

HE 10/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain 21 ja 209 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia siten, että vesien laadun tutkimiseen liittyvästä kansallisesta hyväksymismenettelystä luovutaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Nykytilan arviointi.....	6
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	7
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	7
4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	7
4.2 Yritysvaikutukset.....	7
4.3 Viranomaisvaikutukset.....	8
4.4 Ympäristövaikutukset.....	9
5 ASIAN VALMISTELU.....	9
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	9
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	9
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	11
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	11
2 VOIMAANTULO.....	11
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	11
LAKIEHDOTUS.....	13
Laki ympäristönsuojelulain 21 ja 209 §:n muuttamisesta.....	13
LIITE.....	15
RINNAKKAISTEKSTI.....	15
Laki ympäristönsuojelulain 21 ja 209 §:n muuttamisesta.....	15

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 209 §:n 2 momentti perustuu ajatukseen siitä, että säännöksessä tarkoitetut eräät vesien laatuun liittyvät tutkimukset (*jäljempänä tarkkailututkimukset*) voi tehdä vain Suomen ympäristökeskuksen hyväksymä toimija, joka täyttää tietyt laissa ja lain nojalla annetussa asetuksessa säädetyt edellytykset. Säännöksen perustelujen mukaan (HE 214/2013 vp) tämä vesien laadun tarkkailututkimiseen liittyvä kansallinen hyväksymismenettely koskee ympäristönsuojelulakiin tai sen nojalla annettuihin viranomaisten päätöksiin perustuvia vesiin liittyviä selvityksiä, eli tyypillisesti luvanvaraiseen toimintaan liittyvää velvoitetarkkailua, mutta ei muuta toiminnanharjoittajan omaa tarkkailua tai muita vesitutkimuksia.

Ympäristönsuojelulain 209 §:n 2 momentin mukaisen vesien laadun tutkimiseen liittyvän hyväksymismenettelyn soveltaminen vaatii tuekseen lain säännöksiä täsmentävän valtioneuvoston asetuksen. Keväällä 2015 ympäristöministeriön asettama työryhmä valmisteli tätä asetusta. Valmistelussa oli tarkoitus mahdollisuuksien mukaan hyödyntää 1960-luvulta peräisin olevaa asetusta julkisen valvonnan alaisista vesitutkimuslaitoksista (325/1962, annettu 18.5.1962, *jäljempänä vanha vesitutkimusasetus*). Tarkoitus oli myös, että tämä vanha vesitutkimusasetus kumottaisiin, kun uusi asetusta tulisi voimaan.

Työryhmän työn aikana, virkatyönä tehdyn vaikutustenviannon yhteydessä, havaittiin, että vesien laatuun liittyvä kansallinen hyväksymismenettely on vastoin pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman eräitä kirjauksia. Lisäksi todettiin, että hyväksymismenettely saattaisi olla ongelmallinen myös perustuslaillisista ja Euroopan unionin sisämarkkinoiden peruseriaatteiden näkökulmista. Näin ollen tässä esityksessä ehdotetaan, että ympäristöluvan edellyttämien vesitutkimusten kansallisesta hyväksymismenettelystä luovutaan kokonaan.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädäntö

Ympäristöluvan haltijat ovat velvollisia tekemään vesien laadun tarkkailututkimuksia, joista määrätään ympäristönsuojelulain (527/2014) nojalla annetussa ympäristöluvassa. Tarkkailututkimusten laadulla on keskeinen merkitys ympäristönsuojelulain toimeenpanon kannalta. Ympäristönsuojelulain 209 § (mittausten ja tutkimusten laadunvarmistus), 21 § (valtion viranomaiset) ja 25 § (asiantuntijaviranomaiset ja -laitokset) sisältävät tarkkailututkimusten laadunvarmistukseen liittyvää sääntelyä.

Ympäristönsuojelulain 209 §:ssä säädetään lain täytäntöönpanon edellyttämien mittausten ja tutkimusten laadunvarmistuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan lain täytäntöönpanon edellyttämät mittaukset, testaukset, selvitykset ja tutkimukset on tehtävä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin. Pykälän 2 momentin mukaan pinta- ja pohjaveden sekä ympäristöön johdettavan jäteveden laatuun sekä sedimenttiin ja vesieliöstöön (ympäristövaikutuksiin) liittyvät 1 momentissa tarkoitetut mittaukset, testaukset, selvitykset ja tutkimukset voi tehdä vain hyväksytty toimija. Suomen ympäristökeskus hyväksyy toimijan hakemuksesta julkiseen käyttöön tarkoitettuun luetteloon määrääjäksi. Luetteloon merkitään toimijan yhteystiedot ja pätevyysalue. Hyväksymisen edellytyksenä on, että toimijalla on haetun pätevyysalueen kannalta riittävät tekniset toimintaedellytykset ja kirjallinen laatujärjestelmä, johon sisäl-

HE 10/2016 vp

tyy tulosten luotettavuuden kannalta riittävä laadunvarmistus. Lisäksi henkilökunnalla on oltava tehtävän edellyttämä koulutus ja pätevyys. Pykälän 4 momentin 3 kohtaan sisältyvän asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettujen toimijoiden hyväksymisen edellytyksistä ja hyväksymisen voimassaolosta sekä hyväksytyistä toimijoista pidettävään julkiseen luetteloon merkittävistä tiedoista.

