

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia. Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin säännökset viranomaisen yhteydenpidosta valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa sekä viranomaisen mahdollisuudesta järjestää yleisön kuulemistilaisuuksia sekä säännös, jolla tarkennetaan Suomen ympäristökeskuksen tehtäviä ympäristövahingon vaaraa aiheuttaviin hylkyihin ja öljy- tai muun kemikaalivahingon yhteydessä likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.1.1 Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteistyö.....	3
1.1.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö.....	5
2.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät	7
3 Tavoitteet	8
3.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö.....	8
3.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.1.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö.....	9
4.1.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät ..	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	10
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	11
4.2.3 Ympäristövaikutukset	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	12
5.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö.....	12
5.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät	12
6 Lausuntopalaute	12
6.1 Johdanto	12
6.2 Ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momentti	12
6.3 Ympäristönsuojelulain 44 b § ja 115 e §.....	13
7 Säännöskohtaiset perustelut	14
8 Lakia alemman asteinen sääntely	18
9 Voimaantulo	18
10 Toimeenpano ja seuranta	18
10.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö.....	18
10.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät ..	18
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	18
LAKIEHDOTUS	20
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	20
LIITE	22
RINNAKKAISTEKSTI.....	22
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	22

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

1.1.1 Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteistyö

Hallituksen 5.4.2022 pitämässä neuvottelussa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026 (jäljempänä kehysriihi) päätettiin seuraavasti: ”Muutetaan ympäristönsuojelulakia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välisen yhteydenpidon ja tiedonvaihdon tehostamiseksi tällä vaalikaudella.”

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 21 §:ssä säädetään valtion viranomaisista. Pykälän 3 momentin mukaan aluehallintovirasto toimii valtion ympäristölupaviranomaisena siten kuin aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) ja sen nojalla säädetään. Lisäksi aluehallintovirasto käsittelee toimivaltaansa kuuluvat ilmoituksenvaraista toimintaa koskevat asiat. Pykälän 2 momentissa säädetään, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) ohjaa ja edistää tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoo näiden säännösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa siten kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) ja sen nojalla säädetään. Aluehallintovirasto toimii ympäristönsuojelulain mukaisena lupaviranomaisena, ja lisäksi aluehallintovirasto toimii vesilain (587/2011) 1:7 mukaisena lupaviranomaisena. ELY-keskuksissa puolestaan hoidetaan ympäristönsuojelulain mukaisten tehtävien lisäksi muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n mukaan erikseen niille säädettyjä tehtäviä alueiden käytön, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön sekä vesivarojen käytön ja hoidon asioissa.

Tässä esityksessä ehdotettavalla uudella 44 b pykälällä on vaikutus vain ympäristönsuojelulain mukaiseen lupamenettelyyn ja lupaharkinnan aikaiseen toimintatapaan, eikä tämä ympäristönsuojelulain muutos kohdistu muiden ympäristöhallinnon lakien toimintatapoihin ja menettelyihin.

Ympäristönsuojelulain nojalla ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014, jäljempänä ympäristönsuojeluasetus) 13 §:ssä säädetään muun ohella lupa-asian ja ilmoituksen käsittelystä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomainen voi lupa- tai ilmoitusasian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä.

Lupa- ja valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä lupahakemuksen käsittelyssä säädettiin ensimmäisen kerran nyttemmin kumotun ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) muutoksella (1792/2009). Muutoksella lupahakemuksen käsittelyä koskevaan 17 §:n 2 momenttiin lisättiin säännös, että lupaviranomainen voi lupa-asian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa.

Ympäristönsuojeluasetusta kokonaisuudessaan uudistettaessa vuonna 2014 vastaava säännös siirtyi 13 §:n 2 momenttiin. Voimassa olevan säännöksen mukaan viranomainen voi lupa- tai ilmoitusasian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa.

Ympäristönsuojelulakia on muutettu lukuisia kertoja sekä menettelyjen tehostamiseksi, että sääntelyn kehittämiseksi. Tästä huolimatta odotukset ympäristölupamenettelyn entistä parempaan ja sujuvampaan toteutumiseen ovat edelleen olemassa.

Kevään 2022 kehysriihessä hallitus linjasi, että ympäristönsuojelulakia muutetaan aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välisen yhteydenpidon ja tiedonvaihdon tehostamiseksi tällä vaalikaudella. Myös aiemmin hallituksen puoliväli- ja kehysriihessä keväällä 2021 päätettiin investointeihin liittyvien menettelyjen tehostamisesta, sekä laadukkaan ja sujuvan lupamenettelyn toimintaedellytysten vahvistamisesta. Kirjauksen mukaan, mikäli muilla toimenpiteillä tätä tavoitetta ei voida saavuttaa, annettaisiin hallituksen esitys kevätkaudella 2022. Tällä hallituksen esityksellä toteutetaan edellä mainittuja kehysriihien kirjauksia. Kirjausten tarkoituksena on ollut se, että valtion ympäristöviranomaisten välistä yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa tiivistettäisiin. Kirjaukset kohdistuvat erityisesti ympäristölupamenettelyyn, joissa asianomaisten viranomaisten eli aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välinen yhteistyö lupamenettelyssä on avainasemassa siinä, että nykyisessä virastorakenteessa viranomaisten yhteistyö olisi niin sujuvaa kuin mahdollista.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen maakuntauudistuksen yhteydessä valmisteltiin Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovan perustamista, jossa olisi muiden toimialojen ohella ollut aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristötehtävät yhdistävä valtakunnallinen ympäristötoimiala. Hallituksen esitykset kuitenkin raukesivat eduskunnassa keväällä 2019. Ennen sitä ympäristöhallinto alkoi kehittää omaa toimintaansa ympäristötoimialan toteuttamiseksi Luova-valmistelun yhteydessä ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämishankkeiden (OHKE-hankkeet) myötä. Luovan ympäristötoimialan valmisteluhanke (OHKE I) tuotti tuloksia, joiden katsottiin hyödyttävän toiminnan kehittämistä myös nykyisessä virastorakenteessa. Loppukevällä 2019 aloitetussa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteisessä valtakunnallisten toimintatapojen kokeiluhankkeessa (OHKE II) kokeiltiin käytännössä erilaisia yhteistyömuotoja ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen välillä hyödyntäen virkamiesten osaamista yli virastorajojen. Kokeiluihin osallistuneet asiantuntijat kokivat, että kokeillut toimintatavat edistivät viranomaisten välistä yhteistyötä ja myös tehostivat jossain määrin menettelyjä sekä paransivat asiakaspalvelua. Valtakunnallisesti yhtenäisten toimintatapojen kehittäminen ja käyttöönotto -hankkeessa (OHKE III) toimintatavat otettiin käyttöön aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa.

Luova-virastoa valmisteltaessa todettiin, että nykyisten kahden valtion ympäristöviranomaisen, ELY-keskuksen ja aluehallintoviraston yhdistyessä samaan viranomaiseen, olisi myös ympäristölupavaraisten toimintojen ennakko- ja jälkivalvonta muuttunut yhdeksi menettelylliseksi kokonaisuudeksi. Kun ympäristöä kuormittavan toiminnan vaatimat viranomaismenettelyt hoidettaisiin yhdessä viranomaisessa, olisi merkittäviä hyötyjä saatavilla esimerkiksi siinä, kun nykyisillä valvontaviranomaisilla olevaa valvonnassa kertynyttä tietoa valvottavista toiminnoista ja niiden ympäristövaikutuksista voitaisiin hyödyntää suoraan eri vaiheissa toiminnan suunnittelusta sen päättymiseen ja jälkitoimenpiteisiin saakka. Lisäksi kahden erillisen menettelyn, lupamenettelyn ja valvontamenettelyn, sulautuessa yhteen toiminta väistämättä tehostuisi. Ympäristöhallinnossa Luova-valmistelun yhteydessä tehdyssä valmistelutyössä löydettiin laajasti uusia toimintatapoja, joilla ympäristölupaa tai muuta hallinnollista hyväksymistä vaativien toimintojen käsittely viranomaisessa voisi parantua ja sujuvoitua nykyisestä. Keskeistä erityisesti ympäristölupamenettelyn kehittämisessä havaittiin olevan viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen.

1.1.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät

Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta siirrettiin ympäristöministeriön hallinnonalalta kokonaisuudessaan sisäministeriön hallinnonalalle pelastuslain (379/2011) muutoksella

(1353/2018), joka tuli voimaan 1.1.2019. Muutoksen yhteydessä aikaisemmin Suomen ympäristökeskuksen vastuulle kuulunut merialueen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan liittyvä pelastustoiminta ja sen yhteensovittaminen siirtyivät Rajavartiolaitokselle. Tehtävien siirron yhteydessä jäi avoimeksi, kenelle kuuluu vastuu ympäristövahingon vaaraa aiheuttaviin hylkyihin ja öljy- tai muun kemikaalivahingon yhteydessä likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen liittyvissä tehtävissä, joista Suomen ympäristökeskus vastasi aikaisemmin.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä virkatyönä. Valmistelun tukena on toiminut ympäristöministeriön asettama ohjausryhmä, jossa on ympäristöministeriön edustajien lisäksi ollut edustajat aluehallintovirastoista sekä ELY-keskuksista.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi -palvelussa 13.5.2022—7.6.2022. Lausuntoja pyydettiin 39 taholta, joihin kuuluivat aluehallintovirastot ja ELY-keskukset, eräitä ministeriöitä ja keskushallinnon virastoja sekä sidosryhmiä. Myös jake-lulistan ulkopuolisilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa. Lausuntoja saatiin yhteensä 19 taholta, joista kolmella ei ollut lausuttavaa esityksestä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston hankeikkunassa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella YM032:00/2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö

Ympäristöasioita hoidetaan neljässä aluehallintovirastossa ja 13:ssa ELY-keskuksessa, jotka vastaavat toimialueensa tehtävistä. Valtion ympäristöviranomaisten voimavarat ja osaaminen on jaettu alueellisesti, kuitenkin siten, että eräitä tehtäviä on keskitetty esimerkiksi tietyn ELY-keskuksen hoidettavaksi. Valtionhallinnon ympäristötehtäviä, niiden päällekkäisyyttä ja rinnakkaisuutta, tai sijoittumista eri virastoihin sekä virastojen organisatorisia ratkaisuja on selvitetty useasti edellisten hallituskausien aikana vuodesta 2012 lähtien. Kaikille selvityksille yhteistä on, että virastojen alueellisesti rajattu toimivalta ja työmäärään nähden riittämätön henkilöstömäärä aiheuttaa ympäristöhallinnon lupa- ja valvontatehtäville selkeitä ongelmia. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten alueellinen toimivalta ja tehtäväjako ei ole optimaalinen lupa- ja muiden hallinnollisten menettelyjen sujuvuuden, asiantuntijuuden, asiakkaan tai yhden luokun palveluiden näkökulmasta ja aiheuttaa haasteita hakijoiden yhtenäisen ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

Ympäristöministeriön OHKE-hankkeiden myötä aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on otettu laajasti käyttöön Luova-viraston valmistelun yhteydessä havaittuja ja myöhemmissä OHKE-hankkeissa edelleen kehitettyjä hyviä toimintatapoja. Tämän toiminnan tukemiseksi ympäristöministeriö myös lähetti 16.6.2020 aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille kirjeen, jossa kannustettiin yhteistyön ja vuorovaikutuksen lisäämiseen aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa sekä niiden välillä. Kirjeessä esitettiin toimintatapoja, joita aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia kannustettiin ottamaan yhtenäisesti käyttöön osaamisen ja asiantuntemuksen tehokkaaksi hyödyntämiseksi, viranomaismenettelyjen tehostamiseksi sekä toiminnan asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi. Hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan viranomaisten on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa sekä pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Hallintolain esitöissä HE 72/2002 vp. s.65—66 on mainittu viranomaisten väliset neuvottelut, lausunnot ja kaikenlaiset selvitykset sekä yhteistyön ajoittuminen mihin tahansa hallintoasian käsittelyn vaiheeseen.

Säännöksen tarkoituksena on tehostaa hallinnon toimivuutta vähentämällä viranomaisten hallinnonalakohtaisesta ja organisatorisesta eriytymisestä aiheutuvia käsittelyn viiveitä. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhä tiiviimpää yhteistyötä ja toimintatapojen uudistamista tarvitaan, jotta ympäristöön liittyvä viranomaistoiminta ja menettelyt olisivat niin tehokkaita ja sujuvia kuin mahdollista nykyisessä virastorakenteessa ja nykyisillä henkilövoimavaroilla, ja jotta asiantuntemusta ja erityisosaamista voitaisiin hyödyntää laajasti yli organisaatorajojen. Toimintatavat ovat vaihdelleet eri puolilla maata osin käsiteltävän asian luonteen, kiireellisyyden tai virkamiesten vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesti. Tiiviimmällä yhteistyöllä erityisesti ympäristölupamenettelyn ja lupaharkinnan aikana olisi mahdollista varmistaa aiempaa paremmin myös se, että viranomaiset tulkitsevat lupapäätöksen sisältöä samalla tavalla. Vaikka esimerkiksi ELY-keskukset hakevat muutosta aluehallintovirastojen päätöksiin verrattain harvoin, voisi aiempaa tiiviimmällä viranomaisten välisellä yhteistyöllä lupa-asiaissa olla mahdollista jopa vähentää ELY-keskuksen muutoksenhakua.

Viranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään tällä hetkellä muun muassa hallintolain 10 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen 39 §:ssä, asian selvittämisestä hallintolain 31 §:ssä, ja hakijan neuvonnasta ympäristönsuojelulain 39 a §:ssä. Tässä esityksessä ehdotettu säännös tarkentaa ja täydentää edellä mainittuja säännöksiä viranomaisten yhteydenpidosta ja yhteistyöstä siten, että vahvistettaisiin viranomaisten välisen yhteydenpidon toteuttamista säännönmukaisesti ympäristölupa- ja ilmoitusasioissa. Hallintolain 10 §:n perustelujen mukaan yhteydenpito viranomaisten välillä voi ajoittua mihin tahansa hallintoasian käsittelyn vaiheeseen. Tämä ei kuitenkaan ole vakiintunut ympäristöviranomaisissa toimintatavaksi, ja tästä syystä on tarpeen ehdotuksen mukaisesti säätää hallintolakia yksityiskohtaisemmin yhteydenpidon mahdollisuudesta missä tahansa menettelyvaiheessa. Ympäristönsuojelulain 39 a §:ssä säädetään, että lupaviranomainen voi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiaasta hakijan ja viranomaisen välille neuvonnan järjestämiseksi. Säännöksen nojalla on käyty niin sanottuja ennakoneuvotteluja vireille tulevasta hankkeesta, jossa viranomainen neuvoo hakijaa asiaan liittyvissä kysymyksissä. Erotuksena ennakkoliselle neuvonnalle tässä esityksessä säädetään lupamenettelyn ja lupaharkinnan aikaisesta viranomaisten yhteistyöstä.

Ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi lupa- tai ilmoitusasian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä. Asian selvittämiseen liittyy hakijan hakemusvaiheessa toimittama riittävä selvitys asian käsittelemiseksi, ja sen lisäksi tarpeellisissa määrin viranomaisten mahdollisuus keskustella tai neuvotella toistensa kanssa, taikka keskustella yhdessä hakijan kanssa seikoista, jotka ovat vielä epäselviä kulloisessakin asian käsittelyvaiheessa. Viranomainen voi myös järjestää ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n mukaisesti yleisön kuulemistilaisuuden, jos asian selvittämisen katsotaan vaativan laajemman yleisön kuulemistä tai asiasta keskustelemista. Viranomaisella tarkoitetaan säännöksessä ympäristönsuojelulaissa ja asetuksessa tarkoitettuja yleisiä viranomaisia, eli aluehallintoviraston sekä ELY-keskuksen lisäksi myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia. Ehdotettavaa yhteistyötä ei kuitenkaan rajoiteta vain valtion viranomaisiin, vaan yhteydenpitoa tulisi tarpeen mukaan toteuttaa myös muiden asianomaisten viranomaisten kanssa, kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen lisäksi esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa. Lupa- ja valvontaviranomaisen välinen neuvottelu lupa-asiaasta asian käsittelyn ja lupaharkinnan eri vaiheissa on mahdollista jo nykyisen ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n 2 momentin sääntelyn mukaan. Aloite neuvottelulle voi tulla paitsi lupaviranomaiselta itseltään myös valvontaviranomaiselta. Neuvotteluissa on mahdollista pyrkiä selvittämään asiaan liittyviä kysymyksiä, ja valvonnassa kertyvä tieto luvanvaraisesta toiminnasta on mahdollista hyödyntää täysimääräisesti lupa-asian käsittelyssä ja lupaharkinnassa. Neuvottelussa esiin tulleet keskeiset asiat voidaan kirjata tarpeellisessa laajuudessa

mukaan lupa-asian asiakirjoihin. Ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n sääntely koskee viranomaisten ja myös hakijan välistä yhteydenpitoa lupa-asian käsittelyssä, eikä sillä korvata tai muuteta virallista lausuntomenettelyä, jossa valvontaviranomaisen tulee tuoda esiin ne näkökohdat, jotka ovat asian ratkaisemisen kannalta merkittäviä. Aluehallintovirasto ja ELY-keskus tekevät jo nykyään yhteistyötä ympäristölupa-asioissa toistensa kanssa. Tätä yhteistyötä on kuitenkin tarpeen edelleen syventää, sillä ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen tehtävät ovat toisistaan erilliset, ja ne ovat hallinnollisesti eri viranomaisia. Ympäristölupamenettelyssä myös lupakokoonpanon riippumattomuus on johtanut pohdintaan, millä laajuudella valvontaviranomaisen asiantuntemusta on mahdollista hyödyntää. ELY-keskuksen valvonnallista ympäristöasioiden osaamista tulisi käyttää nykyistä enemmän hyödyksi lupamenettelyssä ja tukemassa lupaharkintaa. Lisäksi lain eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) 14 §:n 1 momentissa säädetään, että viranomaisten on tarpeen mukaan tehtävä yhteistyötä lupamääräysten yhteensovittamisen varmistamiseksi.

Useissa viime vuosien selvityshankkeissa on todettu, että ympäristölupamenettelyyn liittyvien viranomaisten välistä yhteistyötä on tarpeen tiivistää niin viranomaisten menettelyjen parantamiseksi kuin päätösten yksiselitteisyyden ja ymmärrettävyyden varmistamiseksi. Tällaisia selvityshankkeita ovat esimerkiksi Investointihankkeiden tehokas lupamenettely (INTELU), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29 ([linkki julkaisuun](#)), sekä Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueita koskeva selvitys VN/1300/2019.

2.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät

Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä Itämeren pohjassa on lukuisia ympäristövahingon vaaraa aiheuttavia hylkyjä, joissa on joko polttoaineena tai lastina öljyä. Ympäristövahingon vaaraa aiheuttaviksi hylyiksi katsotaan sellaiset hylyt, joista korroosion ja hylyn haurastumisen vuoksi saattaa vuotaa mereen öljyä muodostaen joko äkillisen tai pitkäaikaisen pilaantumisvaaran meriympäristölle. Näiden hylkyjen seurantaan tai saneerausta ei tällä hetkellä ole säädetty minkään viranomaisen vastuulle, ainoastaan akuutissa vuototilanteessa pelastusviranomaisena toimivat Rajavartiolaitos tai pelastuslaitos aloittavat välittömät pelastustoimet vuotavan öljyn torjumiseksi pelastuslain mukaisesti.

Vastatessaan alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta ennen torjuntavastuun siirtoa Rajavartiolaitokselle Suomen ympäristökeskus myös seurasi, tutki ja saneerasi riskihylkyjä sekä vastasi ympäristövahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisestä. Tehtävien siirtämisen yhteydessä nämä kokonaisuudet jäivät vaille nimenomaisesti nimettyä vastuuviranomaista.

Ympäristövahingon vaaraa aiheuttavia hylkyjä on tutkittu ja saneerattu Suomen ympäristökeskuksessa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa viime vuosina Vesiensuojelun tehostamisohjelman Hylky-hankkeen rahoituksella ([linkki julkaisuun](#)). Hankkeessa Suomen ympäristökeskus on tutkinut ja saneerannut eli pienentänyt hyllyn aiheuttamaa ympäristöriskiä poistamalla sen tankeista ja säiliöistä öljyä. Riskihylkyjen pitkäaikaista öljyvuotojen seurantatyötä ei ole laajemmassa mittakaavassa aikaisemmin tehty. Ennen saneerausta hylystä kerätään erityyppistä tietoa sen sijainnista, lastista, kunnosta ja öljypäästön mahdollisuudesta. Hylkyjen tilaa seurataan ja kohteet öljynpoistosaneeraukseen valitaan riskiperusteisesti tutkimusten ja seurantatietojen perusteella. Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmassa vuosille 2022–2027 on yhdeksi toimenpiteeksi meriympäristön tilaan kohdistuvien riskien hallitsemiseksi kirjattu ongelmahylkyjen tilan arviointi ja saneeraus sekä tarve nimetä vastuuviranomainen toiminnalle ([linkki julkaisuun](#)).

Likaantuneilla eläimillä tarkoitetaan pääasiassa öljyyntyneitä lintuja, mutta myös muita eläimiä ja muilla kemikaaleilla likaantuneita eläimiä voidaan joutua hoitamaan. Erityisesti öljyyntyneiden eläinten hoitamisen tueksi on valmisteltu hoitosuunnitelma Suomen ympäristökeskuksen johdolla. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ([linkki julkaisuun](#)) ympäristövahinkojen torjunnan strategiasta vuoteen 2025 todetaan, että Suomi on varautunut öljyyntyneiden eläinten, pääosin lintujen, hoitoon. Suomessa toimintatapa on ottaa kiinni, hoitaa ja vapauttaa mahdollisimman suuri osa öljyyntyneistä linnuista.

3 Tavoitteet

3.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä säätämällä tästä nimenomaisesti ympäristönsuojelulaissa. Säätäminen toteutettaisiin siirtämällä asiaa koskeva säännös ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:stä ympäristönsuojelulakiin ja tarkentamalla sitä.

Jatkossa ELY-keskuksissa olevaa ympäristönsuojelun valvonnassa kertynyttä tietoa sekä virkamiesten asiantuntemusta, esimerkiksi luonnon- ja vesiensuojelusta sekä kaavoituksesta, olisi mahdollista hyödyntää paremmin ja säännönmukaisemmin lupamenettelyn ja lupaharkinnan eri vaiheissa. Lisäksi toimintatapa, jossa ELY-keskukset ja aluehallintovirastot voivat keskustella lupa-asiasta asian käsittelyn eri vaiheissa, voisi vakiintua käytännöksi, kun tästä säädetään ympäristönsuojelulaissa. Näillä keinoilla mahdollisesti olisi vältettävissä se, että lupa- ja valvontaviranomaiset tulkitsisivat päätöksen sisältöä eri tavoilla. Toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta yhtenevät toimintatavat eri puolilla Suomea edistäisivät viranomaistoiminnan laadukkuutta, yhdenmukaisuutta sekä parantaisivat menettelyn ennakoitavuutta.

Muutoksella osaltaan sujuvoitettaisiin ja nopeutettaisiin lupamenettelyä. Lisäksi päätöksen ymmärrettävyys ja selkeys sekä lupamääräysten valvottavuus voisivat parantua, ja näin voitaisiin välttyä päällekkäisiltä tietopyynnöiltä ja saman asian selvittämiseltä eri viranomaisten tahoilta. Ehdotuksella ei muutettaisi lausunto- ja kuulemismenettelyjä eikä asianosaisten osallistumisoikeuksia. Valvontaviranomaisen olisi jatkossakin tuotava lausunnossaan esille ne huomiot, jotka vaikuttavat asian ratkaisemiseen ja joista asianosaisten tulee voida esittää näkemyksensä.

Ehdotuksen tavoitteena on myös toteuttaa kehysriihen kirjaus siitä, että muutetaan ympäristönsuojelulakia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välisen yhteydenpidon ja tiedonvaihdon tehostamiseksi tällä vaalikaudella.

3.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät

Esityksen tavoitteena on osoittaa lainsäädännössä vastuuviranomainen ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannalle ja saneeraukselle sekä öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen. Tehtävistä säätämisellä pyritään Itämeren tilan huonontumisen ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen, sekä siihen, että toimivalta ja tehtävät ovat selkeästi säädetty lainsäädännössä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n sääntely siirrettäisiin ympäristönsuojelulakiin uudeksi 44 b §:ksi. Säännöksen sanamuotoja täsmennettäisiin, ja asetuksen 13 §:ssä olevat viittaussäännökset muuhun sääntelyyn jätettäisiin siirtämättä lakiin, sillä viittauksia yleislainsäädäntöön ei pidetä säädösvalmisteluohjeistuksen mukaan tarpeellisina. Pykälästä poistettaisiin ilmoituksia koskeva sääntely, sillä yleistä ilmoitusmenettelyä koskee ympäristönsuojelulain 10 a luku, jonka 115 e §:ssä säädetään hallintomenettelystä ilmoitusasioissa. Lain 115 e §:n lisättäisiin viittaussäännös uuteen 44 b §:än.

Tässä esityksessä säädettäisiin hallintolakia sekä ympäristönsuojelulakia täydentävästi viranomaisten yhteydenpidosta ja yhteistyöstä lupa-asian ja ilmoituksen käsittelyssä. Säännöksellä luotaisiin selkänaja sille, että lupamenettelyn eri vaiheissa asian vireille tulosta päätöksen antamiseen saakka varmistettaisiin se, että erityisesti lupaviranomaisella ja valvontaviranomaisella olisi avoin ja toimiva keskusteluyhteys asiaa koskevista viranomaisten asiantuntemukseen perustuvista kysymyksistä. Erityisen tärkeää on varmistaa ELY-keskuksen ja aluehallintoviraston toimiva keskusteluyhteys lupamenettelyn loppuvaiheessa, sillä esimerkiksi lupamääräysten kirjoitustavalla voi olla merkitystä päätösten valvottavuuden kannalta, tai lupamääräykset ovat voineet olla vanhentuneita tai ne on voitu ymmärtää viranomaisissa eri tavoilla. Ehdotuksessa esitetyllä yhteistyön toimintatapaa tukevalla sääntelyllä ei muuteta laissa säädettyjä kuulemis- ja lausuntomenettelyä koskevia säännöksiä tai sitä vakiintunutta käytäntöä, että niin ELY-keskuksen kuin muiden viranomaisten ja tahojen tulee lausunnossaan esittää asiaa koskevat näkemyksensä. Jos neuvottelujen ja keskustelujen kautta tulisi esille lupapäätökseen vaikuttavia asioita, olisi ne esitettävä lausunnossa tai sen täydennyksessä, eikä epävirallisen neuvottelun tai keskustelun yhteydessä, koska tällöin hakijalla tai muilla asianosaisilla ja haitankärsijöillä ei olisi mahdollisuutta esittää mielipidettään neuvottelun tai keskustelun yhteydessä esitettyyn. Yhdenvertaisuuden ja samojen menettelytapojen näkökulmasta ja laadukkaan viranomaistoiminnan takaamiseksi on perusteltua säätää yleislakeja tarkemmin viranomaisten toimintatavoista ehdotetun 44 b §:n tavoin, ja tällä turvataan myös hyvän hallinnon toteutumista.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tässä ehdotuksessa esitetty säännös viranomaisten välisistä neuvotteluista ja keskusteluista ympäristölupa-asioissa on viranomaistoimintaa, eli julkisen vallan käyttöä, jonka tulee perustua lakiin, ja sääntely kuuluu perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti lain alaan. Tästä syystä ehdotettu säännös on perusteltua sisällyttää lainsäädäntöön.

Ympäristönsuojelulain tavoitteena on ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävä kehitystä ja torjua ilmastonmuutosta, edistää luonnonvarojen kestävä käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta. Ympäristönsuojelulain sääntelyn kautta sekä lupa- että valvontaviranomaiset pyrkivät niille säädetyillä tavoilla turvaamaan näitä tavoitteita. Lupa- ja valvontaviranomaisten toiminta ja toimet kohdistuvat samoihin ympäristöä kuormittaviin toimintoihin. Näin ollen on luontevaa, että viranomaiset tekevät myös riittävää yhteistyötä menettelyjen eri vaiheissa. Säättämällä viranomaisten välisestä yhteistyöstä, neuvotteluista ja keskustelusta lupa-asioissa ei vaaranneta viranomaisten riippumattomuutta. Lupa-asialla tar-

koitetaan tässä yhteydessä kaikkia niitä menettelyjä, joilla ympäristölupa-asiaa tai ilmoituksenvaraista asiaa käsitellään viranomaisissa: yhteistyön on tarkoitus olla joustavaa ja säännönmukaista ilman, että yhteistyö rajattaisiin vain joihinkin tiettytyyppisiin asioihin, esimerkiksi vain uuden toiminnan lupa-asiaan. Kuitenkin on viranomaisten harkinnassa, missä tilanteissa yhteistyölle on tarvetta.

Laissa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa (898/2009) säädetään ympäristölupa-asioiden käsittelemisestä lupaviranomaisessa. Hakemuksen tullessa vireille aluehallintovirastoon sille määrätään lain 3 §:n mukaan ratkaisukokoonpano. Kokoonpano on riippumaton, eikä vastualueen johtajalla ole otto-oikeutta asiaan, johon on määrätty kokoonpano. Myöskään ELY-keskus tai muut viranomaiset, taikka niiden kanssa tehtävä yhteistyö sekä keskustelut viranomaisten välillä eivät saa vaikuttaa käsittelykokoonpanoon tai vaarantaa kokoonpanon riippumattomuutta. Ympäristönsuojelulakiin ehdotetun uuden säännöksen avulla vahvennettaisiin sitä toimintatapaa, että asian ratkaisukokoonpano sekä valvontaviranomainen voisivat lausuntomenettelyn lisäksi käydä vapaamuotoisempia keskusteluja sekä neuvotteluja, jos se olisi tarpeen asian kannalta. Näiden neuvottelujen ja keskustelujen avulla asian ymmärrettävyys ja selkeys voisivat parantua, esimerkiksi kun lupamääräyksiä käydään läpi ja ne ymmärretään viranomaisissa samalla tavalla. Ehdotetun säännöksen viranomaisilla tarkoitetaan ympäristönsuojelulaissa- ja asetuksessa tarkoitettuja viranomaisia, eli aluehallintoviraston sekä ELY-keskuksen lisäksi myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia. Yhteydenpito eri viranomaisten välillä koskee lisäksi myös muita viranomaisia, jotka samanaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita tai suunnitelmia, esimerkiksi jos asiaa koskee Turvallisuus- ja kemialviraston tai muun tahon toimivaltaan kuuluva lupa- tai muu menettely.

Viranomaisten välisen yhteistyön ohella ehdotetun säännöksen mukaan keskusteluja voitaisiin käydä tarvittaessa myös hakijan kanssa. Säännöksen sanamuodon mukaan keskusteluja voitaisiin käydä joko hakijan ja valvontaviranomaisen tai ainoastaan jommankumman kanssa. Säännöksen siirtämisellä lakitasolle ja sanamuotojen ja toimintatapojen tarkentamisella ei vaaranneta hakijan, asianosaisten tai haitankärsijöiden asemaa tai oikeusturvaa, kun viranomaisia kannustetaan tiiviimpään yhteistyöhön lupa-asiasta. Hakijan ja muiden asianosaisten asemaa ei muuteta tällä esityksellä, ja hakijoiden sekä haitankärsijöiden osallistumisoikeudet ovat turvattuina niin tässä esityksessä ehdotettavassa säännöksessä kuin muutoinkin ympäristönsuojelulain 5 luvussa ja hallintolaissa säädetyn mukaisesti.

4.1.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momenttia lisäämällä siihen Suomen ympäristökeskukselle tehtävät, jotka liittyvät ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurantaan ja saneeraukseen sekä öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö

Esitys tehostaisi mahdollisuutta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten laajempaan yhteistyöhön ympäristölupa-asioissa, kun säännös lupa- ja valvontaviranomaisten välisestä neuvottelu- ja keskustelumahdollisuudesta ympäristölupa-asian selvittämiseksi siirrettäisiin ympäristönsuojelusetuksesta ympäristönsuojelulakiin. Toisaalta uusien toimintatapojen käyttöönotto voi

viedä aikaa sekä vaatia alussa enemmän voimavaroja sekä johdon työpanosta, kun uusia toimintatapoja vakiinnutetaan käytäntöön.

Kun viranomaisten yhteistyö parantuu, on tällä myös välillisiä myönteisiä vaikutuksia toiminnanharjoittajiin, sillä ympäristölupamenettelyn ja lupaharkinnan sekä lupien laatu voivat parantua ja asioiden käsittelyn toimintatavat voivat yhdenmukaistua. Myös menettelyt voivat nopeutua ja sujuvoitua, kun voitaisiin välttää päällekkäisiä tietopyyntöjä ja saman asian selvittämistä eri viranomaisten tahoilta.

Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät

Esitys selkeyttäisi ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannan ja saneerauksen sekä öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisen viranomaisvastuita, tehtävissä tarvittavan asiantuntija-osaamisen varmistamista ja edesauttaisi tehtävien asianmukaista ja pitkäjänteistä järjestämistä Suomen ympäristökeskuksessa.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyötä koskevalla muutoksella ei arvioida olevan taloudellisia tai muita vaikutuksia, sillä ehdotuksella muutettaisiin ainoastaan yksittäistä säännöstä, joka koskee viranomaisia ja niiden välistä yhteistyötä.

Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät

Ehdotuksella ei muutettaisi vallitsevaa nykytilaa, vaan selkeytetään tehtäviä koskevaa sääntelyä. Näin ollen ehdotetulla muutoksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia. Tehtävien rahoitus katetaan jo olemassa olevalla ympäristövahinkojen ehkäisemiseen varatulla määrärahalla valtion talousarvion ympäristöministeriön pääluokassa. Yksittäisten hylkyjen varsinaiseen saneeraukseen haetaan määrärahaa erikseen valtion talousarviosta asian tullessa ajankohitaiseksi.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyötä edistävällä säännöksellä olisi vain välillisiä vaikutuksia ympäristöön. Vaikutukset toteutuvat lähinnä ympäristöä kuormittavaan toimintaan liittyvän viranomaismenettelyn ja yhteistyön tehostamisen kautta, jolloin ympäristöä kuormittava tai pilaava toiminta saisi toiminnan vaatiman luvan tai muun hyväksymismenettelyn laadultaan parempana.

Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät

Suomen ympäristökeskuksen tehtävien tarkentamisella lainsäädännössä olisi välillisiä positiivisia vaikutuksia ympäristöön. Selkeästi laissa säädetty vastuutaho edesauttaa tehtävien asianmukaista hoitamista ja tehtävissä tarvittavan asiantuntija-osaamisen varmistamista, ja täten ympäristön pilaantumisen mahdollisuus tai aiheutuvien haittojen vakavuus voisi pienentyä

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyötä on kehitetty ympäristöministeriön hallinnonalalla erilaisten ohjaus- ja kehittämishankkeiden myötä useiden vuosien ajan. Lisäksi hallinnonalakohtaisella tulosohjauksella on pyritty edistämään virastojen välistä yhteistyötä. Yhteistyö on tiivistynyt pitkäjänteisellä ohjauksella sekä toimintatapojen kehittämällä, ja säännöksen siirtämisellä asetustasolta lakiin pyritään vahventamaan säännöksen ja toimintatavan roolia. Tästä syystä on tarve vahvistaa erityisesti lupamenettelyn ja lupaharkinnan eri vaiheissa tapahtuvaa yhteistyötä.

5.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät

Arvioinnissa on päädytty siihen, että on tarpeen määrittää lainsäädännössä Suomen ympäristökeskuksen rooli ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannassa ja saneerauksessa sekä öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisessä. Jos lainsäädännön tarkennusta ei olisi tehty, olisi tehtävien asianmukainen järjestäminen ollut vaikeaa, ellei jopa mahdotonta sekä pitkään vallinnut epätietoisuus vastuuviranomaisesta jatkunut.

6 Lausuntopalaute

6.1 Johdanto

Lausuntoja pyydettiin 39 taholta, joihin kuuluivat aluehallintovirastot ja ELY-keskukset, eräitä ministeriöitä ja keskushallinnon virastoja sekä sidosryhmiä. Myös jakelulistalla ulkopuolisilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa. Esityksestä annettiin 19 lausuntoa. Aluehallintovirastojen Y-vastualueet, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry, Metsäteollisuus ry, Museovirasto, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Puolustusministeriö, Rajavartiolaitos, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen ympäristökeskus, Työ- ja elinkeinoministeriö, Varsinais-Suomen ELY-keskus ja WWF Suomi lausuiivat esityksestä. Sisäministeriöllä, Metsähallituksella ja Väylävirastolla ei ollut lausuttavaa esityksestä.

6.2 Ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momentti

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Museovirasto, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Rajavartiolaitos, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen ympäristökeskus ja WWF Suomi kannattivat ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momenttiin ehdotettuja lisäyksiä Suomen ympäristökeskuksen roolista ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannan ja saneerauksen sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisen vastuuviranomaisena. Työ- ja elinkeinoministeriö esitti lisäksi, että kuvausta ”öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantunut eläin” olisi aiheellista tarkentaa. Puolustusministeriö kannattaa ehdotusta ja katsoo, että ympäristönsuojelulain virka-apua koskevaa 187 §:ä olisi tarkennettava siten, että siinä säädettäisiin puolustusvoimien antamasta virka-avusta, kun on kysymys öljynpoistosta aluksista. Puolustusvoimien virka-apu tulisi rajata tähän tehtävään ja siitä aiheutuvat kustannukset pitäisi varmistaa.

Esitykseen lisättiin jatkovalmistelussa täsmennys 187 §:ä koskien, sekä tarkennetaan öljy- tai kemikaalivahinko-termiä korvaamalla se öljy- tai muu kemikaalivahinko -termillä. Puolustus-

voimien velvollisuus virka-avun antamisesta hylkyjen saneeraukseen liittyvässä tehtävässä li-
sättiin 187 §:än mahdollistaen Puolustusvoimien toimivallan asiassa sekä rajaten virka-avun
tähän kyseiseen tehtävään. Hylkyjen saneeraukseen liittyvän virka-avun kustannukset katettai-
siin yksittäisen hyllyn saneeraukseen valtion talousarviosta haettavalla määrärahalla. Öljy- tai
muu kemikaalivahinko -termi on yleisesti vakiintunut termi ympäristövahinkojen yhteydessä.

6.3 Ympäristönsuojelulain 44 b ja 115 e §

Aluehallintovirastojen Y-vastuualueet, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Matkailu- ja ra-
vintolapalvelut MaRa ry, Metsäteollisuus ry, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon
ELY-keskus, Puolustusministeriö, Rajavartiolaitos, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Suomen
Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Varsinais-Suo-
men ELY-keskus lausuiivat ehdotettavasta uudesta ympäristönsuojelulain 44 b §:stä. Kaikki lau-
sunnontajat kannattivat ympäristönsuojelulakiin ehdotetun 44 b §:n lisäämistä ympäristön-
suojelulakiin, sekä viranomaisten yhteistyön edistämistä lupa-asian käsittelyssä, joskin esityk-
sestä heräsi eräitä lausunnoissa erikseen esitettyjä huomioita.

Lausunnoissa katsottiin, että tiedon jakamisella voidaan lisätä ymmärrystä käsiteltävänä ole-
vista asioista ja entistä velvoittavampi sääntely yhteistyöstä voi yhdenmukaistaa ja parantaa
käytäntöjä viranomaisten välillä. Viranomaisten riippumattomuutta ei kuitenkaan tule vaaran-
taa. Aluehallintovirastojen y-vastuualueet ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus katsoivat, että
säättämällä laissa viranomaisten yhteistyön toimintatavasta, tuo se lupaprosessiin yhden lisävai-
heen, eikä se välttämättä sujuvoita ja nopeuta lupamenettelyä. Muutoksella voi olla jonkin ver-
ran asian käsittelyaikaa pidentävä vaikutus. Myös matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry katsoi
aluehallintovirastojen tavoin, että neuvottelujen ja keskustelujen ei voida katsoa korvaavavan
lausuntomenettelyä.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Kuntaliitto ja työ- ja
elinkeinoministeriö lausuiivat, että perusteluissa olisi selkeytettävä mitä viranomaisia ehdotetta-
van 44 b §:n yhteistyövelvoitteet koskevat. Säännöstä ei sovellettaisi vain aluehallintovirastojen
ja ELY-keskusten välillä, vaan se soveltuisi myös muiden viranomaisten toimintaan, jotka sa-
manaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Esimerkiksi kunnan
ympäristönsuojeluviranomaisen roolia olisi selkeytettävä perusteluissa.

Metsäteollisuus ja aluehallintovirasto katsoivat, että keskustelut, neuvottelut ja kuulemistilai-
suudet tulisi järjestää vain tarvittaessa ja sujuvampien menettelyjen toteuttamiseksi. Lausun-
noissa tuotiin esille, että neuvotteluja asian selvittämiseksi käydään tarvittaessa sekä valvonta-
viranomaisen että hakijan kanssa ja valvontaviranomaisen ja lupaviranomaisen väliset epävirall-
iset keskustelut asian selvittämiseksi ovat myös tavanomaista toimintaa. Kuntaliiton ja alue-
hallintovirastojen lausunnoissa esitettiin, että esityksestä ei selkeästi käy esille mikä viranomai-
nen on aloitteellinen neuvottelujen ja keskustelujen käymiselle.

Lausunnossa kiinnitettiin myös huomiota muistion laatimisen tarpeeseen, kun on kysymys vi-
ranomaisten neuvotteluista tai keskusteluista, sekä esitettyjen huomioiden suhteesta lausunto-
ja kuulemismenettelyissä esitettyihin asioihin. Kalankasvattajaliiton mukaan, jos yhteistyö on
lupamenettelyn lähtökohta, voisi tämä vaarantaa luvanhakijan oikeusturvan toteutumisen, ja eh-
dotettu muutos olisi myös lupamenettelyn avoimuuden kannalta heikennys, varsinkin jos viran-
omaisneuvotteluista ei olisi edes välttämätöntä laatia muistiota. Hakijalle tulisi varata tilaisuus
tulla kuulluksi muistioista tai neuvottelujen sisällöistä.

Suomen luonnonsuojeluliiton mukaan ehdotettu säännös on ongelmallinen valvontaviranomaisen yleisen edun valvontatehtävän ja valitusoikeuden kannalta. Ehdotuksesta tulisi poistaa neuvotteluvelvollisuus valvontaviranomaiselta.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus lausui, että ehdotettavalta uudelta 115 e §:n 9 kohdalta puuttuu säännöskohtainen perustelu.

Ehdotusta on tarkennettu jatkovalmistelussa siten, että ehdotettavasta 44 b §:stä poistetaan viranomaisen mahdollisuus neuvotella hakijan kanssa, sillä hallintopäätöksen tekeminen on yksi-puolista julkista valtaa käyttävän viranomaisen tehtävä suhteessa hakijaan. Lisäksi toimintatavan säätämisestä lakitasolla on perusteltu paremmin suhteessa hallinnon yleislakeihin sekä suhteessa tavanomaisiin lausunto- ja kuulemismenettelyihin. Ehdotuksessa on lisäksi perusteltu selkeämmin säännöksen soveltumista myös muihin viranomaisiin kuin aluehallintovirastoon ja ELY-keskuksiin. Lisäksi ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluja on tarkennettu, ja 115 e §:n 9 kohdalle on kirjoitettu säännöskohtaiset perustelut.

7 Säännöskohtaiset perustelut

21 §. Valtion viranomaiset. Pykälässä säädetään ympäristönsuojelulain mukaisista viranomaisista. Pykälän 4 momenttia muutettaisiin tarkentamalla siihen Suomen ympäristökeskuksen tehtäviä. Suomen ympäristökeskus vastaisi ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannasta ja saneerauksesta, ellei muualla laissa toisin säädetä. Suomen ympäristökeskus vastaisi myös öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisestä.

Suomen ympäristökeskuksen olisi yhteensovittettava viranomaistoimintaa ja järjestettävä ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seuranta sekä tarpeen vaatiessa ennaltaehkäisevästi hylkyjen saneeraus silloin, kun muualla lainsäädännössä ei toisin säädetä. Merilain (674/1994) 11 a luku sääntelee merenkulkuonnettomuudesta aiheutuvan hyllyn poistamiseen liittyviä vastuuta Nairobin yleissopimuksen (SopS 13/2017 ja 14/2017) perusteella. Merilaissa säädetään tällaisen hyllyn poistamiseen liittyvistä velvollisuuksista sen rekisteröidylle omistajalle sekä liikenne- ja viestintäministeriölle. Muinaismuistolain (295/1963) 20 §:n mukaan merestä tai vesistöistä tavattu sellaisen laivan tai muun aluksen hylky, jonka uppoamisesta voidaan olettaa olevan vähintään sata vuotta, tai tällaisen hyllyn osa, on rauhoitettu. Jos rauhoitettu hylky olisi tarpeen saneerata, pitäisi sitä varten hakea kajoamislupa Museovirastolta. Kajoamisluvasta säädetään muinaismuistolain 11 §:ssä. Lisäksi eri maiden sotalaivojen hylkyihin ja niihin jääneisiin räjähtämättömiin ammuksiin liittyy rajoitteita, joista säädetään puolustusvoimille kuuluneen tavaran löytämisestä ja pelastamisesta annetussa asetuksessa (84/1983).

Tietyn hyllyn saneerauksen valmistelu aloitettaisiin riskiperusteisesti hyödyntäen hyllyn seurattietoa sekä hylystä tehtävää riskiarviota. Saneeraustoimenpiteiden valmistelun aloittamisesta päätettäisiin käytännössä yhteistyöryhmässä, joka koostuisi keskeisistä viranomaisista. Hylkytehtävään olisi laadittava toimintasuunnitelma, jossa sovitetaan yhteen tehtävään liittyvät viranomaisroolit sekä laaditaan kriteerit saneerauspäätökselle. Yksittäisten hylkyjen varsinaiseen saneeraukseen haettaisiin määrärahaa erikseen valtion talousarviosta asian tullessa ajankoh- taiseksi.

Suomen ympäristökeskus myös vastaisi öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten, lähinnä öljyyntyneiden lintujen, hoitamisen järjestämisestä ja siihen varautumisesta. Myös muita eläimiä ja muilla kemikaaleilla kuin öljyllä likaantuneita eläimiä voidaan joutua hoitamaan. Käytännössä vahinkotilanteessa Suomen ympäristökeskus toimisi eläinten

hoidosta vastaavana viranomaisena, jonka alaisuudessa toimisivat vapaaehtoiset. Eri viranomaisten ja vapaaehtoisten roolit sovitetaan yhteen toimintasuunnitelmassa, joka laaditaan Suomen ympäristökeskuksen johdolla. Varautumiseen kuuluisi eläinten hoidon koulutusta ja harjoittelua, sekä hoito-organisaation ja toimintasuunnitelman ylläpitoa.

44 b §. *Viranomaisten yhteistyö lupa-asian käsittelyssä.* Pykälässä säädettäisiin viranomaisten yhteistyöstä lupa-asian käsittelystä. Säännöksen mukaan viranomaisen on lupahakemusta käsitellessään huolehdittava tarvittavasta yhteydenpidosta niihin viranomaisiin, jotka samanaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Viranomaisen on lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten tarvittaessa neuvoteltava asianomaisen valvontaviranomaisen kanssa sekä tarvittaessa käytävä keskusteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä. Pykälä vastaa pääosin voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ssä säädettyä, mutta siitä poistettaisiin ilmoituksia koskeva sääntely. Pykälän säännökset siirrettäisiin asetuksesta lain tasolle. Pykälästä samalla poistettaisiin tarpeettomana viittaukset hallintolain 10, 23, 31 ja 38 §:iin sekä ympäristönsuojelulain 115 b §:n 3 momenttiin. Pykälän voimassa olevaa otsikkoa ”Lupa-asian ja ilmoituksen käsittely” muutettaisiin vastaamaan paremmin sen sisältöä, ja uuden 44 b §:n otsikko olisi ”Viranomaisten yhteistyö lupa-asian käsittelyssä”. Säännöksestä voitaisiin poistaa tarpeettomana sääntely ilmoituksen käsittelemisestä, sillä sääntely yhteistyöstä ilmoitusasian käsittelemisessä toteutuu, kun lain 115 e §:än lisätään viittaussäännös uuteen 44 b §:än.

Säännöstä täsmennettäisiin ensiksi siten, että neuvotteluja ja keskusteluja olisi käytävä tarvittaessa, kun voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n säännöksen mukaan neuvotteluja voidaan järjestää tarvittaessa. Säännöksen sanamuodon muuttamisella velvoite neuvottelujen ja keskustelujen käymiseen olisi aikaisempaa selkeämpi, ja lähtökohtaisesti lupa-asiasta tulisi neuvotella tai keskustella valvontaviranomaisen kanssa. Kuitenkaan jokaisen lupa-asian yhteydessä neuvotteluja tai keskusteluja ei ole tarpeellista käydä, ja sen vuoksi säännöksessä on voimassa olevan pykälän tavoin sana tarvittaessa. Esimerkiksi rutiiniluontoisissa tai hyvin selkeissä tapauksissa neuvottelut ja keskustelut eivät välttämättä olisi tarpeellisia. Toisaalta, vähäistä merkittävämpien muutosten ollessa kyseessä lupaviranomaisten ja valvontaviranomaisten olisi hyvä vakiinnuttaa käytäntö, jossa lupa-asiasta neuvoteltaisiin tai keskusteltaisiin säännönmukaisesti.

Toiseksi säännöstä tarkennettaisiin siten, että neuvotteluja ja keskusteluja käytäisiin lupa-asian selvittämisen lisäksi lupaharkintaa varten. Lupamenettely katsotaan yhdeksi kokonaisuudeksi asian vireille tulosta luvan antamiseen saakka, ja viranomaisten yhteydenpitoa on jo hallintolain 10 §:n ja sen esitöiden mukaan tehtävä missä tahansa hallintoasian käsittelyvaiheessa (HE 72/2002 s. 65—66). Kuitenkin selkeyden vuoksi säännökseen on lisätty erikseen maininta lupaharkinnasta. Asian selvittäminen liittyy asiaa koskevien tietojen ja selvitysten hankkimiseen, joka on hakijan vastuulla lupahakemusta laadittaessa. Asian selvittämiseen voi liittyä myös viranomaisten väliset ja viranomaisen sekä hakijan väliset keskustelut. Säännöksessä olisi kuitenkin tarpeen täsmentää, että keskusteluja ja neuvotteluja olisi tarpeen käydä myös lupaharkintaa varten. Esimerkiksi lupamääräysten yhdenmukaisen ymmärtämisen kannalta keskustelut lupa-viranomaisen ja valvontaviranomaisen välillä voivat olla tarpeen.

Kolmanneksi säännöstä täsmennettäisiin siten, että keskusteluja voitaisiin käydä asianomaisen valvontaviranomaisen lisäksi myös hakijan kanssa. Hakijan kanssa ei kuitenkaan neuvoteltaisi, sillä hallintopäätöksen tekeminen on itsenäiselle viranomaiselle säädetty tehtävä, jossa viranomainen käyttää yksipuolisesti julkista valtaa hallintopäätöstä tehdessään suhteessa hakijaan. Päätöksestä neuvottelemisen hakijan kanssa ei näin ollen olisi asianmukaista. Ympäristölupa-viranomainen voisi kuitenkin käydä keskusteluja joko valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa

yhdessä, tai erikseen vain valvontaviranomaisen taikka hakijan kanssa. Pääsääntöisesti lupaviranomainen neuvottelee tai keskustelee lupa-asiasta valvontaviranomaisen kanssa. Viranomaiset voivat esimerkiksi käydä lupaluonnosta yhdessä läpi tarkastellen lupamääräyksiä niiden selkeyden ja valvottavuuden näkökulmasta. Lupa-asiasta voidaan keskustella myös hakijan kanssa, erityisesti tilanteissa, jolloin aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen neuvottelujen ja keskustelujen pohjalta nousee esille asioita, joita on syytä käydä läpi asian selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi myös hakijan kanssa. Kaikki sellaiset huomiot, joilla on vaikutusta asian käsittelyn sisältöön, tulee kuitenkin tuoda esiin laissa säädettyjen kuulemis- ja lausuntomenetelyjen mukaisesti.

Neljänneksi pykälän säännöstä viranomaisten välisestä yhteydenpidosta lupa-asiasta täsmennettäisiin siten, että säännöksen mukaan viranomaisten tulisi tarpeen mukaan joko neuvotella tai käydä keskusteluja. Lupamenettelyn ja lupaharkinnan aikaisessa neuvottelussa voitaisiin käydä nykytilannetta vastaavasti läpi asiaa koskevia kysymyksiä ja epäselvyyksiä. Neuvottelussa esiin tulleet keskeiset asiat, erityisesti sellaiset, joilla voi olla vaikutusta asian ratkaisemiseen, voitaisiin kirjata tarpeellisessa laajuudessa mukaan lupa-asian asiakirjoihin. Keskustelut ovat puolestaan neuvottelua vapaamuotoisempaa ja epävirallisempaa yhteydenpitoa esimerkiksi asian yksityiskohtien selvittämiseksi. Viranomaisten olisi keskusteluissa mahdollista pyrkiä selvittämään asiaan liittyviä epäselvyyksiä. Esimerkiksi valvonnassa kertynyttä tietyn toiminnan tai laitoksen tuntemusta ja esiin tulleita seikkoja olisi mahdollista hyödyntää lupapäätöksen tai lupamääräysten selkeyden varmistamiseksi. Keskustelusta voitaisiin tarpeen mukaan kirjata muistio asian käsittelyaineistoon.

Säännöksen mukainen lupa- ja valvontaviranomaisten välinen neuvottelu ja keskustelu täydentäisivät, selkeyttäisivät ja parantaisivat lupa-asian ymmärtämistä yhdenmukaisella tavalla, tai yhteistyö mahdollistaisi lupa-asian selkeyttämistä, jos siihen olisi tarvetta. Ennen lausuntomenettelyä tapahtuva neuvottelu tai keskustelu voi johtaa esimerkiksi ELY-keskuksen antaman lausunnon tarkentumiseen. Jos lausuntomenettelyn jälkeen neuvotteluissa tai keskusteluissa tulee esiin uusia asioita, olisi lupaviranomaisen arvioitava, tulisiko asiassa kuulla hakijaa ja asianosaisia uudelleen.

Ympäristönsuojeluasetukseen aiemmin sisällytettyä, voimassa olevaa yhteistyömahdollisuutta on sitä säädettyessä perusteltu seuraavasti: ”Lupaharkintaa helpottavan tiedonvaihdon lisäämiseksi pykälän 2 momenttia täydennettäisiin säännöksellä, jonka mukaan lupaviranomainen voisi lupa-asian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Neuvotteluilla voitaisiin esimerkiksi pyrkiä selvittämään hakemukseen mahdollisesti liittyviä puutteellisuuksia tai epäselvyyksiä. Neuvottelujen kautta myös valvonnassa kertyvä tieto luvanvaraisesta toiminnasta voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti lupa-asian käsittelyssä. Neuvottelualoite voisi tulla paitsi lupaviranomaiselta itseltään myös valvontaviranomaiselta tai hakijalta. Neuvotteluista olisi laadittava muistio, joka liitettäisiin lupa-asiaa koskeviin asiakirjoihin.” Perustelu on edelleen paikkansa pitävä ja asianmukainen myös tässä esityksessä viranomaisten yhteistyön näkökulmasta. Kuitenkin neuvottelumahdollisuudesta hakijan kanssa luovuttaisiin. Viranomaiselle jätetään harkintavaltaa keskusteluista laadittavan muistion tarpeellisuudesta. Muistio epämuodollisemmista keskusteluista, esimerkiksi puhelinkeskusteluista tai sähköposteista, voidaan laatia ja lisätä asian käsittelyaineistoon, mutta tämä ei olisi pakollista. Ehdotettavan säännöksen nojalla viranomaisten yhteistyö olisi lupamenettelyn lähtökohta.

On huomattava, että jo nykyään viranomaiset sekä neuvottelevat että käyvät keskusteluja lupa-asioista asian eri käsittelyvaiheissa. Tällä säännöksellä ja sen sanamuotojen tarkentamisella pyritään siihen, että viranomaisten väliset vapaamuotoiset viranomaisrooliin pohjautuvat keskustelut tulisivat entistä tavanomaisemmaksi, jopa säännönmukaiseksi, toimintatavaksi lupa- ja

valvontaviranomaisten välillä lupa-asian käsittelyssä. Keskustelujen tarkoituksena on tiedon vaihtaminen ja jakaminen sekä lupapäätöksen informatiivisuuden parantaminen. Tämän esityksen perusteella ei muuteta tai korvata muita menettelyjä tai yhteistyömuotoja.

Viranomaisten välisillä neuvotteluilla ja keskusteluilla alustavasta lupaluonnoksesta, sisältäen sen kertoelmaosan, luparatkaisun ja lupamääräykset, voidaan mahdollisesti varmistaa aiempaa paremmin se, että lupaviranomainen ja valvontaviranomainen tulkitsevat lupapäätöksen sisältöä samalla tavalla ja keskustelujen avulla lupaluonnos voisi täsmentyä. Myös lupien valvottavuus voisi parantua. Lupaluonnoksen läpikäyminen ja valvontaviranomaisen tiedot ja näkemykset asiasta tuovat lupaan laajempaa viranomaisnäkemystä sekä kyseisen toiminnan tai hankkeen tuntemiseen perustuvaa tietoa. Ympäristönsuojelulaissa ELY-keskus valvontaviranomaisena ja yleistä etua valvovana viranomaisena ei ole hakijan vastapuoli, joten hakijan oikeusturva ei vaarannu viranomaisten yhteistyön lisäämisellä. Selvyyden vuoksi todetaan lisäksi, ettei tällä ehdotuksella ole vaikutusta eikä sillä muuteta viranomaisten yleisen edun valvontaan liittyviä menettelyjä tai vastuuta. Neuvottelut ja keskustelut lupaluonnoksesta lupamenettelyn ja lupaharkinnan aikana eivät korvaa lausuntomenettelyä, jossa ELY-keskuksen pitää tuoda esiin ne seikat, joiden se katsoo olevan tarpeellisia huomioida lupaharkinnassa. Lausuntomenettely sekä hakijan oikeus vastineessaan vastata esitettyihin lausuntoihin on keskeinen osa päätöksenteon avoimuutta. Muiden asianosaisten oikeus esittää mielipiteensä on turvattu osana ympäristönsuojelulain mukaista kuulemismenettelyä. Neuvotteluilla ja keskusteluilla ei vaaranneta lupakäsittelyn riippumattomuutta, sillä aluehallintoviraston kokoonpano vastaa asian ratkaisemisesta sen jälkeen, kun asia on riittävästi selvitetty. Säännöksellä ei myöskään ole vaikutusta tavanomaisiin oikeusturvakeinoihin, esimerkiksi muutoksenhakuoikeuteen. Säännöksellä ei muuteta nykyistä asioiden käsittelytapaa, vaan vahvennetaan viranomaisten yhteistyön muotoja säännöksen sanamuotoja tarkentamalla sekä siirtämällä säännös asetuksesta lakiin.

Neuvotteluja ja keskusteluja voitaisiin järjestää eri viranomaisten kanssa lupa-asiaa tai ilmoituksenvaraisesta asiasta, toimintaan liittyvistä muista lupa-asioista tai suunnitelmista. Valvontaviranomaisella on usein toiminnasta sellaista valvonnassa käytännössä saatua tietoa, josta voi olla apua päätöksenteossa, ja myös ELY-keskuksen muuta asiantuntemusta tulisi voida hyödyntää täysimääräisesti lupa-asian käsittelyssä. Valvontaviranomaisella oleva tieto voi olla esimerkiksi tarkka hankkeen tai toiminnan tuntemus, toiminta-alueen tuntemus tai viranomaisessa oleva luonnontieteellinen tieto ja asiantuntemus alueen luonnonolosuhteista, pintavesien ja pohjavesien olosuhteista, alueen kaavoitusilanteesta, mahdollisesta tehdystä ympäristövaikutusten arvioinnista, maaperästä, ilmanlaadusta, luonnonsuojelu- ja vesiensuojelunäkökohdista tai muusta toimintaan liittyvistä tarpeellisista asioista. Nykyisin valvontaviranomaisella olevaa tietoa käsiteltävänä olevasta asiasta tai hankkeesta saattaa tulla esiin vasta lupamenettelyn loppupuolella, mikä voi johtaa uuteen kuulemiseen. Valvontaviranomaisen tiedon hyödyntäminen asian käsittelyssä ja uuden kuulemisen järjestäminen on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa kuin päätöksenteko puutteellisempien tietojen nojalla, sillä tällä tavalla esimerkiksi mahdollisia muutoksenhakuja voitaisiin välttää, kun asia olisi ratkaistu mahdollisimman täydellisten ja ajantasaisten tietojen perusteella.

115 e §. *Hallintomenettely ilmoitusasioissa.* Pykälään lisättäisiin uusi 9 kohta, jossa viitattaisiin ehdotettavaan 44 b §:än. Myös ilmoitusasioissa ja ilmoituspäätöstä valmisteltaessa olisi vastavalla tavalla kuin lupa-asioissa, mahdollisuus tarvittaessa neuvotella viranomaisten kesken, ja keskustella tarvittaessa viranomaisten ja myös hakijan kanssa.

187 §. *Virka-apu.* Pykälässä säädetään virka-avun antamisesta. Pykälän 1 momenttia tarkennettaisiin lisäämällä Puolustusvoimille velvollisuus tarvittaessa antaa virka-apua tämän lain 21 §:n 4 momenttiin ehdotettavassa hylkyjen seurantaan ja saneeraukseen liittyvässä tehtävässä. Lisäämällä puolustusvoimille virka-avun antamista koskeva velvollisuus ympäristönsuojelulakiin

varmistettaisiin se, että Puolustusvoimilla olisi laissa säädetty velvollisuus ja toimivalta tarvittaessa antaa virka-apua, ja sitä voitaisiin pyytää Puolustusvoimilta silloin, kun hylkyjen seurantaan ja saneeraukseen tarvittaisiin Puolustusvoimien osaamista ja apua. Virka-avusta, sen ajankohdasta ja sisällöstä sovittaisiin Suomen ympäristökeskuksen ja Puolustusvoimien kesken yhteistyössä. Puolustusvoimilla on osaamista ja kalustoa saneerausoperaatioiden suorittamiseen. Hylkyjen saneeraukseen liittyvän virka-avun kustannukset katettaisiin yksittäisen hyllyn saneeraukseen valtion talousarviosta haettavalla määrärahalta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esitykseen ei sisälly asetuksenantovaltuuksia. Tarkentavaa sääntelyä valtioneuvoston asetuksissa ei siten annettaisi. Ympäristönsuojeluasetuksen 13 § kumottaisiin, sillä siinä oleva sääntely siirrettäisiin tällä esityksellä ympäristönsuojelulain uudeksi 44 b §:si.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

10 Toimeenpano ja seuranta

10.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö

Viranomaisten välisiä keskusteluja lupa-asioista koskevan säännöksen siirtämisellä ympäristönsuojeluasetuksesta ympäristönsuojelulakiin tuetaan aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyön tiivistämiseen liittyvien toimintatapojen käyttöönottoa. Säännöksen toimeenpanoa on tarkoitus seurata ympäristöministeriön, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden johtajien ja asiantuntijoiden yhteistyöverkostoissa sekä ympäristöhallinnon koulutus- ja neuvottelupäivillä. Lisäksi yhteistyön toteutumista seurataan ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen tulosohtauksessa.

10.2 Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät

Suomen ympäristökeskuksen tehtäviä ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannassa ja saneerauksessa sekä öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisessä toteutumista ja vaikuttavuutta on tarkoitus seurata ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen ja muiden viranomaisten yhteistyöverkostoissa sekä Suomen ympäristökeskuksen tulosohtauksessa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Tämän hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin arvioidaan niistä lähtökohdista, jotka ovat merkityksellisiä ehdotuksessa ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettavien säännösten kannalta.

Esityksen kannalta merkittävin perustuslain säännös on perustuslain 21 §:n oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takaamista koskeva säännös.

Ehdotuksen kannalta tulee tarkastella perustuslain 21 §:ä, jonka 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallinto-laissa säädetään niistä säännöistä ja menettelyistä, joilla toteutetaan tätä perustuslain 21 §:n hy-

vän hallinnon takaavaa sääntelyä. Ympäristönsuojelulaissa on kuitenkin hallinnonalan ominaispiirteiden vuoksi säädetty hallintolakia tarkemmin esimerkiksi ympäristölupamenettelyä koskevista menettelyistä. Hallintolain esitoissa viitataan siihen, että hallinnonalakohtaiset erityispiirteet voivat vastaisuudessaakin edellyttää hallintolaista poikkeavaa sääntelyä (ks. HE 72/2002 vp, s. 58). Hallintolain esitoissa mahdollistettua poikkeamisvaltuutta tulisi kuitenkin käyttää harkiten ja vain silloin, kun poikkeavaan sääntelyyn on asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Tällä lakimuutoksella on kytkentä perustuslain 21 §:än, ja esityksessä ehdotettu 44 b § täydentäisi ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä siten, että lain tasolla säädettäisiin viranomaisten välisestä yhteydenpidosta. Tällä säännöksellä osaltaan toteutetaan hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ehdotuksen osalta on tarkasteltava perustuslain 2 §:n 3 momentissa olevaa hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Valtion ympäristölupaviranomaiset sekä valtion valvontaviranomaiset ja Suomen ympäristökeskus hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskeissa tehtävissä käyttävät julkista valtaa, josta tulee säätää lailla.

Valtion ympäristölupaviranomaisten sekä valtion valvontaviranomaisten yhteistyön syventämiseksi ehdotettava sääntely, eli ympäristölupa-asioissa käytävistä keskusteluista laintasolla säätäminen, tarkoittaa viranomaisten toiminnan ja yhteistyön, eli menettelytapoja koskevien säännösten tarkempaa määrittämistä lakitasolla. Sääntely kuuluu näin ollen perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti lain alaan. Tästä syystä ehdotettu säännös lupa- ja valvontaviranomaisten välisistä keskusteluista lupa-asiaassa on perusteltua sisällyttää lain tasolle.

Esityksellä myös välillisesti edistetään perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumista, kun ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö parantuisi, ja sitä kautta myös päätösten laatu parantuisi. Esityksellä ei muuteta yleisen edun valvontaan kytkeytyviä viranomaisten oikeuksia tai tehtäviä.

Esitetyillä perusteilla esityksen on katsottava olevan sopusoinnussa perustuslain oikeusturvanäkökohtien sekä hyvän hallinnon vaatimusten kanssa. Edellä esitetyn perusteella ehdotus laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 21 §:n 4 momentti, 115 e §:n 1 momentin 8 kohta ja 187 §, sellaisina kuin niistä ovat 21 §:n 4 momentti laissa 916/2021 ja 115 e §:n 1 momentin 8 kohta laissa 504/2019, sekä

lisätään lakiin uusi 44 b § ja 115 e §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 504/2019, uusi 9 kohta 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) N:o 842/2006 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 517/2014, jäljempänä *F-kaasuasetus*, mukaisena toimivaltaisena viranomaisena sekä valvoo näiden asetusten noudattamista, jollei muualla tässä laissa toisin säädetä. Lisäksi Suomen ympäristökeskus ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä. Suomen ympäristökeskus vastaa myös ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannasta ja saneerauksesta, jollei muualla laissa toisin säädetä, sekä öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisestä.

44 b §

Viranomaisten yhteistyö lupa-asian käsittelyssä

Viranomaisen on lupahakemusta käsitellessään huolehdittava tarvittavasta yhteydenpidosta niihin viranomaisiin, jotka samanaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Viranomaisen on lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten tarvittaessa neuvoteltava asianomaisen valvontaviranomaisen kanssa sekä tarvittaessa käytävä keskusteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä.

115 e §

Hallintomenettely ilmoitusasioissa

Ilmoituksen käsittelyssä ja ilmoituspäätöksen tekemisessä on noudatettava, mitä:

- 8) lupapäätöksen lähettämisestä ja lupapäätöksestä ilmoittamisesta säädetään 85 §:n 3 momentissa;
- 9) viranomaisten yhteistyöstä lupa-asian käsittelyssä säädetään 44 b §:ssä.

187 §

Virka-apu

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä ja rajavartiolaitoksen velvollisuudesta rajavartiolaiton (578/2005) 77 §:ssä. Pelastusviranomaisen antamasta virka-avusta säädetään pelastuslain (379/2011) 50 §:ssä. Tulli on velvollinen antamaan virka-apua tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa. Puolustusvoimat on velvollinen antamaan tarvittaessa virka-apua tämän lain 21 §:n 4 momentissa säädettyssä ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurantaan ja saaneeraukseen liittyvässä tehtävässä.

Valvontaviranomaisten on annettava toisilleen pyynnöstä virka-apua niiden tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 25.8.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 21 §:n 4 momentti, 115 e §:n 1 momentin 8 kohta ja 187 §, sellaisena kuin niistä on 21 §:n 4 momentti laissa 916/2021 ja 115 e §:n 1 momentin 8 kohta laissa 1166/2018, ja
lisätään lakiin uusi 44 b § ja 115 e §:n 1 momenttiin uusi 9 kohta, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 §

21 §

Valtion viranomaiset

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) N:o 842/2006 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 517/2014, jäljempänä *F-kaasuasetus*, mukaisena toimivaltaisena viranomaisena sekä valvoo näiden asetusten noudattamista, ellei muualla tässä laissa toisin säädetä. Lisäksi Suomen ympäristökeskus ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä.

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) N:o 842/2006 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 517/2014, jäljempänä *F-kaasuasetus*, mukaisena toimivaltaisena viranomaisena sekä valvoo näiden asetusten noudattamista, ellei muualla tässä laissa toisin säädetä. Lisäksi Suomen ympäristökeskus ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä. Suomen ympäristökeskus vastaa myös ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannasta ja saneerauksesta, ellei muualla laissa toisin säädetä, sekä öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisestä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

44 b §

Viranomaisten yhteistyö lupa-asian käsittelyssä

Viranomaisen on lupahakemusta käsitellessään huolehdittava tarvittavasta yhteydenpidosta niihin viranomaisiin, jotka samanaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Viranomaisen on lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten tarvittaessa neuvoteltava asianomaisen valvontaviranomaisen kanssa sekä tarvittaessa käytävä keskusteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä.

115 e §

Hallintomenettely ilmoitusasioissa

Ilmoituksen käsittelyssä ja ilmoituspäätöksen tekemisessä on noudatettava, mitä:

8) lupapäätöksen lähettämisestä ja lupapäätöksestä ilmoittamisesta säädetään 85 §:n 3 momentissa.

115 e §

Hallintomenettely ilmoitusasioissa

Ilmoituksen käsittelyssä ja ilmoituspäätöksen tekemisessä on noudatettava, mitä:

8) lupapäätöksen lähettämisestä ja lupapäätöksestä ilmoittamisesta säädetään 85 §:n 3 momentissa,

9) viranomaisten yhteistyöstä lupa-asian käsittelyssä säädetään 44 b §:ssä.

187 §

Virka-apu

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä ja rajavartiolaitoksen velvollisuudesta rajavartiolain (578/2005) 77 §:ssä. Pelastusviranomaisen antamasta virka-avusta säädetään pelastuslain (379/2011) 50 §:ssä. Tulli on velvollinen antamaan virka-apua tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa.

187 §

Virka-apu

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä ja rajavartiolaitoksen velvollisuudesta rajavartiolain (578/2005) 77 §:ssä. Pelastusviranomaisen antamasta virka-avusta säädetään pelastuslain (379/2011) 50 §:ssä. Tulli on velvollinen antamaan virka-apua tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa. *Puolustusvoimat on velvollinen antamaan tarvittaessa virka-apua tämän lain 21 §:n 4 momentissa*

Voimassa oleva laki

Valvontaviranomaisten on annettava toisilleen pyynnöstä virka-apua niiden tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Ehdotus

säädettyssä ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurantaan ja saneeraukseen liittyvässä tehtävässä.

Valvontaviranomaisten on annettava toisilleen pyynnöstä virka-apua niiden tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__.