

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (HE 117/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Oili Rahnasto, ympäristöministeriö
- johtaja Johanna Ahonen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- yksikön päällikkö Juhani Kaakinen, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ympäristölakimies Maria Vapaavuori, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ympäristöpäällikkö Tommi Maasilta, Suomen Kuntaliitto
- ympäristöasiantuntija Johanna Vainiomäki, Metsäteollisuus ry
- ympäristöoikeuden asiantuntija Satu Keski-Lusa, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö, rajavartio-osasto
- Suomen ympäristökeskus

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- WWF Suomi

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Valiokunnan mietintö YmVM 8/2022 vp

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehostaa aluehallintovirastojen ja alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välistä yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa ympäristönsuojelulain mukaisissa ympäristölupa-asioissa. Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella ympäristövaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Ympäristövaliokunta pitää esitystä yhtenä melko teknisenä, mutta johdonmukaisena osana pitkäjänteistä työtä, jolla pyritään ympäristölupamenettelyn sujuvoittamiseen. Ympäristölupamenettelyä on viime vuosina sujuvoitettu monipuolisin toimin sekä vaatimuksia keventämällä, menettelyjä yhteensovittamalla että sähköisiä menettelytapoja kehittämällä. Valiokunta on kannanotoissaan tukenut lainsäädännön kehittämistä korostaen samanaikaisesti sitä, että hallinnon sujuvoittamistoimet eivät saa vaarantaa ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja että kansalaisten osallistumisoikeus ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon turvataan. Hallituksen esitys keskittyy viranomaisten asiantuntemuksen käytön tehostamiseen vaikuttamatta asianosaisten osallistumisoikeuksiin ja on siten kannatettava. Ehdotuksella ei ole myöskään vaikutusta yleisen edun valvontaan liittyviin menettelyihin tai vastuisiin, lupakäsittelyn riippumattomuuteen tai muutoksenhakuoikeuteen.

Valiokunta pitää ympäristölupamenettelyn toimivuuden ja sujuvuuden kannalta olennaisina tekijöinä ajanmukaisen lainsäädännön ohella hallinnollista selkeyttä, viranomaisten riittäviä resursseja ja digitalisaation tehokasta hyödyntämistä. Valiokunta on myös aikaisemmin katsonut, että tuolloin valmistelussa olleen yhden valtakunnallisen viraston malli, jossa lupa- ja valvonta-asiantuntemus yhdistyisi, turvaisi parhaan asiantuntemuksen saamisen kulloinkin käsiteltävänä olevaan asiaan ja tiivistäisi ympäristötoimialan lupa- ja valvontatehtävien yhteistyötä ennakko- ja jälkivalvontatehtävissä¹. Ympäristölupaviranomaisina toimivat kuitenkin tällä hetkellä neljä aluehallintovirastoa ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, ja ympäristövalvontaa suorittaa kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen ohella 13 alueellista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Hallinnollisesti hajanainen viranomaisrakenne edellyttää erityistä huomion kiinnittämistä viranomaisten välisen yhteistyön tiivistämiseen. Valiokunta toteaa, että jos hallinto olisi keskitetty yhteen valtakunnalliseen ympäristöviranomaiseen, toiminnassa olisi sisäisin keinoin mahdollista saavuttaa toiminnallisia ja menettelyllisiä etuja. Koska tämä ei nyt ole mahdollista, lupamenettelyn sujuvoittamiseen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi on osaltaan myös lupamenettelyn aikaisesta tiiviimmästä yhteistyöstä välttämätöntä säätää asetuksen sijaan lain tasolla ympäristönsuojelulaissa siten kuin lakiehdotuksen 44 b §:ssä ehdotetaan. Nykyisin asetukseen sisältyvää sääntelyä on myös tarpeen täsmentää ja tehostaa.