Ympäristönsuojelulain 21 §:ssä säädetään viranomaisten tehtävistä. Pykälän 4 momentin mukaan Suomen ympäristökeskus huolehtii 209 §:n 2 momentissa tarkoitetuista hyväksymistehtävistä.

Ympäristönsuojelulain 25 §:ssä säädetään asiantuntijaviranomaisista ja -laitoksista. Säännöksen mukaan valtion viranomaiset ja tutkimuslaitokset voivat toimia lain mukaisina asiantuntijaviranomaisina tai -laitoksina antamalla lausuntoja sekä tekemällä tutkimuksia ja selvityksiä tämän lain mukaisille viranomaisille. Ympäristöministeriö voi määrätä asiantuntijalaitoksen toimimaan ympäristöalan kansallisena vertailulaboratoriona. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä asiantuntijaviranomaisista ja -laitoksista sekä niiden tehtävistä. Suomen ympäristökeskus toimii ympäristönsuojelulain 25 §:n tarkoittamana ympäristöalan kansallisena vertailulaboratoriona, jonka pätevyysalueeseen kuuluu vesien ja kiinteiden näytteiden kemiallinen, ekotoksikologinen ja biologinen testaus- ja näytteenotto toiminta. Ympäristönsuojelulain 209 §:n 2 momentti ja siihen liittyvä valtuussäännös, sekä nimenomainen säännös Suomen ympäristökeskuksen hyväksymistehtävästä lisättiin lakiin ympäristönsuojelulain uudistuksen yhteydessä. Tämän sääntelyn taustalla on vanha vesitutkimusasetus, jonka mukaan maataloushallitus on voinut hakemuksesta hyväksyä laitoksen julkisen valvonnan alaiseksi Asetuksessa säädetään hyväksymisen edellytyksistä, jotka kohdistuvat muun muassa henkilöstöön ja välineistöön. Asetukseen sisältyy myös hyväksytyin laitoksen toimintavelvollisuuksia koskeva säännös, jossa säädetään niistä seikoista, joita laitoksen on noudatettava tutkimustehtäviä tehdessään. Asetuksessa säädetään myös hakemuksen sisällöstä ja maataloushallituksen tehtävistä. Lisäksi säädetään, että hyväksytty laitos saa nimensä ohessa käyttää merkintää ”Julkisen valvonnan alainen vesitutkimuslaitos. Asetuksen noudattamisen valvontatehtävä osoitetaan maataloushallitukselle. Asetuksessa säädetään myös hyväksymisen peruuttamisesta. Asetuksessa maataloushallitukselle säädetty hyväksyntätehtävä on erilaisten vaiheiden jälkeen käytännössä siirtynyt Suomen ympäristökeskuksen hoidettavaksi ja kystein tehtävä on huomioitu Suomen ympäristökeskuksen maksullisista suoritteista annetuissa asetuksissa.

Vuonna 2000 tuli voimaan aikaisempi ympäristönsuojelulaki (86/2000), joka sisälsi mittauksia ja tutkimuksia koskevan yleisen säännöksen (108 §) sekä asetuksenantovaltuuden antaa mittauksia ja tutkimuksia koskevaa tarkempaa sääntelyä. Sen nojalla oli tarkoitus antaa asetus-tasoista sääntelyä. Tässä yhteydessä oli tarkoitus siirtää uuteen asetukseen ainakin osa vanhan vesitutkimusasetuksen hyväksymismenettelyä koskevasta sääntelystä. Tätä uutta asetusta luonnosteltiin, mutta sitä ei ole annettu.

Asiaa tarkasteltiin uudestaan vuonna 2014 toteutetun ympäristönsuojelulain uudistuksen yhteydessä. Tällöin päädyttiin siihen, että osa vanhan vesitutkimusasetuksen sääntelystä siirrettiin perustuslaillisista syistä ympäristönsuojelulain (527/214) 209 §:n 2 momenttiin. Hyväksymistehtävä osoitettiin Suomen ympäristökeskukselle ja lakiin lisättiin hyväksymismenettelyyn liittyvä asetuksenantovaltuus.

Ympäristönsuojelulain 209 §:n 2 momentin sääntelyä valmisteltaessa ajatuksena oli, että lain sääntelyä täydentävä valtioneuvoston asetus valmisteltaisiin mahdollisimman pian lain voimaantulon jälkeen ja vanha vesitutkimusasetus kumottaisiin. Ympäristöministeriö asetti ke-

HE 10/2016 vp

väällä 2015 työryhmän valmistelevaan valtioneuvoston asetuksen ja siihen liittyvän taustamuistion siten, että asetus voitaisiin esitellä valtioneuvoston hyväksyttäväksi syksyllä 2015. Työryhmän toimikausi oli 1.1.—29.5.2015 ja se piti seitsemän kokousta. Valmistelussa pidettiin sidosryhmille avoin kuulemistilaisuus 15.4.2015.

Asetusta valmisteltaessa, virkatyönä tehdyn vaikutustenarvioinnin yhteydessä havaittiin, että vesien laadun tutkimiseen liittyvä kansallinen hyväksymismenettely on vastoin pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjauksia. Lisäksi todettiin, että kyseinen hyväksymismenettely saattaisi olla ongelmallinen myös perustuslaillisista ja Euroopan unionin sisämarkkinoiden peruseriaatteiden näkökulmista. Näiden seikkojen vuoksi ympäristöministeriö päätti keskeyttää asetuksen valmistelutyön ja aloittaa tämän hallituksen esityksen valmistelun. Samanaikaisesti ryhdyttiin valmistelevaan myös vanhan vesitutkimusasetuksen kumoamista.

Käytäntö

Ympäristönsuojelulain 209 §:n 2 momenttia ei ole voitu soveltaa käytännössä, koska lain sääntelyä täsmentävää valtioneuvoston asetusta ei ole annettu.

Sen sijaan julkisen valvonnan alaisia tutkimuslaitoksia on vanhan vesitutkimusasetuksen voimassaoloaikana hyväksytty kymmeniä. Yksityiskohtaista selvitystä asiasta ei ole saatavilla. Käytännössä vanhan vesitutkimusasetuksen mukaisia hyväksymisiä ei ole tehty lähes 15 vuoteen eli vuoden 2002 jälkeen. Suomen ympäristökeskuksen kirjaamossa on ajalla 7.9.1992—13.3.2002 tässä asiaryhmässä vireillä yhteensä noin 30 asiaa. Osassa näistä on annettu kielteinen päätös. Vuoden 2002 jälkeen tässä asiaryhmässä ei ole Suomen ympäristökeskuksen kirjaamon mukaan vireillä yhtään asiaa.

Jos vesitutkimusalan tarkkailututkimuksia tarjoava yritys on tullut markkinoille vuoden 2002 jälkeen, hyväksymismenettelyä ei ole sovellettu.

Käytännössä vesien laadun tarkkailututkimuksia ostetaan nykytilanteessa vesitutkimusalan toimijoilta, jotka tarjoavat asiantuntijapalveluita. Näiden toimijoiden joukossa on kotimaisia ja ulkomaisia yrityksiä. Asiantuntijapalvelut voivat kattaa useita vesitutkimusten osa-alueita (pätevyysalueet). Pätevyysalueina voi olla muun muassa pohjavesien tutkimus, jätevesien tutkimus, tavanomainen vesistötutkimus, vesieliöstön tutkimus ja sedimenttitutkimus sekä vesiympäristölle haitallisten aineiden tutkimus. Pienten ja keskisuurten vesitutkimusalan toimijoiden tarjoavat asiantuntijapalvelut kattavat yleensä vain yhden tai muutaman pätevyysalueen. Lisäksi vesitutkimuksia tekevät vesiensuojeluyhdistykset.

Vesien laadun tarkkailututkimukset ovat osa vesitutkimuksia. Vesitutkimusten laadun varmistamisessa olennainen merkitys on alalla yleisesti käytössä olevilla vapaaehtoisuuteen perustuvilla menetelmillä ja käytännöillä. Ympäristönäyteenottajat voivat osoittaa pätevyytensä myös Suomen ympäristökeskuksen myöntämän henkilösertifikaatin avulla. Lisäksi vesitutkimusalan toimijoilla on käytössä akkreditoituja menetelmiä ja sertifioituja toimintajärjestelmiä sekä muita kansainvälisesti ja kansallisesti hyväksytyjä standardeja ja menetelmiä.

Nykytilanteessa lain täytäntöönpanon edellyttämien ympäristöttestauksen ja näytteenoton laatua varmennetaan myös siten, että Suomen ympäristökeskus toimii ympäristönsuojelulain 25 §:n nojalla ympäristöalan kansallisena vertailulaboratoriona tuottaen vertailulaboratoriopalveluja. Vesitutkimusalan toimijat, mukaan lukien tarkkailututkimuksia tekevät toimijat, voivat ostaa näitä toimintansa laatua ja pätevyyttä varmistavia palveluita Suomen ympäristökeskukelta.

Edellä selostetun perusteella voidaan todeta, että keskeisimmät tarkkailututkimusten laadun varmistamiseen liittyvät säännökset nykytilanteessa ovat ympäristönsuojelulain 209 §:n 1 momentin yleinen säännös mittausten ja tutkimuksen laadunvarmistamisesta ja 25 §:ään sisältyvä vertailulaboratoriotoimintaan koskeva säännös. Molemmat säännökset sisältyivät jo vanhaan ympäristönsuojelulakiin (86/2000). Lisäksi tarkkailututkimusten laadun varmistamisessa olennaisessa asemassa ovat vesitutkimusalalla laajalti käytössä olevat akkreditoituneet menetelmät ja sertifioidut toimintajärjestelmät, sekä muut standardit ja menetelmät.

2.2 Nykytilan arviointi

Kaikkia voimassa olevia säädöksiä ja uusia säädöshankkeita on arvioitava myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kannalta. Vesien laadun tarkkailututkimiseen liittyvä ympäristönsuojelulain mukainen kansallinen hyväksymismenettely on selvästi vastoin hallitusohjelmaa. Hallitusohjelma sisältää muun muassa yritysten toimintaedellytysten parantamiseen tähtääviä kirjauksia seuraavasti: ”Elinkeinoelämän kilpailukykyä ja yritystoiminnan edellytyksiä kaikessa päätöksenteossa vahvistetaan. Teollisuuden kustannuksia ei vaalikauden aikana lisätä hallituksen toimesta. Markkinoiden toimintaa, vapaata kilpailua ja pienten ja keski suurten yritysten osallistumismahdollisuuksia hankintaprosesseihin edistetään uudistamalla keskeistä lainsäädäntöä ja purkamalla kilpailua estävää toimialakohtaista sääntelyä.”

Ympäristönsuojelulain mukaista vesien laadun tarkkailututkimukseen liittyvää hyväksymismenettelyä ei ole käytännössä voitu soveltaa lainkaan, koska lain sääntelyä täsmentävää valtioneuvoston asetusta ei ole annettu. Joka tapauksessa vesien laadun tarkkailututkimukseen liittyvän kansallisen hyväksymismenettelyn soveltaminen tarkoittaisi, että hyväksyminen olisi tarkkailututkimusalalla toimimisen edellytys. Tällöin alalle tulemiseen ja siinä toimimiseen tarvittaisiin toimimiseen määrävuosin uusittava viranomaishyväksyntä. Tämä saattaisi olla EU:n sisämarkkinoiden peruseriaateeseen kuuluvan palvelujen vapaan liikkuvuuden näkökulmasta ongelmallinen.

Tarkkailututkimuksiin liittyvän kansallisen hyväksymismenettelyn soveltaminen saattaisi myös olla ongelmallinen perustuslaissa säädetyin elinkeinonvapauden ja yhdenvertaisuuden kannalta. Hyväksymismenettelyn soveltaminen tarkoittaisi, että tarkkailututkimusten tekeminen edellyttäisi viranomaishyväksyntää. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että tarkkailututkimusten laadun varmistaminen hyväksymismenettelyn kautta ei ole välttämätöntä. Hyväksymismenettely ei kohdistuisi koko vesitutkimusalalle, vaan ainoastaan ympäristöluvan edellyttämiä vesitutkimuksia tekeviin toimijoihin. Vain näitä tutkimuksia tekevät toimijat joutuisivat maksamaan määräajoin uudistettavasta hyväksynnästä. Tämä olisi omiaan lisäämään näiden yritysten kustannuksia verrattuna muihin vesitutkimusalalla toimijoihin. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki (1299/2004) ei sisällä vastaavaa hyväksymismenettelyä toimijoille mainitun lain nojalla tehtäviin vesitutkimuksiin. Myös tästä näkökulmasta hyväksymismenettely on yhdenvertaisuuseriaateen näkökulmasta ongelmallinen.

Lisäksi käytäntö on osoittanut, ettei tarkkailututkimusten laadun varmistaminen hyväksymismenettelyn kautta ole välttämätöntä. Tarkkailututkimusten laatu voidaan riittävällä tavalla varmistaa muun sääntelyn (ympäristönsuojelulain 209 §:n 1 momentti ja 25 §) sekä muun muassa vesitutkimusalalla laajalti käytössä olevien akkreditoitujen menetelmien ja sertifioidujen toimintajärjestelmien kautta. Edellä selostetun perusteella kansallista hyväksymisjärjestelmää koskeva sääntely on syytä poistaa ympäristönsuojelulaista. Myös vanha vesitutkimusasetus on kumottava.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on luopua vesien laadun tutkimiseen liittyvästä kansallisesta hyväksymismenettelystä.

Ehdotuksena on, että ympäristönsuojelulain kahta pykälää muutettaisiin. Suomen ympäristökeskukselle osoitettu tehtävä poistettaisiin ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momentista. Samoin poistettaisiin hyväksymismenettelyä koskeva säännös 209 §:stä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vesien laadun tarkkailututkimisen liittyvän kansallisen hyväksymismenettelyn poistamisessa olisi kyse kilpailua estävän toimialakohtaisen sääntelyn purkamisesta ja yritystoiminnan edellytysten vahvistamisesta. Näin ollen ehdotus toteuttaisi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaa.

Ehdotuksella lakkautetaan vesien tarkkailututkimisen liittyvä kansallinen hyväksymismenettely. Näiden tarkkailututkimuksia tekevien toimijoiden asema rinnastuisi jatkossa muihin vesitutkimusalan toimijoihin, jotka eivät joudu hakemaan hyväksyntää alallaan toimimiselle. Näin ollen ehdotus yhtenäistäisi kaikkien vesitutkimusalan toimijoiden toimintaedellytyksiä ja parantaisi siten eri säädösten nojalla vesien laadun seurantaa ja tarkkailututkimuksia tekevien toimijoiden yhdenvertaisuutta.

4.2 Yritysvaikutukset

Ehdotetulla muutoksella vesien tarkkailututkimuksia tekeviin yrityksiin kohdistuva hallinnollinen taakka kevenee, koska hyväksymistä ei tarvitse hakea eikä menettelystä johtuvia kustannuksia muodostu. Ehdotuksella ehkäistään myös ne kustannukset, joita yrityksille olisi tästä määrävuosin haettavasta hyväksymisestä ja siihen liittyvästä menettelystä aiheutunut. Hakemusmenettelyyn liittyen sen valmisteluun ja aineiston kokoamiseen olisi tarvittua myös henkilöpanosta yrityksissä.

Hyväksymismenettelyn poistaminen tarkoittaisi, ettei tarkkailututkimuksia tekevien toimijoiden tarvitse hakea toiminnalleen hyväksymistä eikä hyväksymismenettelystä johtuvia hallinnollisia kustannuksia (esimerkiksi hakemuksen valmistelu ja uusiminen määrävuosin) siten muodostu. Hyväksymismenettelystä olisi peritty hakijalta maksu. Menettelyn kustannukset olisivat määräytyneet osin sen perusteella, kuinka moneen vesien laadun tarkkailututkimisen pätevyysalueista hyväksyntää haettaisiin. Kustannukset olisivat muodostuneet valtion maksuperustelakiin (150/1992) perustuvana sangen korkeiksi, jolloin tämä seikka olisi voinut muodostaa esteen alalle tuloon tai siinä toimimisessa. Julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee lain 6 §:n 1 momentin mukaisesti vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Näin ollen maksu olisi voinut muodostua erityisesti pienten toimijoiden kannalta kohtuuttomaksi.

Hyväksymismenettelyn poistaminen edistää perustuslaissa säädettyä elinkeinonvapautta. Hyväksymismenettely olisi ollut myös selvästi päällekkäinen menetelmä suhteessa yritysten ser-

tifioituihin laatujärjestelmiin ja standardeihin tai muihin kansainvälisesti ja kansallisesti hyväksytyihin menetelmin nähden.

Hyväksymismenettelyn poistaminen tarkoittaisi, että samalla poistettaisiin myös sääntely hyväksytyistä toimijoista laadittavasta julkisesta luettelosta. Tämän luettelo olisi jossain määrin voinut tuoda markkinointietua tarkkailututkimuspalveluja tuottaville yrityksille. Lisäksi luettelo olisi saattanut joiltain osin helpottaa ja yksinkertaistaa palveluntarjoajien ja palveluntarvitsijoiden kohtaamista. Ehdotus tarkoittaisi siten, että palveluja tilaavien tulee muulla tavoin kuin luettelosta tarkistamalla selvittää ja varmistua tarkkailututkimuspalvelujen tarjoavien toimijoiden palvelujen laadusta.

Ympäristöluvan haltijan tulee tarkkailututkimuspalveluja hankkiessaan edellyttää palvelun tuottajalta tarvittavan tutkimuksen laatuun ja laajuuteen nähden riittävien yleisten 209 §:n 1 momentissa säädettyjen vaatimusten täyttämistä. Palvelun tarjoaja puolestaan vastaa oman toimintansa laadusta, jota tilaaja valvoo. Vastuu laadun varmistuksesta on tilaajalla kuten aikaisemminkin.

Vesien tarkkailututkimuspalveluja ostavien yritysten näkökulmasta hyväksymismenettelyn viranomaiskustannukset olisivat vaikuttaneet suoraan myös tarkkailututkimuspalvelujen hintoihin niitä korottavasti.

Vanhan vesitutkimusasetuksen voimassaoloaikana julkisen valvonnan alaisia tutkimuslaitoksia on hyväksytty kymmeniä. Yksityiskohtaista selvitystä asiasta ei enää ole saatavilla. Hyväksyntä on ollut voimassa toistaiseksi. Näiden toimijoiden osalta esitys yhdessä vanhan vesitutkimusasetuksen kumoamisen kanssa tarkoittaa, että myönnetyn hyväksymisen säädöspohjainen asema katoaa, mutta toimijat voivat kuitenkin jatkaa toimintaansa kuten aikaisemminkin. Kuten edellä on selostettu, jos vesitutkimusalan tarkkailututkimuksia tarjoava yritys on tullut markkinoille vuoden 2002 jälkeen, hyväksymismenettelyä ei ole lainkaan sovellettu. Ympäristönsuojelulakiin sisältyvä mittausten ja tutkimusten laadunvarmistusta sekä vertailulaboratoriotoimintaa koskeva sääntely, ja vesitutkimusosalalla käytössä olevat akkreditoidut menetelmät ja sertifioidut toimintajärjestelmät ovat riittävällä tavalla varmistaneet tarkkailututkimusten laadun. Vuoden 2002 jälkeen alalle tulleista yrityksistä ei myöskään ole saatavilla kootusti tietoja, mutta joka tapauksessa myös nämä yritykset voivat lain sääntelystä ja vanhan vesitutkimusasetuksen kumoamisesta huolimatta jatkaa toimintaansa kuten aikaisemminkin.

4.3 Viranomaisvaikutukset

Suomen ympäristökeskuksessa ei ole tarvetta varata henkilöstöä eikä toimintamäärärahoja vesien laadun tutkimukseen liittyvään toimijoiden hyväksymismenettelyyn. Tämä on johdonmukaista Suomen ympäristökeskukselle asetettujen mittavien toimintameno- ja tavoitteiden kanssa.

Ympäristönsuojelulain mukaisia valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Näiden valvontaviranomaisien kanalta vaikutuksena on, että ne eivät voisi ympäristönsuojelulain 209 §:n 2 momentissa tarkoitettuun julkiseen luetteloon pohjautuen selvittää tarkkailututkimusta tekevän toimijan pätevyyttä. Tämä voi lisätä vesien tarkkailututkimusten valvontatehtäviin liittyvää työtä jonkin verran. Tämän tarkempaa arviota ehdotuksen vaikutuksesta valvontaviranomaisten työmäärään ei pystytä esittämään, koska hyväksymismenettelyä ei ole käytännössä voitu ottaa käyttöön asetustasoisen sääntelyn puuttuessa.

4.4 Ympäristövaikutukset

Tarkkailututkimusten laadulla ja luotettavuudella on keskeinen merkitys ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvonnassa. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, ettei tarkkailututkimusten laadun varmistaminen hyväksymismenettelyn kautta ole välttämätöntä.

Ympäristönsuojelulain 209 §:n 1 momentti ja siihen liittyvät asetuksenantovaltuudet jäävät edelleen voimaan varmistaen riittävällä tavalla lain täytäntöönpanon edellyttämien vesiin liittyvien tutkimusten laadun. Myös lain 25 §:n mukainen vertailulaboratoriotointa osaltaan varmentaa ympäristötutkimusten ja siten myös tarkkailututkimusten laatua. Lisäksi vesitutkimusalalla toimivilla yrityksillä on laajalti käytössä akkreditoituja menetelmiä ja sertifioituja toimintajärjestelmiä ja muita kansainvälisesti ja kansallisesti hyväksytyjä standardeja ja menetelmiä, joilla on keskeinen merkitys myös vesiin liittyvien tutkimusten laadun varmistamisessa. Lähtökohtaisesti alalla erottaudutaan osoitetulla palvelujen laadulla, pätevyydellä ja sertifikaateilla. Yritysvastuu ja markkinat –ajattelun näkökulmasta toimivat ja terveet markkinat huolehtivat siitä, että tutkimusten laatu säilyy hyvänä.

Edellä selostetun perusteella ympäristönsuojelulain täytäntöönpanon edellyttämien vesitutkimusten laatu ei heikkenisi, vaikka hyväksymismenettely poistetaan. Ehdotuksella ei siten olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Esitysluonnos on ollut lausunnolla 9.11.—10.12.2015. Lausuntopyyntö oli saatavilla ympäristöministeriön www-sivuilla. Lausuntopyyntöä myös mainittiin, että lausunnon saavat antaa myös muut kuin jakelussa mainitut.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Lausunnot

Hallituksen esitysluonnoksesta saatiin yhteensä 17 lausuntoa, joista laadittiin lausuntoyhteen veto. Neljässä lausunnossa ei ollut sisällöllisiä ehdotuksia. Yleisesti lähes kaikissa lausunnoissa painotettiin vesitutkimusten laadun tärkeyttä.

Ehdotusta kannatettiin yhdeksässä lausunnossa, jotka antoivat elinkeinoelämän, yrittäjien ja kuntien edunvalvontajärjestöt sekä yksittäiset alan toimijat kuten myös yksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus elinkeinoelämän näkökulmasta. Lisäksi myöskään maa- ja metsätalousministeriö ei vastusta ehdotusta.

Kolmeen lausuntoon sisältyvien perusteiden mukaan esitystä ei tule toteuttaa lainkaan tai toteutusta ei tule tehdä ehdotuksen mukaisena. Hyväksymisjärjestelmän pysyttämiseen esitettiin useita perusteita. Yhden lausunnon mukaan esityksen toteutuessa tuotetun mittaustiedon laatua ei pystytä varmistamaan, jos järjestelmästä luovuttaisiin. Yhdessä lausunnossa esitettiin ympäristötiedon näkökulmasta, että ehdotus ei ole hyväksyttävä. Tämän lausunnon mukaan hyväksymismenettelystä kokonaan luopumisen sijaan tulisi selvittää mahdollisuuksia saattaa säädös paremmin käytäntöön sovellettavaksi mm. riittävällä siirtymäajalla, jonka puitteissa ehditään laatia tarvittava asetus ja ottaa menettely käyttöön hallitusti. Lisäksi myös yhdessä lausunnossa katsottiin, että muutos vaarantaa näytteenoton laatua, yhdenmukaisuutta ja käyttökelpoi-

HE 10/2016 vp

suutta. Näistä lausunnoissa kahdessa ehdotettiin myös 209 §:n täsmentämistä, mutta ei esitetty konkreettisia säännösmuotoiluja.

Oikeusministeriö lausuu, että jatkovalmistelussa tulee tarkastella hyväksymismenettelystä luopumista perustuslain 124 §:n valossa, jos asiaan kytkeytyy hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaisella.

Lisäksi vanhan vesitutkimusasetuksen kumoamista edellytettiin kahdessa lausunnossa. Muutamassa lausunnossa ehdotettiin yleisperustelujen korjaamista tai perustelujen täydentämistä.

Lausuntojen huomioon ottaminen

Perustuslain 124 §:n mukaista arviointia ei ole sisällytetty ehdotukseen, koska kyseessä on ympäristölupavelvollisen yrityksen ostamasta velvoitetarkkailupalvelusta toiselta yritykseltä. Tähän ei sisälly perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua sääntelyä.

Lausuntojen perusteella sekä yleisperusteluja ja vaikutusten arviointia on tarkennettu ja täydennetty.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa on valmisteltu ehdotus vanhan vesitutkimusasetuksen kumoamiseksi. Tämä esitys ja kyseinen kumoamissäädös muodostavat kokonaisuuden ja ne olisi tarkoituksenmukaista käsitellä samassa valtioneuvoston yleisistunnossa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

21 §. *Valtion viranomaiset.* Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavan poistamalla toisen virkkeen alkuosasta viittaus Suomen ympäristökeskuksen 209 §:n 2 momentin mukaiseen tehtävään. Muilta osin momenttia ei ehdoteta muutettavan. Momentti vastaisi muutoin nykyisen säännöksen sisältöä kuten HE 214/2014 vp:n ja HE 257/2014 vp:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty.

209 §. *Mittausten ja tutkimusten laadunvarmistus.* Pykälän 1 momentti on tarkoitus säilyttää ennallaan. Se sisältäisi yleisen säännöksen mittauksen ja tutkimusten tekemisestä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin ja vastaisi kokonaisuudessaan siten nykyisen säännöksen sisältöä kuten HE 214/2014 vp:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavan kokonaisuudessaan. Pinta- ja pohjaveden sekä ympäristöön johdettavan jäteveden laatuun, sedimenttiin tai vesieliöstöön liittyvien mittausten, testausten, selvitysten ja tutkimusten tekemiseen oikeuttavasta toimijan hyväksymisestä luovuttaisiin.

Pykälän 3 momentin ehdotetaan säilytettävän ennallaan ja siitä muodostuisi uuden 209 §:n 2 momentti. Momentin aineelliset perustelut sisältyvät HE 214/2014 vp:n yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Pykälän 4 momentista muodostettaisiin uuden pykälän 3 momentti. Tämän asetuksenantovaltuuden sisältöä muutettaisiin siten, että siitä ehdotetaan poistettavan kohta 3) tarpeettomana ja tehtävän siihen liittyvä tekninen muutos 2) kohdan loppuun. Kohdassa 3) säädetään nyt 209 §:n 2 momentissa tarkoitettujen toimijoiden hyväksymisen edellytyksistä ja hyväksymisen voimassaolosta sekä hyväksytyistä toimijoista pidettävään julkiseen luetteloon merkittävistä tiedoista. Uuteen momenttiin kolme jäisi siten kaksi kohtaa ja niiden osalta aineelliset perustelut sisältyvät myös HE 214/2014 vp:n yksityiskohtaisiin perusteluihin.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä syyskuuta 2016.

Tämä hallituksen esitys ja vanhan vesitutkimusasetuksen kumoaminen muodostavat kokonaisuuden. Näin ollen lain ja vanhan vesitutkimusasetuksen kumoamisen olisi syytä tulla voimaan samanaikaisesti.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hyväksymismenettelyn poistamista tulee arvioida perustuslain kannalta. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 § (elinkeinonvapaus) ja perustuslain 20 §:n 2 momentin (vastuu ympäristöstä) sekä 6 § (yhdenvertaisuus) kannalta.

Vesien laatuun liittyvän hyväksymismenettelyn poistaminen edistäisi perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinonvapauden toteutumista. Käytäntö on osoittanut, että vesien laadun tarkkailututkimiseen liittyvän hyväksymismenettelyn säilyttämiselle ei ole pakottavaa tarvetta. Näin sen vuoksi, että ympäristönsuojelulain täytäntöönpanon edellyttämien tarkkailututkimusten

HE 10/2016 vp

laatu voidaan riittävällä tavalla, ympäristönsuojelun tasoa heikentämättä, turvata ilman sitäkin. Perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön on mahdollista toteuttaa ilman tätä elinkeinonvapautta rajoittavaa hyväksymismenettelyä. Edellä selostetun perusteella esitys on sopusoinnussa sekä perustuslain 18 §:n että 20 §:n 2 momentin kanssa.

Vesitutkimuksia tekevien toimijoiden näkökulmasta sääntely muodostuisi PL 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta toteuttavaksi, kun tarkkailututkimustoimintaan kohdistuvaa viranomaismenettelyä ei olisi. Sääntely kohtelisi jatkossa tarkkailututkimuksia ja muita vesitutkimuksia tekeviä yhdenvertaisesti riippumatta siitä, mitä lakia vesitutkimukseen sovelletaan (ympäristönsuojelulaki tai laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä).

Edellä esitetyn perusteella ehdotus laiksi ympäristönsuojelulain 21 ja 209 §:n muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ympäristönsuojelulain 21 ja 209 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 21 §:n 4 momentti ja 209 §, sellaisena kuin niistä on 21 §:n 4 momentti laissa 423/2015, seuraavasti:

21 §

Valtion viranomaiset

Suomen ympäristökeskus toimii otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2009, jäljempänä *otsoniasetus*, sekä fluora-
tuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) 842/2006 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 517/2014, jäljempänä *F-kaasuasetus*, mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. Lisäksi Suomen ympäristökeskus ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä.

209 §

Mittausten ja tutkimusten laadunvarmistus

Tämän lain täytäntöönpanon edellyttämät mittaukset, testaukset, selvitykset ja tutkimukset on tehtävä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin.

Ilmatieteen laitos huolehtii ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY 3 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan mukaisesta ilmanlaadun mittausjärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden sekä I liitteen C osion mukaisesta mittaustulosten tarkastamisesta. Tarkastamisesta on laadittava vuosittain kirjallinen arvio, joka tulee toimittaa ympäristöministeriölle viimeistään 31 päivänä heinäkuuta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

1) näytteenotosta, mittaus-, laskenta- ja testausmenetelmistä, standardeista ja laskentamalleista, joita on käytettävä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten soveltamisessa;

HE 10/2016 vp

2) näytteenoton, mittausten, testausten, selvitysten ja tutkimusten luotettavuuden ja laadun varmistamisesta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2016

Pääministerin sijainen, ulkoasiainministeri

Timo Soini

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Laki

ympäristönsuojelulain 21 ja 209 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 21 §:n 4 momentti ja 209 §, sellaisena kuin niistä on 21 §:n 4 momentti laissa 423/2015, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

21 §

Valtion viranomaiset

Suomen ympäristökeskus toimii otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2009, jäljempänä otsoniasetus, sekä fluoratuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) 842/2006 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 517/2014, jäljempänä F-kaasuasetus, mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. Lisäksi Suomen ympäristökeskus huolehtii 209 §:n 2 momentissa tarkoitetuista hyväksymistehtävistä sekä ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä.

209 §

Mittausten ja tutkimusten laadunvarmistus

Tämän lain täytäntöönpanon edellyttämät mittaukset, testaukset, selvitykset ja tutkimukset on tehtävä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin.

Pinta- ja pohjaveden sekä ympäristöön johdettavan jäteveden laatuun sekä sedimenttiin ja vesieliöstöön liittyvät 1 momentissa tarkoitettut mittaukset, testaukset, selvitykset ja tutkimukset voi tehdä vain hyväksytyt toi-

Ehdotus

21 §

Valtion viranomaiset

Suomen ympäristökeskus toimii otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2009, jäljempänä otsoniasetus, sekä fluoratuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) 842/2006 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 517/2014, jäljempänä F-kaasuasetus, mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. Lisäksi Suomen ympäristökeskus ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä.

209 §

Mittausten ja tutkimusten laadunvarmistus

Tämän lain täytäntöönpanon edellyttämät mittaukset, testaukset, selvitykset ja tutkimukset on tehtävä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin.

Ilmatieteen laitos huolehtii ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY 3 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan mukaisesta ilmanlaadun mittaussjärjestelmien

Voimassa oleva laki

mija. Suomen ympäristökeskus hyväksyy toimijan hakemuksesta julkiseen käyttöön tarkoitettuun luetteloon määrääjäksi. Luetteloon merkitään toimijan yhteystiedot ja pätevyysalue. Hyväksymisen edellytyksenä on, että toimijalla on haetun pätevyysalueen kannalta riittävät tekniset toimintaedellytykset ja kirjallinen laatujärjestelmä, johon sisältyy tulosten luotettavuuden kannalta riittävä laadunvarmistus. Lisäksi henkilökunnalla on oltava tehtävän edellyttämä koulutus ja pätevyys.

Ilmatieteen laitos huolehtii ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY 3 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan mukaisesta ilmanlaadun mittausjärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden sekä I liitteen C osion mukaisesta mittaustulosten tarkastamisesta. Tarkastamisesta on laadittava vuosittain kirjallinen arvio, joka tulee toimittaa ympäristöministeriölle 31 päivään heinäkuuta mennessä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

1) näytteenotosta, mittaus-, laskenta- ja testausmenetelmistä, standardeista ja laskentamalleista, joita on käytettävä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten soveltamisessa;

2) näytteenoton, mittausten, testausten, selvitysten ja tutkimusten luotettavuuden ja laadun varmistamisesta;

3) 2 momentissa tarkoitettujen toimijoiden hyväksymisen edellytyksistä ja hyväksymisen voimassaolosta sekä hyväksytyistä toimijoista pidettävään julkiseen luetteloon merkittävistä tiedoista.

Ehdotus

vaatimuksenmukaisuuden sekä I liitteen C osion mukaisesta mittaustulosten tarkastamisesta. Tarkastamisesta on laadittava vuosittain kirjallinen arvio, joka tulee toimittaa ympäristöministeriölle viimeistään 31 päivänä heinäkuuta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

1) näytteenotosta, mittaus-, laskenta- ja testausmenetelmistä, standardeista ja laskentamalleista, joita on käytettävä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten soveltamisessa;

2) näytteenoton, mittausten, testausten, selvitysten ja tutkimusten luotettavuuden ja laadun varmistamisesta.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .*