 kappaletta vuosittain. Lupamäärissä on hieman vaihtelua vuosittain. Vuonna 2007 on myönnetty vain kuusi lupaa, joka on huomattavasti keskimääräistä alhaisempaa. Lupia ei ole rauennut vuosina 2002 eikä 2006. Keskimäärin rauenneita lupia on näin ollen kaksi per vuosi.

Ensimmäinen ympäristönsuojelulaki astui voimaan vuonna 2000. Ympäristönsuojelulaki kumosi ympäristölupamenettelylain ja ympäristölupia myönnettiin sen jälkeen ympäristönsuojelulain mukaisesti. Ympäristönsuojelulaki oli sisällöltään monipuolisempi kuin edeltävä ympäristölupamenettelylaki. Laissa säädettiin lupaprosessiin liittyvien asioiden lisäksi muun muassa viranomaistoinnista, pilaantuneiden maaperien ja pohjavesien puhdistamisesta sekä erinäisiä muita säännöksiä (Ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86).



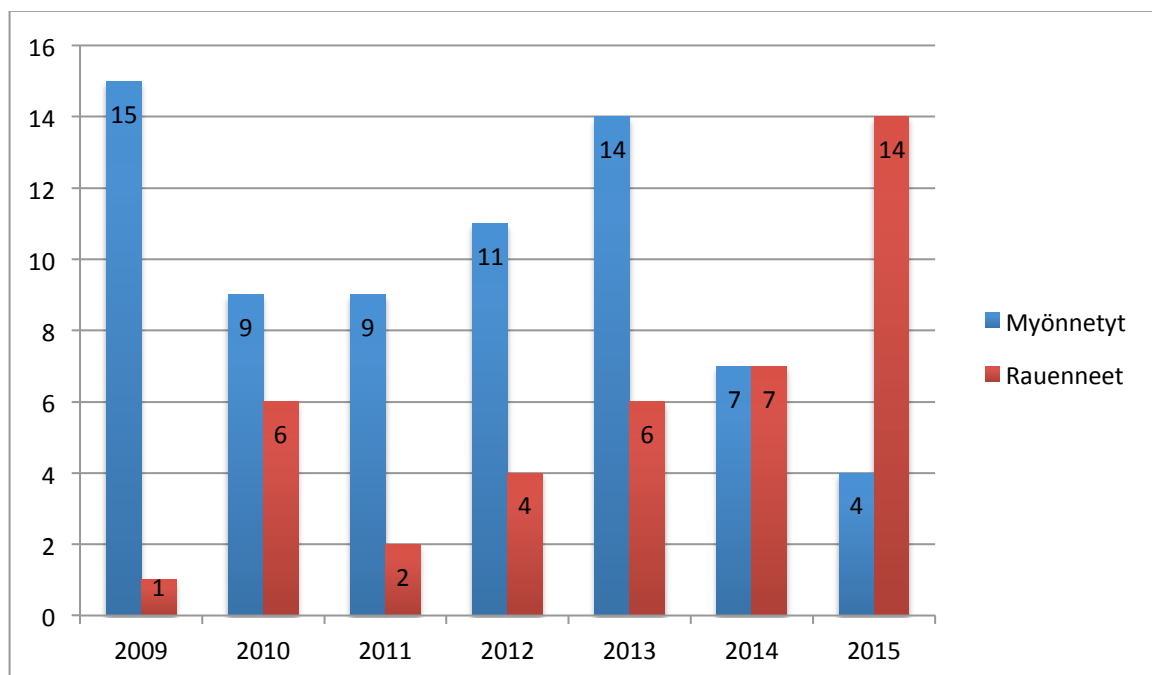
Kuva 5. Kouvolan seudun ympäristölupien määrien muutokset v. 2002–2008

Kuvassa 6 on nykyisen Kouvolan aikaiset ympäristölupien määrien muutokset kuvattuna. Rakennus- ja ympäristölautakunnan toimenkuvaan kuuluvat myös litin ympäristölupa-asiat. Vuoden 2015 lupamäärissä on mukana kuukaudet tammikuusta elokuuhun asti, joten vuoden 2015 lupamäärät voivat olla vuoden loppuun mennessä suuremmat kuin mitä tutkimuksessani olen selvittänyt.

Lupia on myönnetty keskimäärin 10 kappaletta vuosittain. Vuosi 2015 tekee suuren poikkeuksen keskimääräisestä, koska silloin on myönnetty vain 4 lupaa elokuun loppuun mennessä. Lupia on rauennut keskimäärin 6 kappaletta vuosittain. Vuonna 2015 on rauennut ympäristölupia 14 kappaletta, mikä on keskimääräistä enemmän.

Vuonna 2014 tuli voimaan uusi ympäristönsuojelulaki, jonka myötä esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemat voivat jatkaa toimintaansa rekisteröinnin varassa, eli eivät tarvitse toimintaansa ympäristölupaa (Ympäristönsuojelulaki 116 §). Rekisteröinnin avulla sääntelyä saa kevennettyä ympäristölupa-asioissa. Mikäli toiminta muuttuu rekisteröinnin varaiseksi, ympäristölupa raukeaa ja muuttuu rekisteröidyksi toiminnaksi (Ympäristönsuojelulaki 231 §). Vuonna 2015 tuli laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta, jossa kumottiin määräys lupamääräysten tarkistamisesta (Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

10.4.2015/423). Tämän muutoksen myötä lupamääräyksiä ei tarvitse enää tarkastaa määräajoin hakemuksella.

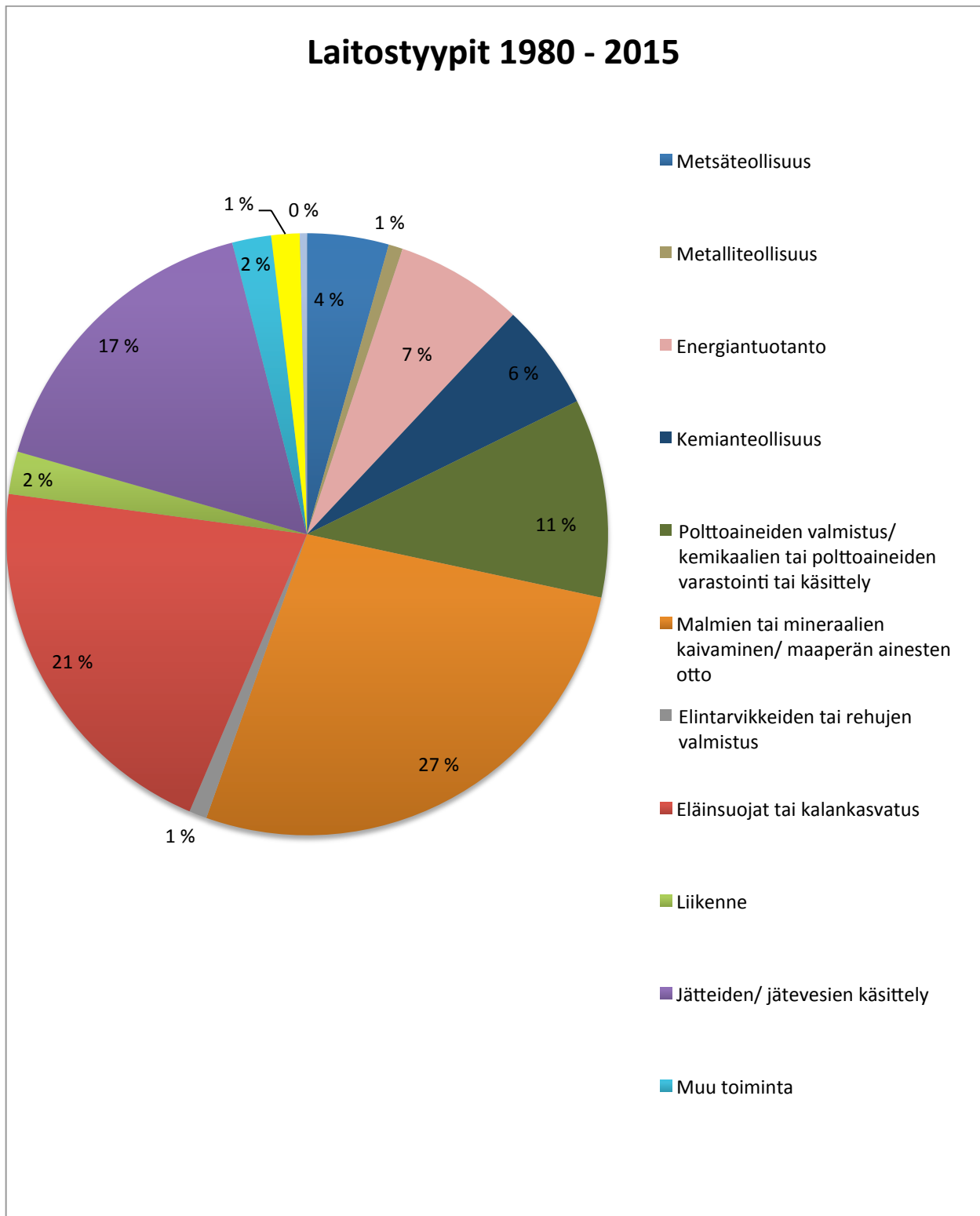


Kuva 6. Kouvolan seudun ympäristölupien määrien muutokset v. 2009–2015

#### 4.2 Laitostyyppien osuudet ympäristöluvista

Ympäristölupia myönnetään eri laitostyypeille ja erilaisiin toimintoihin. Tässä luvussa käsitellään, millaisille laitoksille on myönnetty ympäristölupia missäkin Kouvolan alueen kunnassa tai kuntaliitossa. Näin voi havaita eri kuntien eroavaisuuksia ympäristölupien kannalta.

Kuvassa 7 on esitetty vuosien 1980–2015 aikana myönnettyjen ympäristölupien laitostyyppit ja prosenttiosuudet kustakin toiminnasta. Kuvassa on yhteismäärä kaikista Kouvolan alueen kunnista. Kuvassa on myös litiin ympäristöluvat vuodesta 2009 alkaen. Eniten ympäristölupia on myönnetty malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän aineiden ottoon. Toiseksi eniten ympäristölupia on myönnetty eläinsuojille tai kalankasvatukseen. Jätteiden ja jätevesien laitosten käsittely oli saanut kolmanneksi eniten ympäristölupia kyseisten vuosien välisenä aikana.

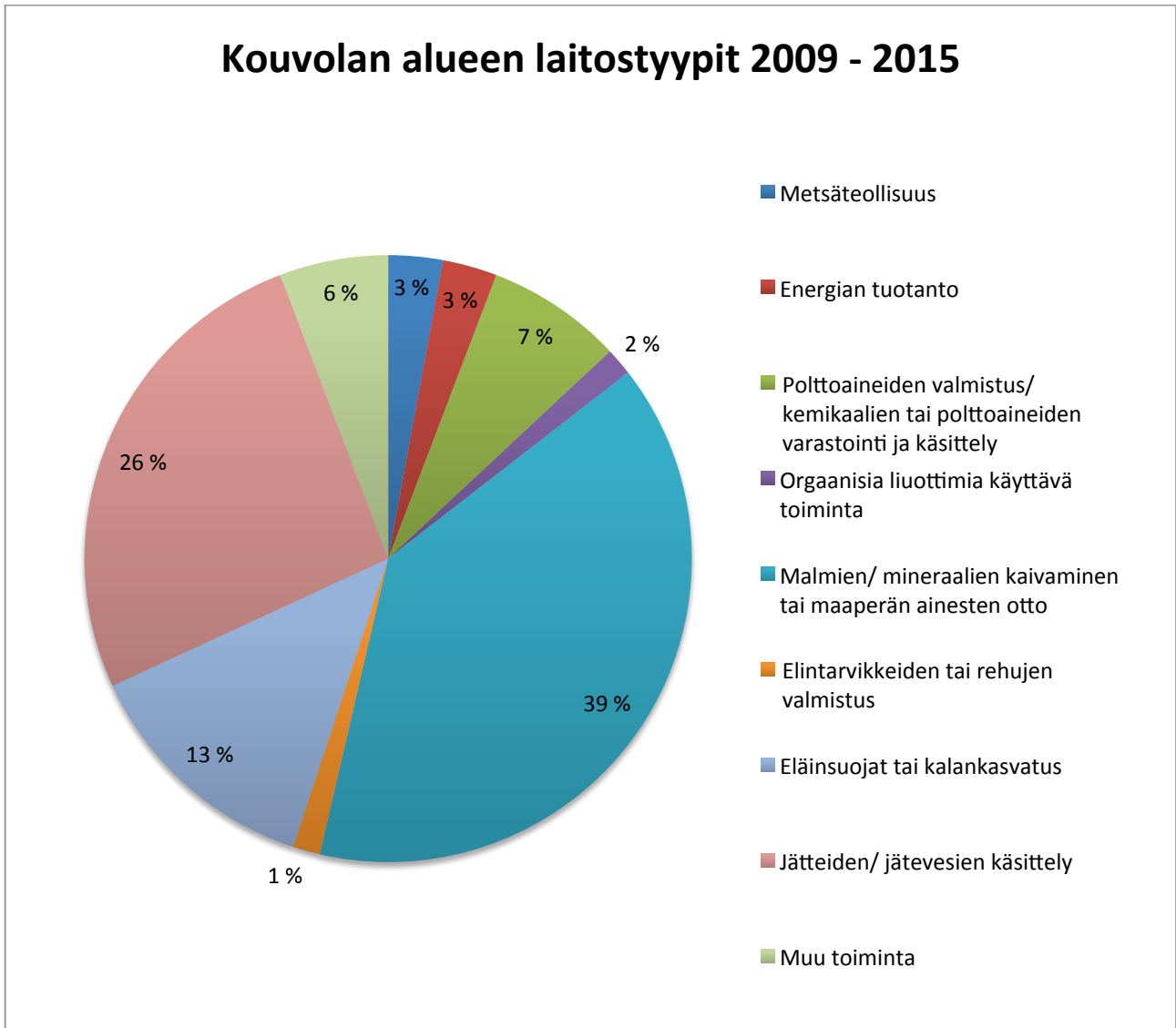


Kuva 7. Kouvolan alueella myönnettyjen ympäristölupien laitostyypit yhteensä vuosina 1980–2015

Kuvassa 8 on nykyisen Kouvolan alueen laitostyypit vuodesta 2009 alkaen. Iitin ympäristölupapäätökset ovat mukana, koska Iitti kuuluu Kouvolan raken-



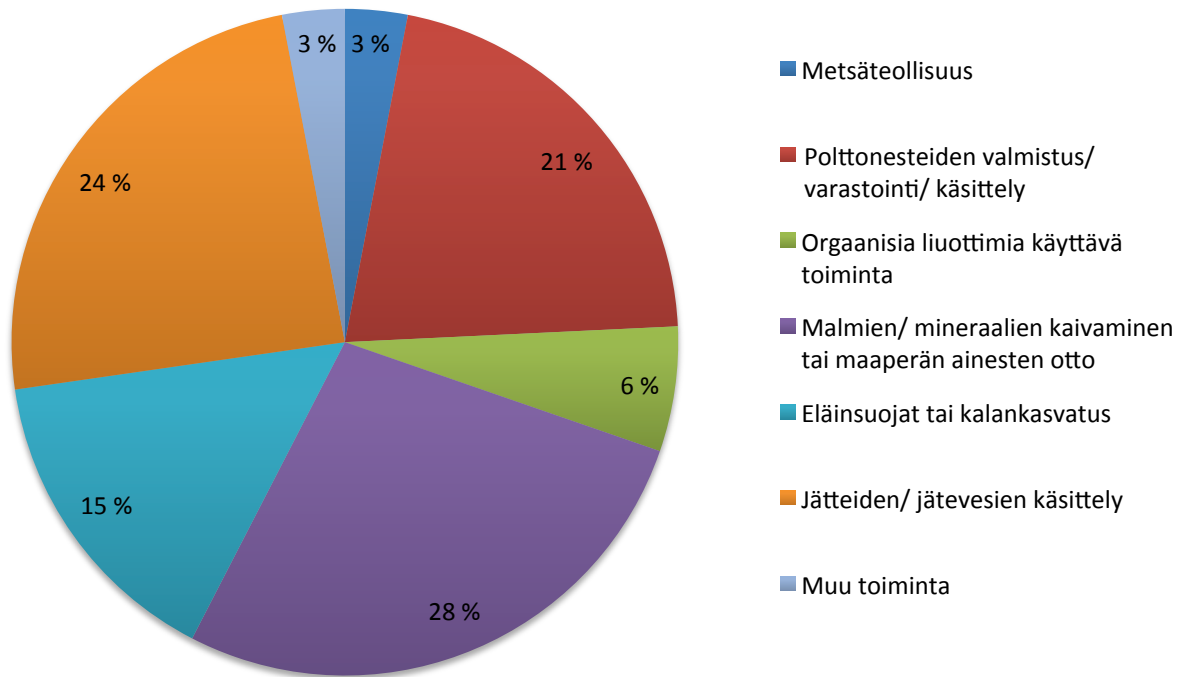
nus- ja ympäristölautakunnan alaisuuteen. Kuvasta näkee, että kolme suurinta laitostyyppiä on nykypäivänäkin malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto, jätteiden tai jätevesien käsittely ja eläinsuojat tai kalankasvatus. Malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon on myönnetty eniten eli 39 % kaikista ympäristöluvista.



Kuva 8. Rakennus- ja ympäristölautakunnan päätökset 2009–2015

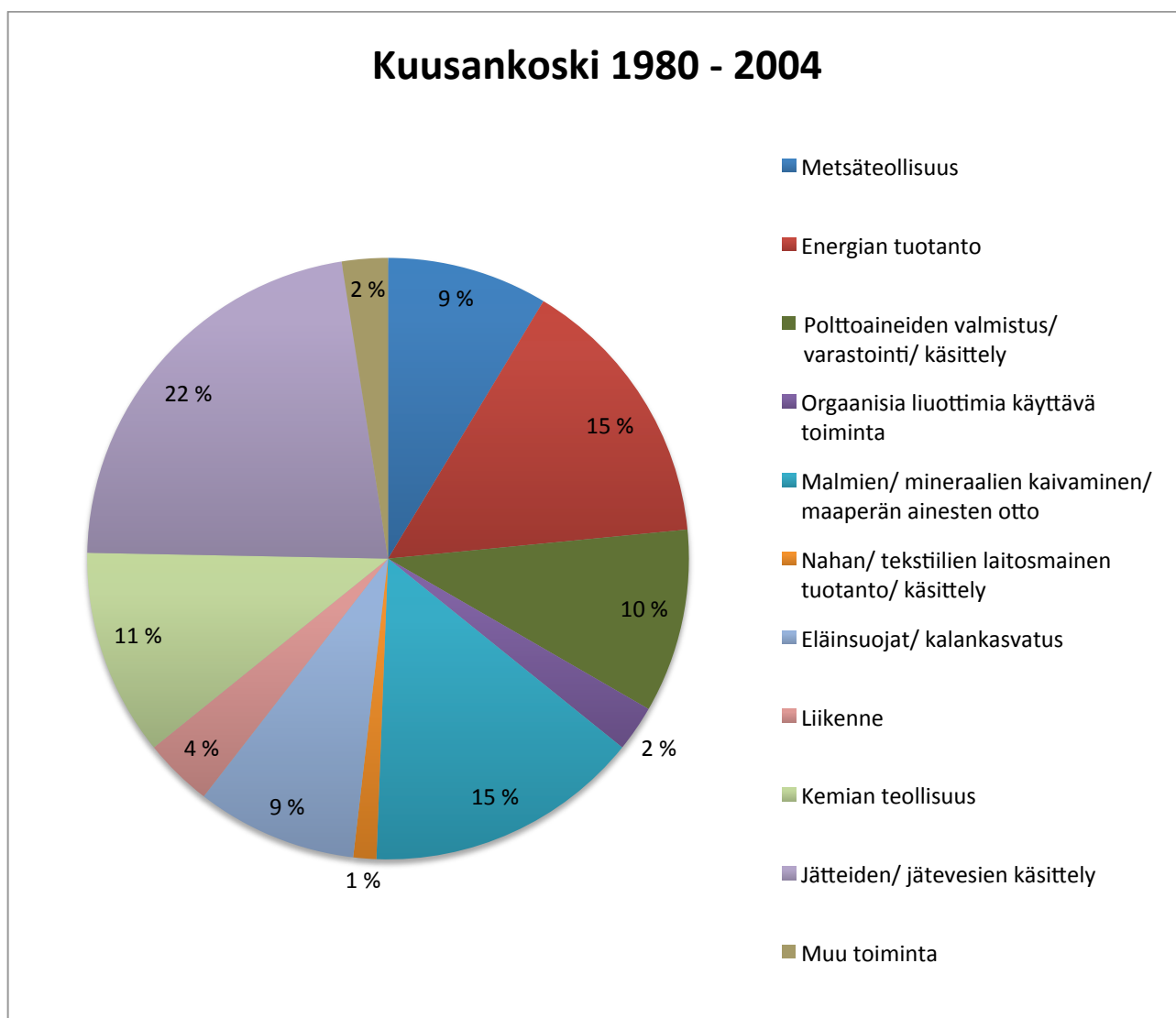
Kuvassa 9 on vuosien 2005–2008 ympäristölautakunnan päätökset Kouvolan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän alueella. Näiden neljän vuoden aikana eniten ympäristöluvia saivat malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto, jätteiden tai jätevesien käsittely sekä polttoaineiden jakelu, varastointi ja käsittely. Yhteensä ympäristöluvia on tuona aikana myönnetty alueelle 33 kappaletta liitteen 1 mukaisesti.

## Kouvolan seudun kansanterveystyön kuntayhtymä 2005 - 2008



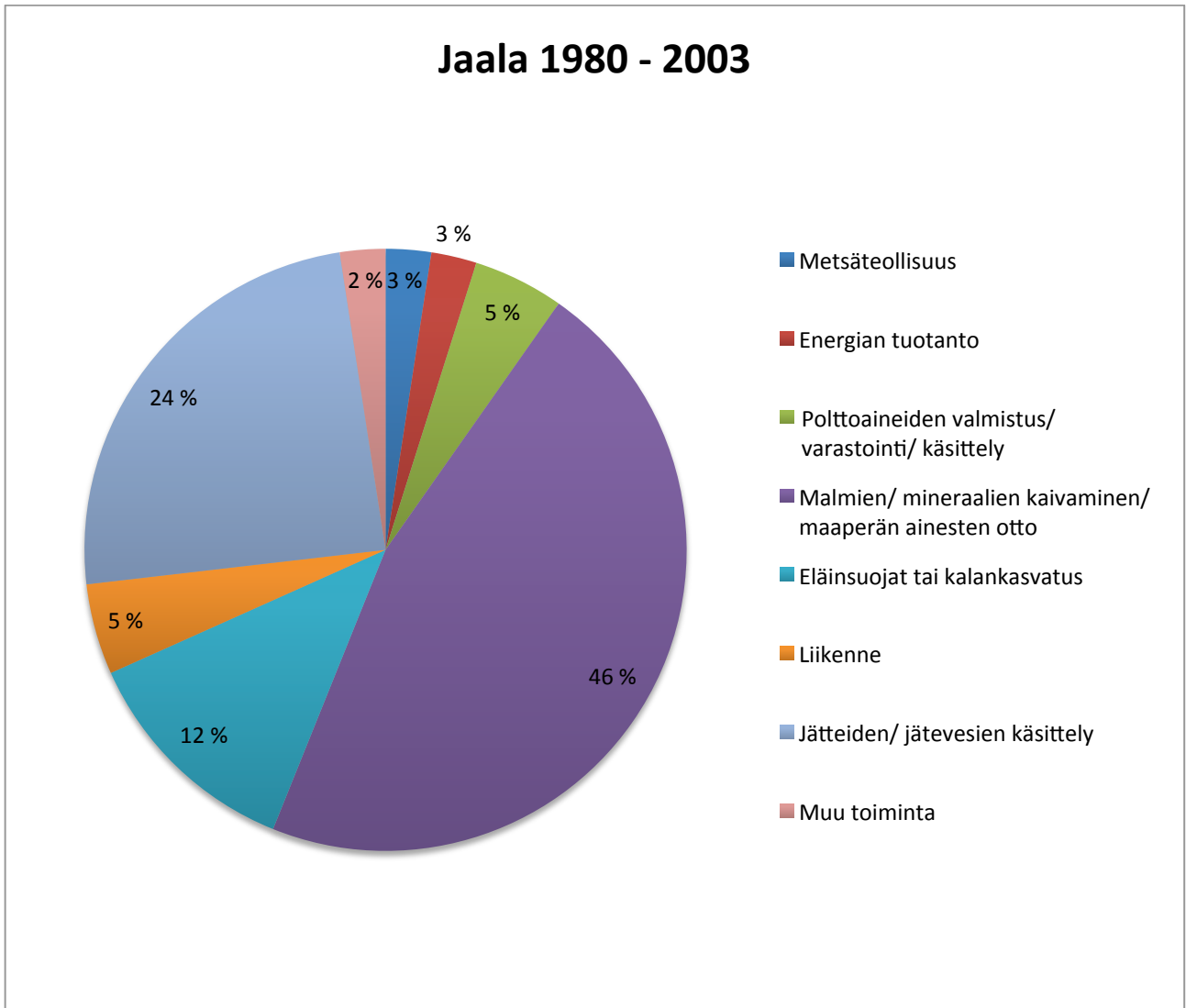
Kuva 9. Ympäristölautakunnan päätökset 2005–2008

Kuusankosken ympäristölupien laitostyyppit ilmenevät kuvasta 10. Kuusankoskella ympäristöluvista päätti terveyslautakunnan valvontajaosto ja myöhemmin ympäristölautakunta. Jätteiden tai jätevesien käsittelyyn on myönnetty eniten ympäristölupia. Toiset eniten lupia saaneet laitostyyppit ovat energiantuotanto ja malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto. Kuusankoskella on ollut monipuolista toimintaa laitostyyppien perusteella. Kuusankoskella on myönnetty vuosien 1980–2004 aikana yhteensä 81 ympäristölupaa liitteiden 2–4 mukaisesti.



Kuva 10. Terveyslautakunnan ja ympäristölautakunnan päätökset 1980–2004

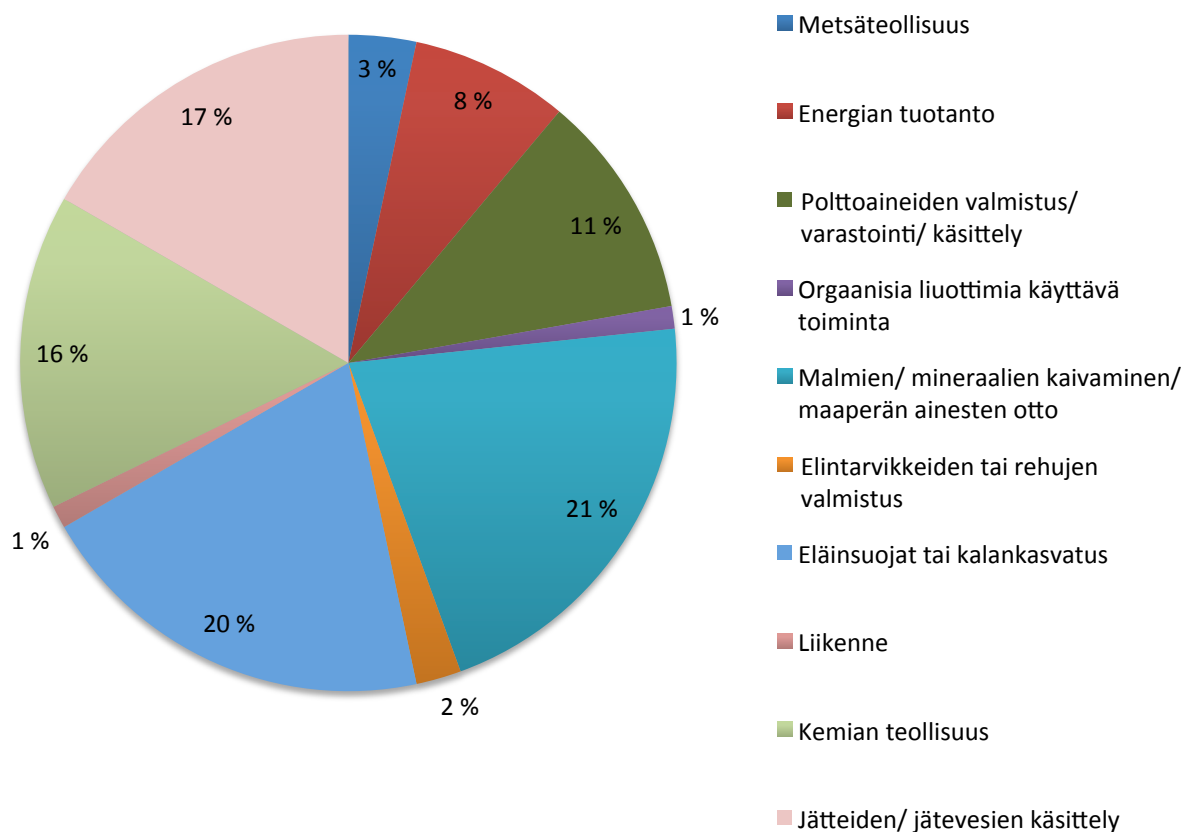
Jaalassa on myönnetty eniten vuosien 1980–2003 aikana malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän aineiden ottoon ympäristöluvia kuvan 11 mukaisesti, eli lähes puolet alueen ympäristöluvista. Jätteiden tai jätevesien käsittelyyn on myönnetty toiseksi eniten ympäristöluvia Jaalassa, mikä on melkein neljäs osa myönnetyistä ympäristöluvista. Eläinsuojille on myönnetty ympäristöluvia kolmanneksi eniten. Jaalassa on myönnetty vuosien 1980–2003 aikana ympäristöluvia 40.



Kuva 11. Terveyslautakunnan, rakennus-, palo- ja valvontalautakunnan sekä valvontalautakunnan päätökset 1980–2003

Kuvassa 12 on esitetty Anjalankosken alueella myönnettyjen ympäristölupien laitostyyppien jaotus. Eniten on myönnetty lupia malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän aineiden ottoon, toiseksi eniten on eläinsuojille tai kalankasvatukseen myönnettyjä ympäristölupia ja kolmanneksi eniten jätteiden tai jätevesien käsittelyyn myönnettyjä lupia. Myös polttoaineiden valmistukseen, varastointiin tai käsittelyyn on myönnetty huomattava osuus luvista. Anjalankosken alueelle on myönnetty ympäristölupia yhteensä 90 kappaletta vuosien 1980–2005 aikana liitteiden 7–9 mukaisesti.

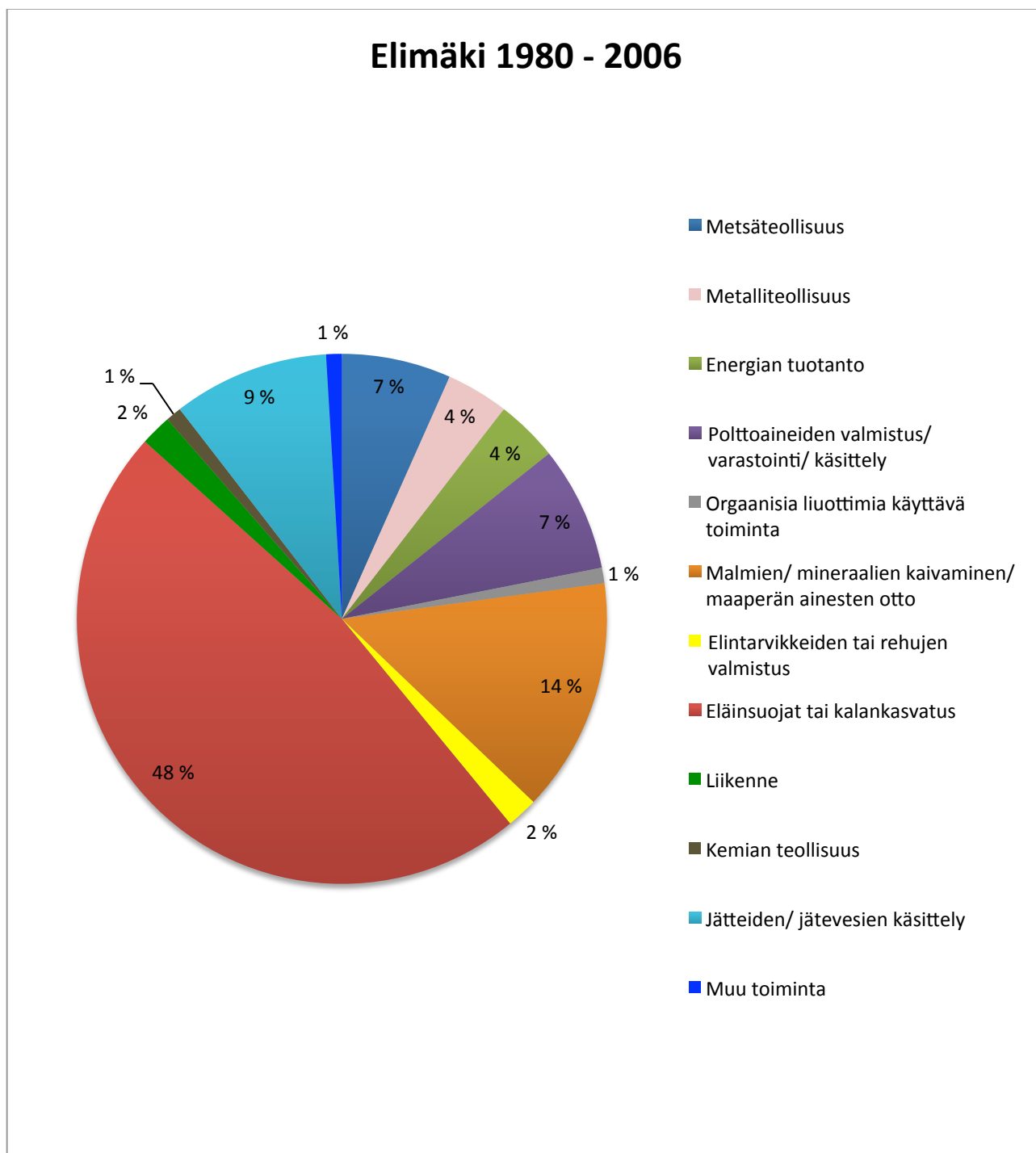
## Anjalankoski 1980 - 2005



Kuva 12. Terveys- ja ympäristölautakunnan, sosiaali- ja terveyslautakunnan, lupalautakunnan sekä terveyslautakunnan valvontajaoston päätökset 1980–2005

Elimäellä on huomattavasti eniten eli lähes puolet ympäristöluvista myönnetty eläinsuojille tai kalankasvatukseen, kuten kuvassa 13 ilmenee. Toiseksi eniten on myönnetty ympäristöluvia malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon, kun taas kolmanneksi eniten lupia on myönnetty jätteiden tai jätevesien käsittelyyn. Elimäellä on myönnetty ympäristöluvia vuosien

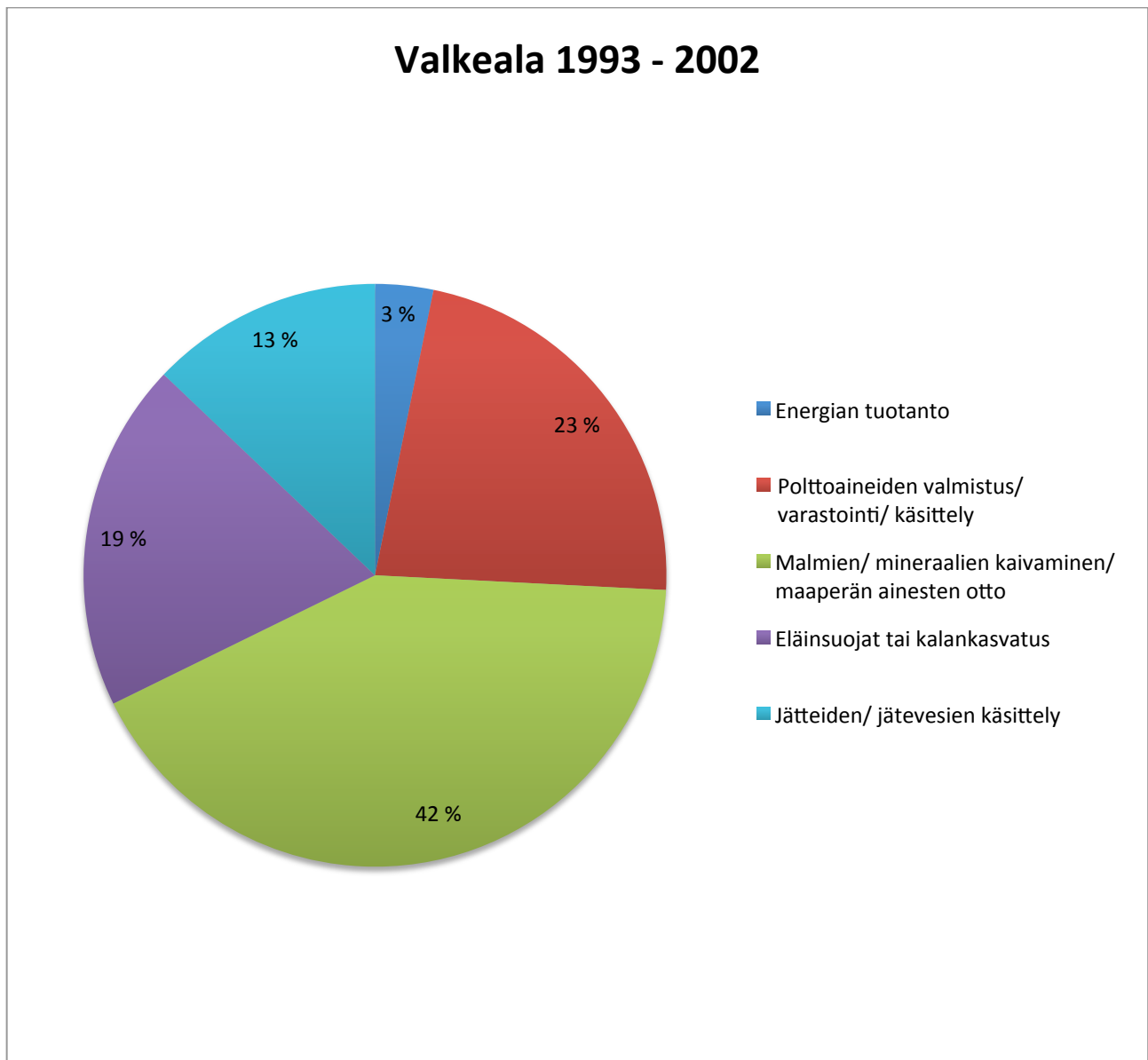
1980–2006 aikana yhteensä 105 kappaletta liitteiden 10–12 mukaan. Eniten ympäristölupia on myönnetty 1980-luvun aikana.



Kuva 13. Terveyslautakunnan valvontajaoston, ympäristölautakunnan ja teknisen lautakunnan lupajaoston myöntämät luvat 1980–2006

Kuvassa 14 havainnollistetaan Valkealan alueella myönnettyjen ympäristölupien laityyppejä. Eniten on myönnetty lupia malmien tai mineraalien kaiva-

miseen tai maaperän ainesten ottoon, polttoaineiden valmistukseen, varastointiin ja käsittelyyn sekä eläinsuojille tai kalankasvatukseen. Valkealassa ei ole myönnetty ympäristölupia kuin viidelle eri laitostyypille, mikä on vähemmän kuin muissa Kouvolan alueen kunnissa. Valkealassa laitostyypit ovat jakautuneet suhteellisen tasaisesti, energiantuotantoon on myönnetty vähiten lupia, eli 3 % ja malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon on myönnetty eniten, eli 42 % kaikista alueen ympäristöluvista. Liitteen 13 mukaan Valkealassa on myönnetty ympäristölupia vuosien 1993–2002 aikana yhteensä 31 kappaletta.



Kuva 14. Ympäristö- ja rakennuslautakunnan sekä ympäristö- ja maaseutulautakunnan myöntämät luvat 1993–2002

Kouvolan-Valkealan kansanterveystyön kuntainliiton terveyslautakunnan valvontajaoston myöntämät ympäristöluvut vuosilta 1980–1992 käsitellään kuvassa 15. Kuvassa on Kouvolan sekä Valkealan alueelle myönnettyt ympäristöluvut. Eniten lupia on myönnetty malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon. Energian tuotantoon, polttoaineiden valmistukseen, varastointiin ja jakeluun sekä eläinsuojille tai kalankasvatukseen on myönnetty yhtä paljon ympäristölupia eli 12 % kaikista tuona aikana myönnetyistä luvista. Kahden kunnan alueella on myönnetty monille eri laitostyypeille ympäristölupia. Liitteen 14 mukaan kuntainliiton aikana on myönnetty yhteensä 75 ympäristölupaa.



Kuva 15. Terveyslautakunnan valvontajaoston myöntämät luvat 1980–1992



## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutkimusta tehdessäni huomasin, että lupamäärissä on havaittavissa pienempiä muutoksia lyhyellä aika välillä ja suurempia muutoksia pitkällä aikavälillä. Lupamäärät ovat vähentyneet puolella 1980-luvusta, kun tulosta vertaa tuloksiin vuodesta 2009 eteenpäin. 1990-luvulla muutokset ovat paljon pienempiä verrattaessa 1980-lukuun. Eniten ympäristölupia on vuosien saatossa myönnetty malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon ja vähiten nahan tai tekstiilien tuotantoon tai käsittelyyn.

### 5.1 Johtopäätökset ja analyysi yhteenveto

Tutkimuksen perusteella 1980-luvulla on myönnetty muihin tutkimuksessa olleisiin ajanjaksoihin verrattuna enemmän ympäristölupia. 1980-luvulla on myönnetty keskimäärin 20 lupaa vuodessa, kun 1990-luvulla ja vuosien 2000 – 2008 aikana on myönnetty vain keskimäärin 13 lupaa vuodessa ja uuden Kouvolan aikana vain 10 lupaa vuodessa. Ympäristölupia on rauennut keskimäärin kahdesta kolmeen kappaletta vuosittain. Uuden Kouvolan aikana rauenneita lupia on kuitenkin puolet enemmän keskimääräisesti vuosittain. Vuosi 2015 tekee tähän suuren poikkeuksen, jolloin elokuun loppuun mennessä ympäristölupia oli rauennut jo 14 kappaletta. Tämän selittänee se, että vuonna 2014 tuli voimaan uusi ympäristönsuojelulaki. Uuden lain myötä jotkin toiminnot siirtyivät rekisteröinnin piiriin ympäristölupien piiristä. Kun toiminta muuttuu rekisteröinnin varaiseksi, ympäristölupa raukeaa.

Kouvolan alueella on myönnetty vuosien 1980–2015 aikana eniten ympäristölupia malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon, eläinsuojille tai kalankasvatukseen sekä jätteiden tai jätevesien käsittelyyn. Uuden Kouvolan aikana eli vuosien 2009–2015 aikana lähes 40 % ympäristöluvista myönnettiin malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon. Jätehuoltoon ja eläinsuojiin myönnettiin huomattavasti vähemmän ympäristölupia. Kouvolan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän aikana, eli vuosien 2005–2008 aikana eniten ympäristölupia myönnettiin malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon, jätehuoltoon sekä polttonesteiden varastointiin tai jakeluun. Laitostyypeille on prosentuaalisesti

myönnetty suhteellisen saman verran ympäristölupia, eniten malmien tai mineraalien kaivamiseen eli lähes kolmasosan.

Kuusankoskella on vuosien 1980–2004 aikana myönnetty monipuolisesti eri laitostyypeille ympäristölupia. Eniten kuitenkin jätehuoltoon 22 % , energiantuotantoon 15 % ja malmien sekä mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon 15 %. Myös Elimäellä on myönnetty monipuolisesti eri laitostyypeille ympäristölupa vuosien 1980–2006 aikana. 48 % ympäristöluvista on myönnetty eläinsuojille tai kalankasvatukseen, 14 % malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon ja 9 % jätteiden tai jätevesien käsittelyyn. Muille laitostyypeille on myönnetty keskenään lähes yhtä paljon ympäristölupia.

Jaalassa on myönnetty vuosien 1980–2003 aikana eniten ympäristölupia malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon, jätehuoltoon ja eläinsuojille tai kalankasvatukseen. Anjalankoskella on myönnetty vuosien 1980–2005 aikana suhteellisen tasaisesti ympäristölupia eniten luvituille toiminnoille, joista eniten lupia on saanut malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto, eläinsuojat sekä jätehuolto. Valkealassa on myönnetty vuosien 1993–2002 aikana vain viidelle eri laitostyypille ympäristölupia yhteensä 31 kappaletta. On huomioitava, että aikaväli on huomattavasti lyhyempi vertailtavaksi muiden ajanjaksojen ohella. Eniten ympäristölupia on Valkealassa myönnetty malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän ainesten ottoon, polttoaineiden jakeluasemille sekä eläinsuojille.

Vuosien 1980–1992 aikana oli Kouvolan-Valkealan kansanterveystyön kuntainliitto, jonka aikana ympäristölupia myönnettiin sekä Kouvolaan että Valkealaan samasta lautakunnasta. Mahdollisesti kuntainliiton takia myös ympäristölupia myönnettiin paljon eri laitostyypeille. Malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto, energiantuotanto ja polttoaineiden jakelu ja varastointi sekä eläinsuojat tai kalankasvatus saivat eniten ympäristölupia tuona aikana.

## 5.2 Pohdinta, omat ajatukset ja luotettavuuden arviointi

Opinnäytetyön haastavin osuus oli tiedon etsiminen ja sen löytäminen tietope-  
rustaan. Perehtyminen uusimpaan lainsäädäntöön onnistui lakitekstien avulla,  
mutta siihen liittyvän kirjallisuuden ja erilaisten artikkelien löytäminen oli erit-  
täin vaikeaa. Kirjallisuutta ei ole vuonna 2014 tulleesta laista ollenkaan saata-  
villa, eikä artikkeleita ole juuri saatavilla, mistä olisi ollut opinnäytteeseeni  
hyötyä. Jouduin käyttämään vanhempaa kirjallisuutta lähdeaineistona, koska  
työstä olisi tullut muuten hyvin suppea. Pidin uutta ympäristönsuojelulakia ja -  
asetusta pääasiallisena lähteenä ja käytin edelliseen lakiin liittyvää kirjallisuut-  
ta tukimateriaalina. Asiat olivat samoja, mutta pykälät erosivat toisistaan. Uu-  
dessa laissa on myös edeltävästä laista eroavaa tietoa, joten niihin etsin tietoa  
artikkeleista ja itse laista.

Haastavaa oli myös se, etten päässyt tutkimaan terveydenhoitolakia  
(469/1965) tarkemmin. Jos olisin päässyt lukemaan lakitekstiä, olisin voinut tu-  
tustua paremmin 1980-luvun lupamääräyksiin. Vertaamalla sen ajan lakia ny-  
kyiseen ympäristönsuojelulakiin olisin saanut enemmän tietoa tutkimukseeni  
ja näkökulmia asioihin.

Koska lakimuutos tuli voimaan vasta vuonna 2014 ja siihen tuli muutoksia  
vuonna 2015 sekä viimeisimmät muutokset vuonna 2016, tekemäni tutkimuk-  
sen perusteella ei näe, kuinka uusi lainsäädäntö on vaikuttanut ympäristölupi-  
en määriin pidemmällä aikavälillä. Vuodesta 2015 huomasin, että lupia raukesi  
paljon enemmän kuin aiempina vuosina ja se johtui pitkälti uudesta laista. Tut-  
kimus olisi ollut mielenkiintoisempi uuden lainsäädännön kannalta tehdä vasta  
esimerkiksi 5–10 vuoden päästä, jolloin näkisi, mitä lupamäärille tapahtuu.  
Toimeksiantaja halusi nähdä lupamäärien muutoksien historiaa, joten tutki-  
mukseni oli näiltä osin tarpeellinen. Ajan puutteen takia en ehtinyt käydä litin  
ympäristölupia läpi aiemmilta vuosilta, vaikka toimeksiantaja olisi halunnut ne-  
kin tilastoihin mukaan.

Olisi ollut mielenkiintoista huomata enemmän muutoksia lupamäärissä aina,  
kun laki oli muuttunut. Nyt selkeää muutosta ei nähnyt kuin vasta vuonna  
2015, joten johtopäätöksiä oli hankala näiltä osin tehdä sen enempää. Pi-  
demmän aikavälin muutokset vuodesta 1980–2015 on havaittavissa selke-

ämmin. Yksi esimerkki on se, että lupamäärät ovat tippuneet puolella 80-luvusta.

Tutkimukseni on mielestäni onnistunut ja antaa luotettavaa tietoa toimeksiantajalle. Luotettavuuteen eivät vaikuta ulkopuoliset tekijät, koska olen itse kerännyt aineiston. Keräsin pöytäkirjoista kaikki myönnetyt ja rauenneet ympäristöluvut, joten olen käsitellyt kaikki Kouvolan alueen ympäristöluvut vuodesta 1980 alkaen. Pöytäkirjat ovat aineistona erittäin luotettavia lähteitä ympäristölupien määrien muutosten tutkimiseen. Muilla keinoilla tietoa ei olisi saanutkaan.

Luotettavuuteen vaikuttaa negatiivisesti se, että vuosien 1980–2008 ympäristölupien määrien muutokset eivät ole täysin vertailukelpoisia vuosien 2009–2015 määrien muutoksiin, koska litin ympäristölupia ei ole käsitelty ennen vuotta 2009 tutkimuksessani. On huomioitava myös se, että vuoden 2015 ympäristölupia on käsitelty vain elokuun loppuun asti. Vuoden 2015 lupamääriä ei voi täysin verrata edeltäviin vuosiin, koska neljän kuukauden ympäristölupapäätökset puuttuvat. Tulokset ovat vuodelta 2015 kuitenkin suuntaa antavia.

Tämän pohjalta ympäristötoimella on mahdollisuus jatkaa diagrammin tekemistä tulevien vuosien osalta ja merkitä tulevat ympäristöluvut laitostyyppien diagrammeihin. Näin voi seurata, miten ympäristölupien määrät muuttuvat ja minkä verran eri laitostyyppejä Kouvolassa on. Diagrammeja jatkamalla on helppo seurata ympäristölupien ja laitostyyppien määrien kehitystä sekä tutkia niitä myöhemmin tulevaisuudessa lisää. Luulen ympäristötoimen hyötyvän tästä opinnäytetyöstä tulevaisuutta ajatellen ja työn olevan sellainen kuin he halusivat.

## LÄHTEET

- Aluehallintovirasto. 2014. Ympäristöluvut. Saatavissa: <https://www.avi.fi/web/avi/ymparistoluvat#.VfhnF3j8n88> [viitattu 15.9.2015].
- Ekroos, A. Kumpula, A. Kuusiniemi, K. & Vihervuori, R. 2012. Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. Painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Kananen, J. 2011. Kvantti: Kvantitatiivisen opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Kuusiniemi, K. Ekroos, A. Kumpula, A & Vihervuori, P. 2013. Ympäristöoikeus. Saatavissa: [http://fokus.talentum.fi.xhalax-ng.kyamk.fi:2048/teos/DAJBCXJTBF#kohta:YMP\(\(c4\)RIST\(\(d6\)OIKEUS\(\(20](http://fokus.talentum.fi.xhalax-ng.kyamk.fi:2048/teos/DAJBCXJTBF#kohta:YMP((c4)RIST((d6)OIKEUS((20) [viitattu: 1.10.2015].
- Laki eräistä naapuruussuhteista 13.2.1920/26
- Suomen kuntaliitto. 2015. Uusi ympäristönsuojelulaki ja –asetus sekä niihin tehdyt muutokset. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2015/Sivut/Y-8-2015.aspx> [viitattu 5.10.2015].
- Valtioneuvosto. 2014a. Ympäristölupaprosessien vauhdittaminen etenee, ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus. Saatavissa: [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ymparistolupaprosessien-vauhdittaminen-etenee-ymparistonsuojelulainkokonaisuudi](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ymparistolupaprosessien-vauhdittaminen-etenee-ymparistonsuojelulainkokonaisuudi) [viitattu 5.10.2015].
- Valtioneuvosto. 2015. Uusi ympäristönsuojeluasetus siirtää suurten eläinsuojien lupia ja valvontaa kuntiin. Saatavissa: [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/uusi-ymparistonsuojeluasetus-siirtaa-suurten-elainsuojien-lupia-ja-valvontaa-kuntiin](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/uusi-ymparistonsuojeluasetus-siirtaa-suurten-elainsuojien-lupia-ja-valvontaa-kuntiin) [viitattu 6.10.2015].
- Valtion ympäristöhallinto. 2013a. Ympäristölupa. Saatavissa: [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi\\_luvat\\_ja\\_ymparistovaikutusten\\_arviointi/Luvat\\_ilmoitukset\\_ja\\_rekisterointi/Ymparistolupa](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Ymparistolupa) [viitattu 1.10.2015].
- Valtion ympäristöhallinto. 2013b. Kuka ympäristöluvan myöntää?. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/fi->

fi/asiointi\_luvat\_ja\_ymparistovaikutusten\_arviointi/Luvat\_ilmoitukset\_ja\_rekisterointi/Ymparistolupa/Kuka\_luvan\_myontaa [viitattu 2.10.2015].

Valtion ympäristöhallinto. 2013c. Ympäristölupien valvonta. Saatavissa:

<http://www.ymparisto.fi/fi->

fi/asiointi\_luvat\_ja\_ymparistovaikutusten\_arviointi/Luvat\_ilmoitukset\_ja\_rekisterointi/Ymparistolupa/Valvonta [viitattu 2.10.2015].

Valtion ympäristöhallinto. 2013d. Kuulutus ja muistutus ympäristölupahakemuksista. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/fi->

<http://www.ymparisto.fi/fi->

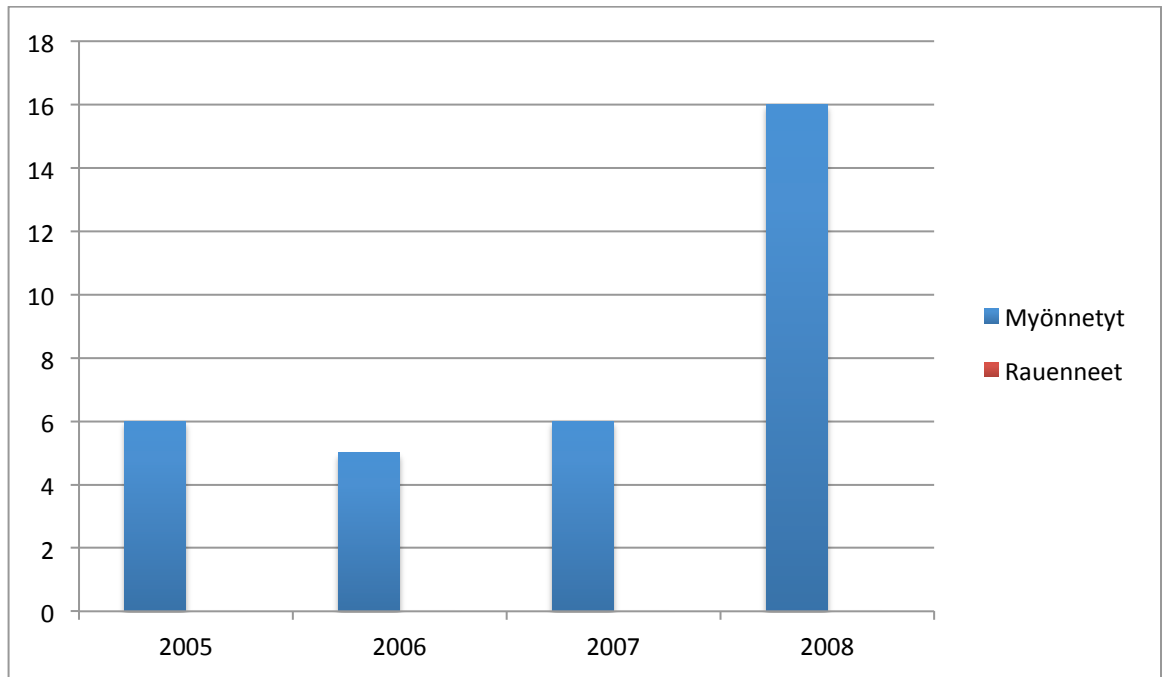
fi/asiointi\_luvat\_ja\_ymparistovaikutusten\_arviointi/Luvat\_ilmoitukset\_ja\_rekisterointi/Ymparistolupa/Kuulutus\_ja\_muistutus [viitattu 2.10.2015].

Ympäristölupamenettelylaki 19.4.1991/735.

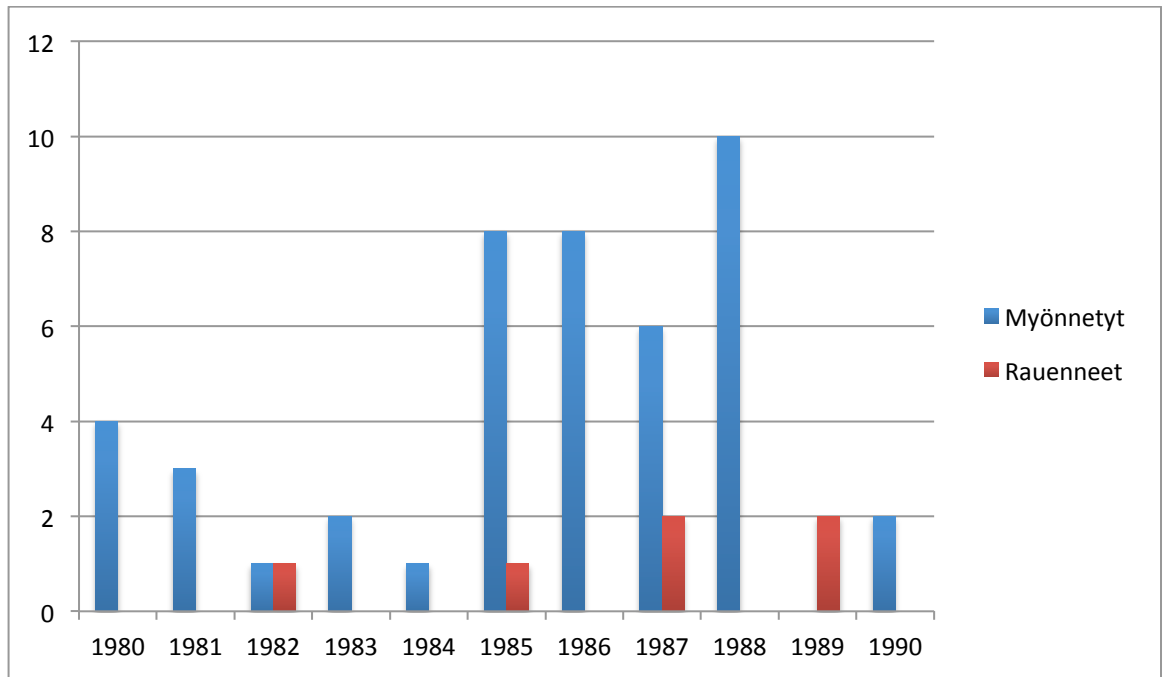
Ympäristönsuojeluasetus 4.9.2015/713.

Ympäristönsuojelulaki 27.6.2014/527.

Ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86

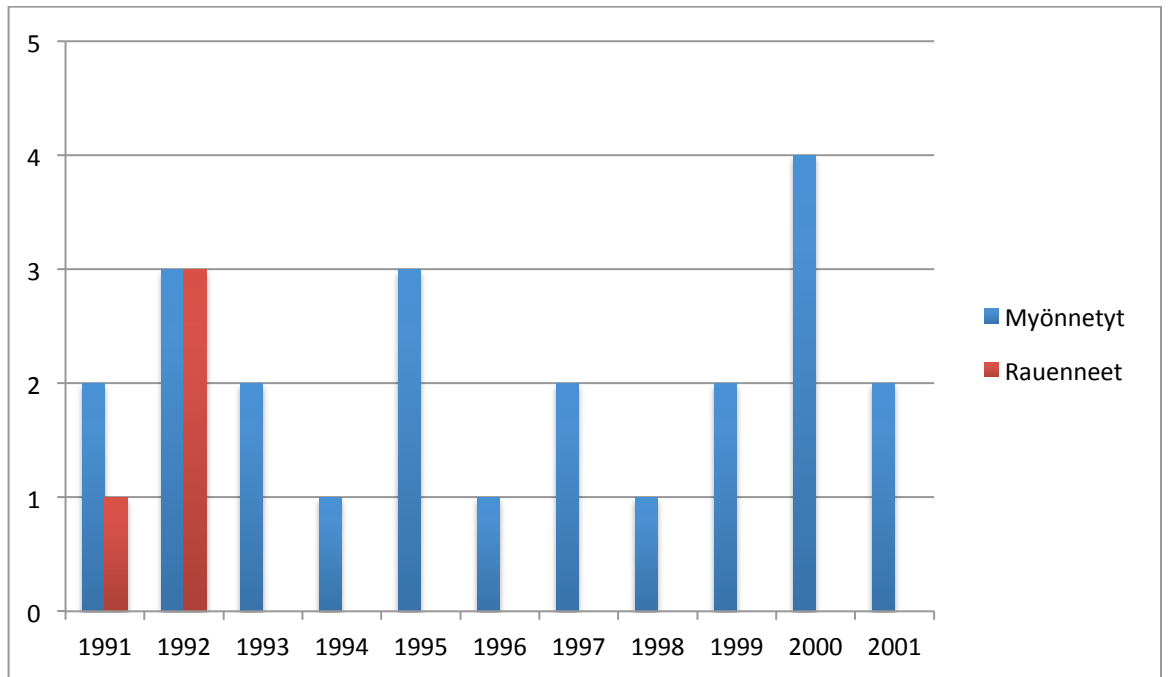


Kouvolan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöluvat 2005 – 2008

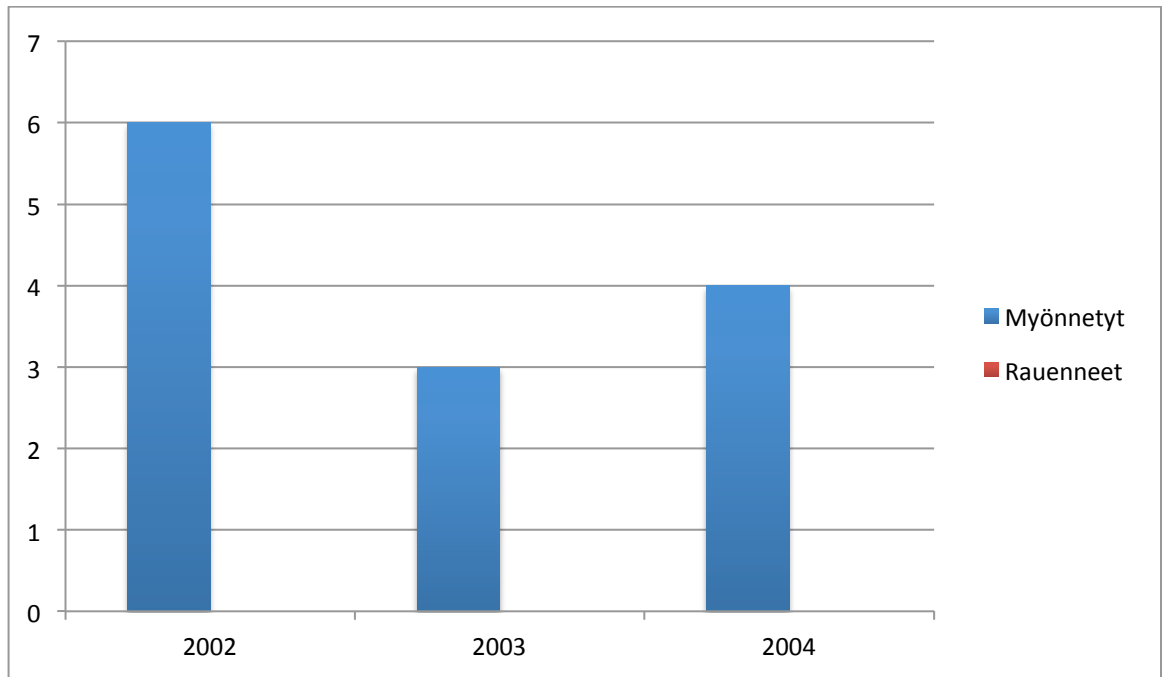


Kuusankosken ympäristöluvut 1980 – 1990

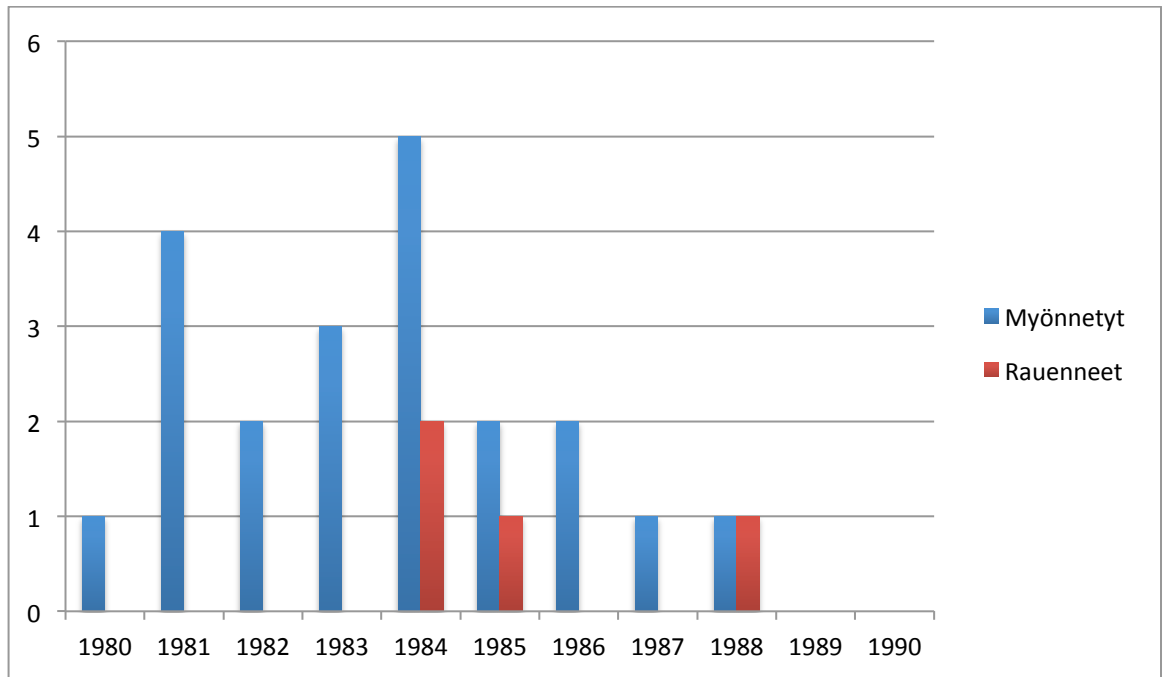




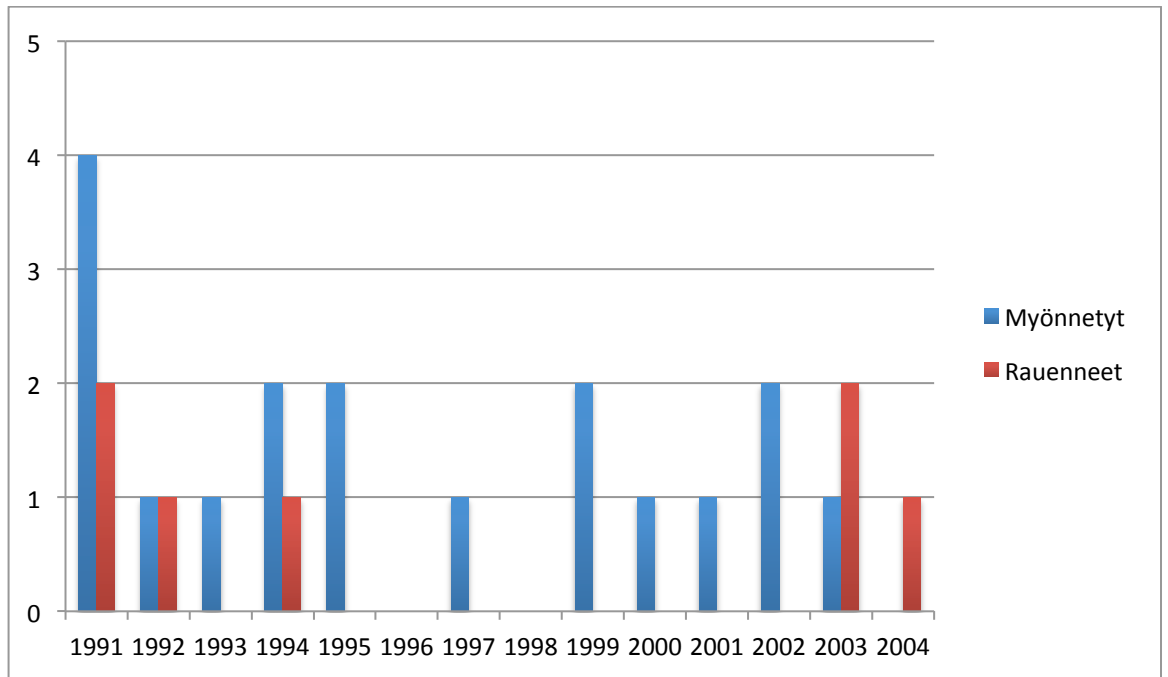
Kuusankosken ympäristöluvut 1991 – 2001



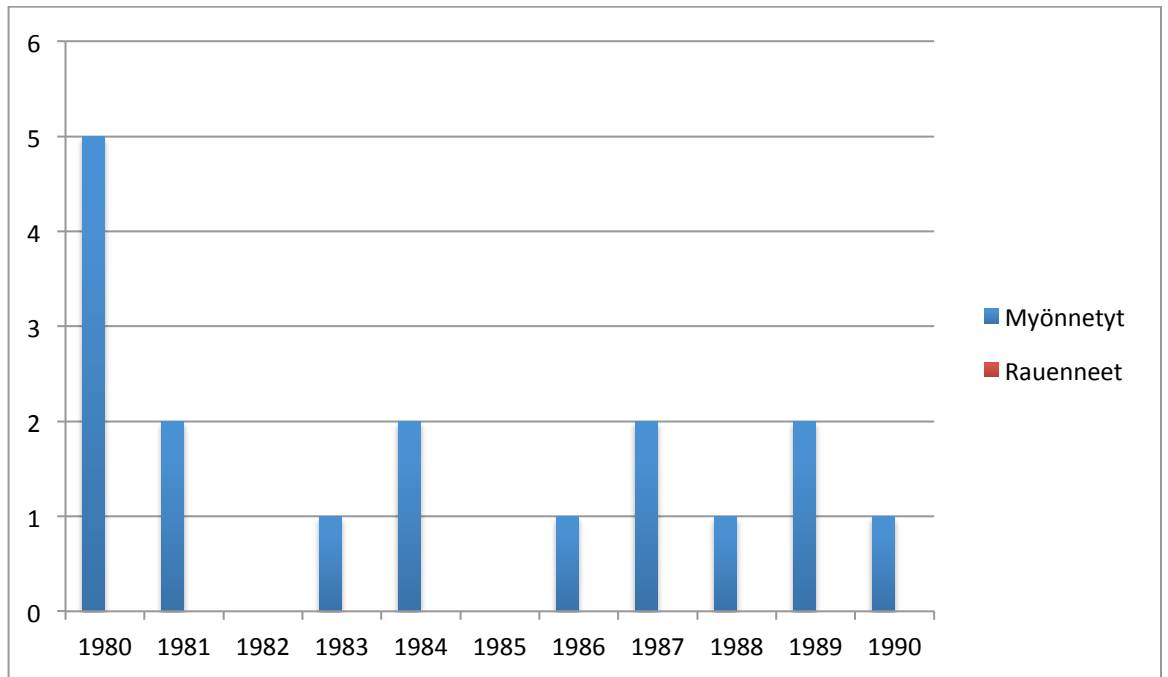
Kuusankosken ympäristöluvut 2002 – 2004



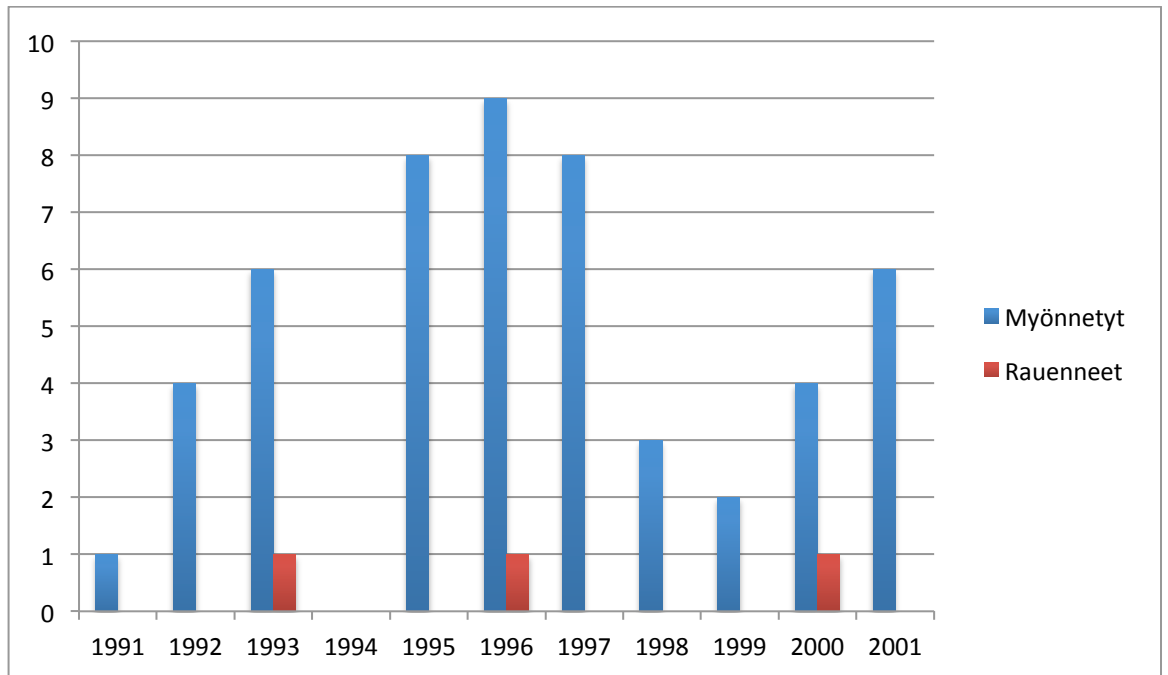
Jaalan ympäristöluvut 1980 – 1990



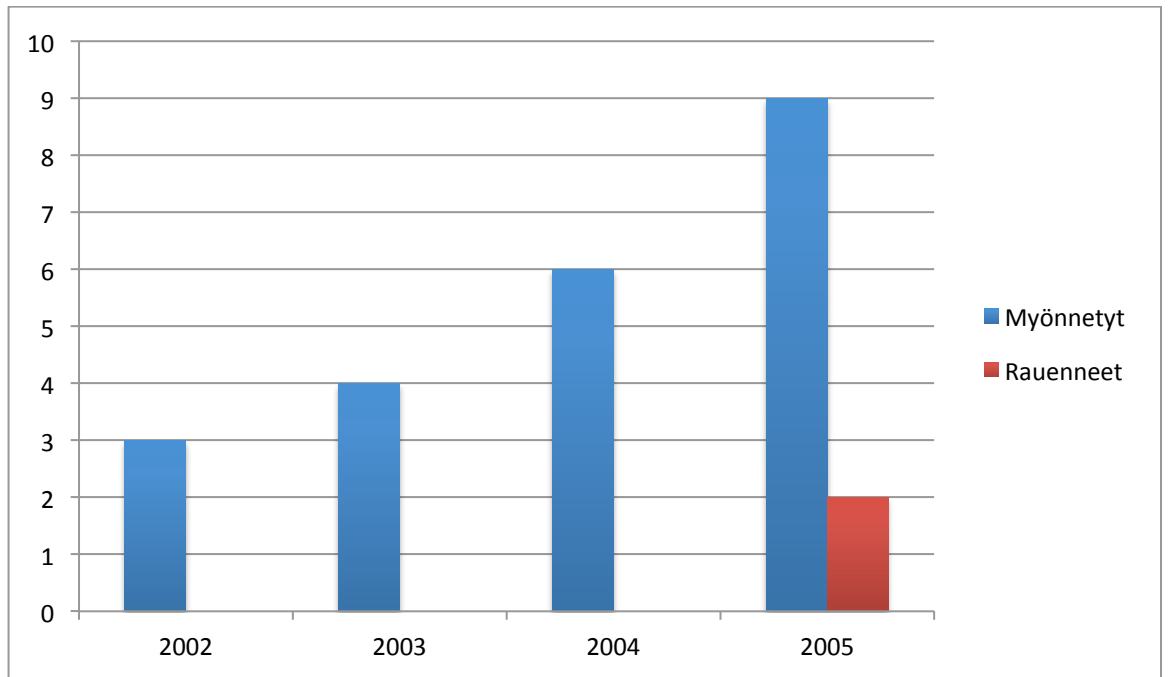
Jaalan ympäristöluvut 1991 – 2004



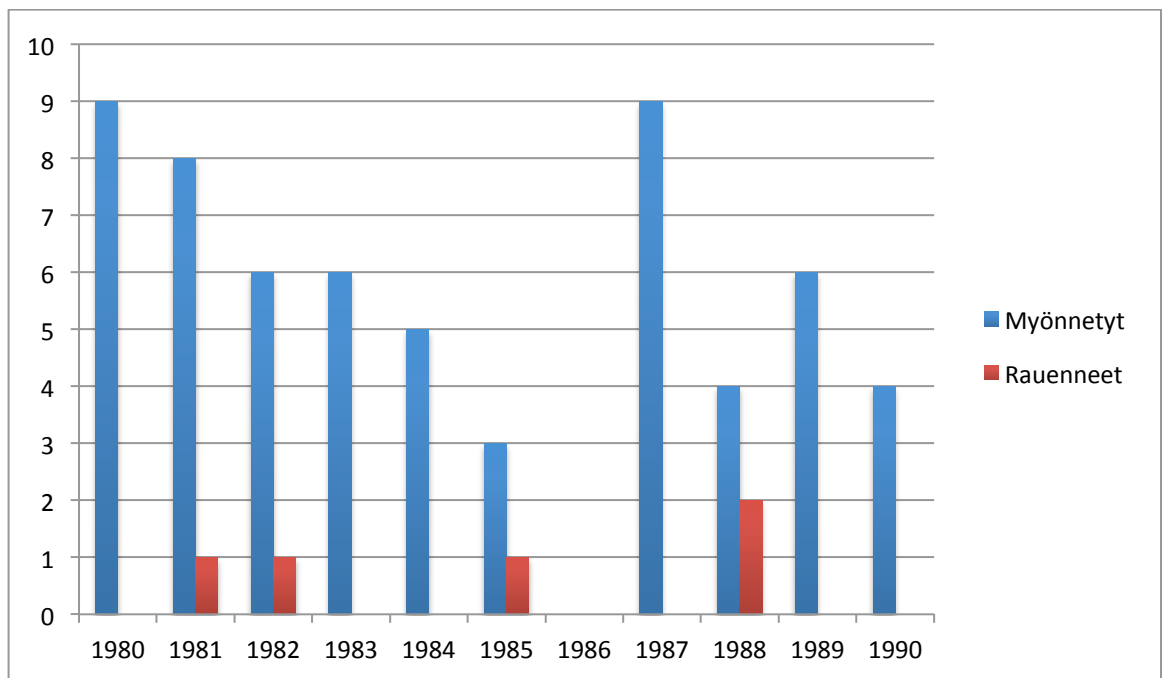
Anjalankosken ympäristöluvat 1980 – 1990



Anjalankosken ympäristöluvut 1991 – 2001

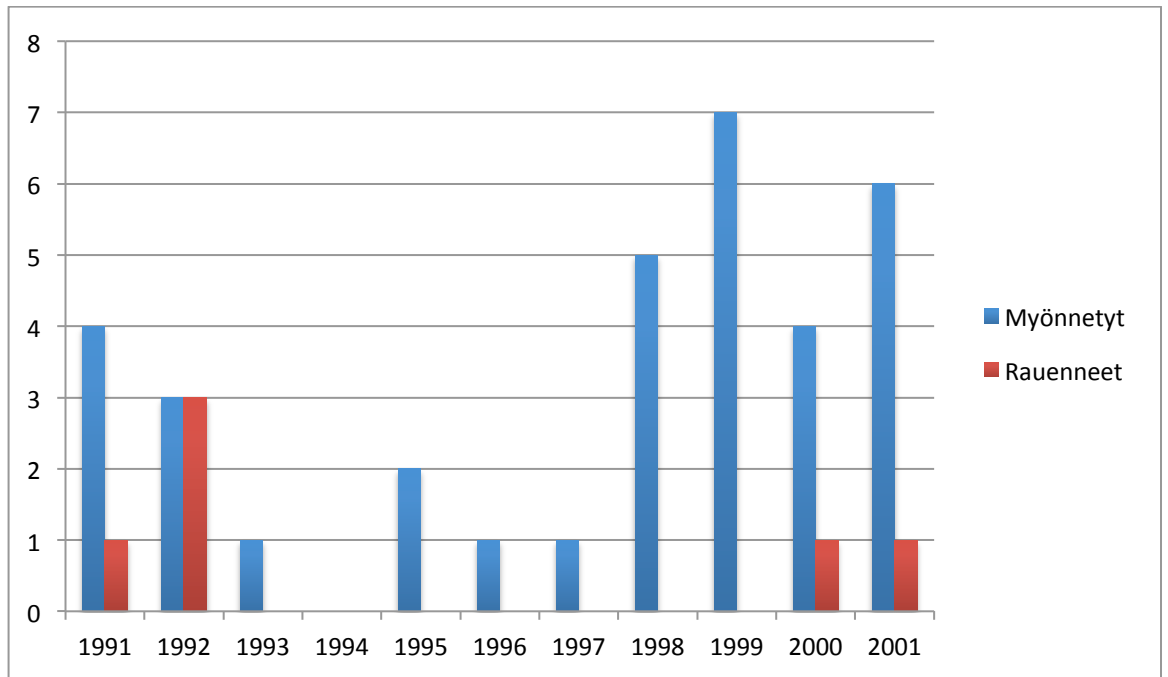


Anjalankosken ympäristöluvut 2002 – 2005

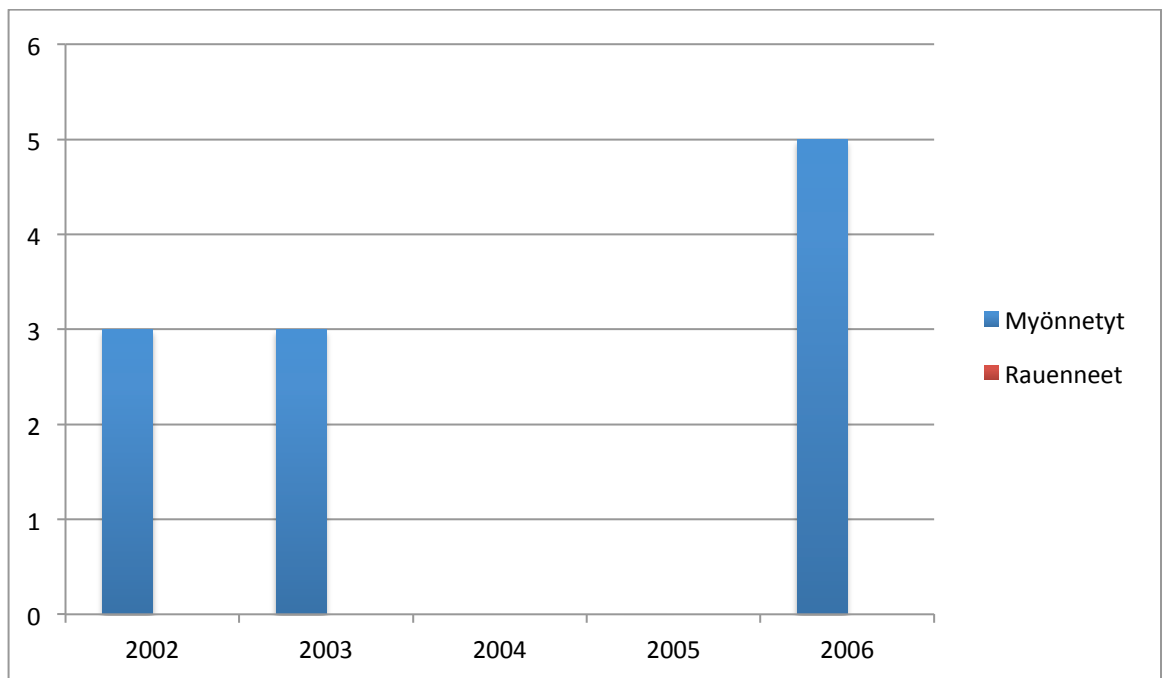


Elimäen ympäristöluvut 1980 – 1990

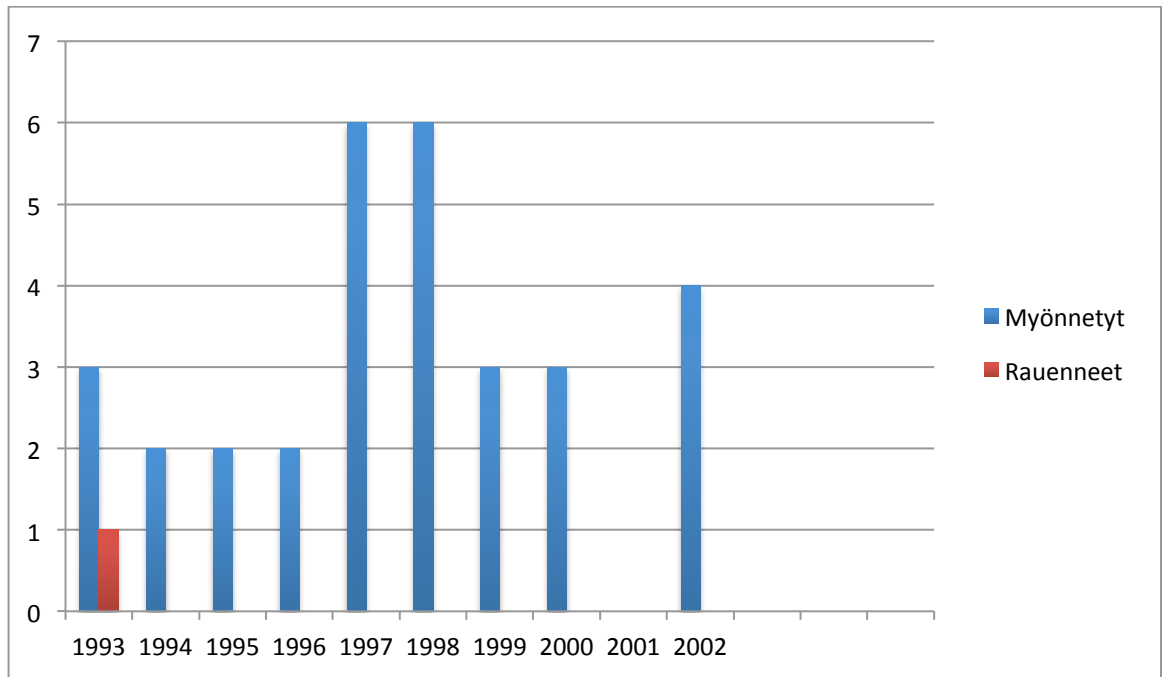




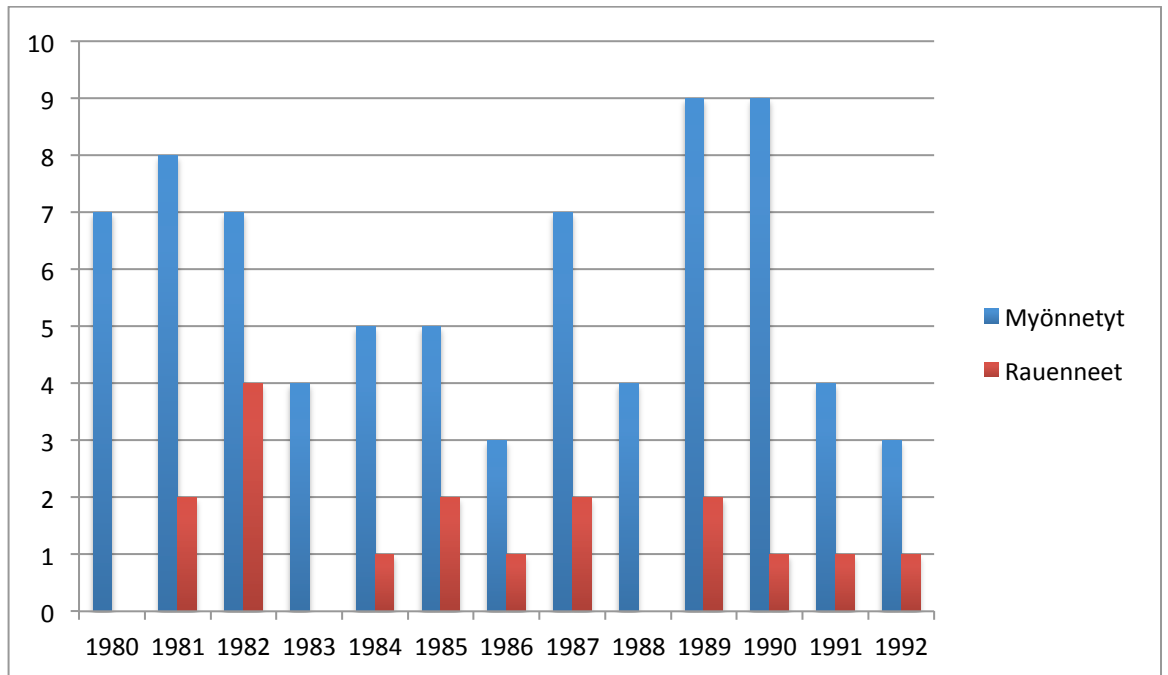
Elimäen ympäristöluvut 1991 – 2001



Elimäen ympäristöluvut 2002 – 2006



Valkealan ympäristöluvat 1993 – 2002



Kouvolan-Valkealan kansanterveystyön kuntaliiton ympäristöluvut 1980 – 1992