¹ YmVL 24/2018 vp — HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokunnan mietintö YmVM 8/2022 vp

Viranomaisten yhteistyövelvoitteen täsmentäminen

Lakiehdotuksen 44 b §:ään ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan se käytännössä suurelta osin jo vakiintunut toimintatapa, että ympäristölupaviranomainen AVI ja valvontaviranomainen ELY-keskus voivat keskustella lupa-asiasta käsittelyn eri vaiheissa. Yhteistyömuotojen vakiintuminen ympäristölupa-asian käsittelemisessä ja lupaharkinnan aikana on tärkeää, jotta ELY-keskuksen valvojien käytännön tuntemus käsittelyn kohteena olevasta toiminnasta ja valvonnassa kertynyt tieto hyödynnettäisiin lupa-asian käsittelyssä. ELY-keskuksen valvojat tuntevat usein toiminnan läheisesti, ja tämän tiedon saaminen tehokkaammin lupamenettelyssä käyttöön on tärkeää. Valiokunta pitää olennaisena hyötynä menettelystä sitä, että lupamääräysten muotoiluista voi tulla yhteistyön johdosta ymmärrettävämpiä ja siten helpommin valvottavia. Keskustelut lupamääräyksistä voivat myös edistää velvoitteiden yhdenmukaisuutta eri puolilla maata. Ehdotetun säännöksen velvoittavamman sanamuodon voidaan myös katsoa parantavan osaltaan hakijan oikeusturvaa. Yhdessä asianmukaisine perusteluineen ne vähentäisivät myös mahdollista muutoksenhakutarvetta niin valvontaviranomaisen kuin hakijankin osalta. Valiokunta korostaa, että 44 b §:ssä tarkoitetaan myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaista, vaikka erillistä mainintaa ei ole.

Voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi lupa- tai ilmoitusasian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa. Myös hakijan kanssa käytäviä keskusteluja kutsutaan siten tällä hetkellä neuvotteluiksi. Lisäksi ympäristönsuojelulain 39 a §:ssä säädetään, että lupaviranomainen voi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välille neuvonnan järjestämiseksi. Säännöksen nojalla vireille tulevasta hankkeesta on käyty ns. "ennakkoneuvotteluja", joissa viranomainen neuvoo hakijaa asiaan liittyvissä kysymyksissä. On kuitenkin aina ollut selvää, että lupaviranomainen ei neuvottele lupa-asian sisällöstä valvontaviranomaisen eikä hakijan kanssa, vaan kysymys on oikeammin keskusteluyhteydestä. Hallituksen esityksen 44 b §:n ehdotettavalla muutoksella luvan hakijan kanssa käytävää yhteydenpitoa kutsutaan lain tasolla keskusteluksi. Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa onkin hyvin kuvattu yhteydenpidon luonne keskusteluna toteamalla, että hakijan kanssa ei kuitenkaan myöskään jatkossa neuvoteltaisi, sillä hallintopäätöksen tekeminen on itsenäiselle viranomaiselle säädetty tehtävä, jossa viranomainen käyttää yksipuolisesti julkista valtaa hallintopäätöstä tehdessään suhteessa hakijaan. Asiantuntijakuulemisen perusteella on ilmeistä, ettei tästä ole ollut mitään epäselvyyttä, mutta käytännössä on vain usein kutsuttu keskusteluja tai neuvontaa neuvotteluksi. Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa avataan tarpeellisella ja riittävällä tavalla sekä ehdotetun sääntelyn suhdetta hallintolakiin että sen velvoittavuutta ja reunaehtoja. Yhteistyömuotojen sääntelyn tarkentaminen ja vahventaminen nostamalla sisältö asetustasolta lain tasolle on valiokunnan mielestä myös yhteistyön käytännön toimivuuden kannalta tärkeää.

Valiokunta pitää myös hyvänä esitettyä ratkaisua siitä, että viranomaiselle jää harkintavaltaa sen suhteen, laatiiko se muistion hakijan kanssa käydyistä keskusteluista. Lupamenettelyt, mukaan lukien neuvottelut ja keskustelut, ovat hyvin erilaisia, ja tilanteet ja tarpeet vaihtelevat suuresti, joten yksiselitteisen velvoitteen säätäminen muistion laatimisesta ei huomioisi riittävällä tavalla jokaisen lupa-asian yksittäistapauksellisuutta.

Valiokunnan mietintö YmVM 8/2022 vp

Läheisempi keskusteluyhteys lupa- ja valvontaviranomaisen sekä hakijan kanssa vie oman aikansa, mutta pidemmällä aikavälillä tämän voidaan odottaa sujuvoittavan lupamenettelyä. Hakijan kanssa käytävät keskustelut voi kuitenkin olla tarpeen rajata yksiselitteisesti, jotta vältytään siltä, että vapaamuotoiset keskustelut vaikuttaisivat käsittelyaikojen pitkittymiseen. Voimassa olevien säännösten nojalla toteutettavat ns. ennakkoneuvottelut eli oikeammin ennakkoneuvonta eivät vaikuta käsittelyaikaan, koska ne toteutetaan yleensä ennen lupahakemuksen vireille laittamista. Valiokunta korostaa, että tämä neuvonta varsinkin suurten hankkeiden kohdalla on koettu hyödylliseksi niin viranomaisen kuin hankkeen toteuttajienkin näkökulmasta. Neuvonta on johtanut lupahakemusten laadun paranemiseen, jolloin hakemuksen täydentämistarpeita on ollut vähemmän ja käsittely nopeampaa.

Valiokunta pitää hyvänä, että säännös on viranomaisia selkeästi yhteistyöhön velvoittava, mutta jättää samalla myös riittävästi liikkumavaraa yhteydenpito- ja yhteistyötapojen käytännön toteuttamisessa. Valiokunta korostaa, että keskustelut ja neuvottelut käydään tarvittaessa, eli jokaisessa lupa-asiassa ei aina ole tarpeellista erikseen keskustella tai neuvotella, jos kyseessä on esimerkiksi hyvin rutiiniluontoinen asia. Viranomaisten välisestä säännönmukaisemmasta yhteydenpidosta on kuitenkin asian selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi hyvä luoda pysyvä toimintatapa. Säännöksen tarkoituksena on se, että neuvottelujen ja keskustelujen käyminen vapaamuotoisesti, tarvittaessa, lupa-asiaan liittyvästä yksityiskohdasta, tulee olla mahdollista missä asian käsittelyn vaiheessa tahansa.

Valiokunta toteaa, että samanlaista tarvetta korostaa yhteistyön tarvetta ei ole ilmennyt kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen osalta, koska kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät kattavat sekä lupamenettelyn että valvonnan ja yhteistyötä tehdään viranomaisessa sisäisesti.

Suomen ympäristökeskuksen tehtävien täsmentäminen

Pelastusviranomaisen tehtävänä on ryhtyä välittömiin pelastustoimiin akuutissa vuototilanteessa alusöljyvahingon torjumiseksi pelastuslain mukaisesti. Ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seuranta tai saneerausta ei kuitenkaan ole säädetty minkään viranomaisen vastuulle, sillä kun torjuntavastuun siirto Rajavartiolaitokselle toteutettiin, sekä riskihylkyjen seuranta että öljyvahingon seurauksena tahriintuneiden eläinten hoitaminen jäivät vaille nimettyä vastuuviranomaista. Valiokunta pitää tarpeellisena ehdotusta vastuuviranomaisen selkeyttämisestä ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannalle ja saneeraukselle sekä öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiselle. Suomen ympäristökeskus on asiantuntemuksensa ja aiemman vastuutehtävänsä vuoksi perusteltu vastuuviranomainen. Valiokunta toteaa myös, että ehdotus vastaa valiokunnan lausunnossaan hallituksen esitykseen, jolla tehtävä siirrettiin ympäristöhallinnolta sisäministeriölle (YmVL 11/2018 vp — HE 18/2018 vp) korostamaansa Suomen ympäristökeskuksen tärkeään tehtävään öljyyntyneiden eläinten, käytännössä erityisesti lintujen, hoidon johtamisessa. Valiokunta piti lausunnossaan tärkeänä, että tämä tehtävä osoitetaan selkeästi Suomen ympäristökeskukselle ja että sille turvataan työhön tarvittavat resurssit.

Valiokunnan mietintö YmVM 8/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 117/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 12.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Sipilä kesk
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Sari Multala kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos