HE 8/2017 vp
Ympäristölakimies Pasi Kallio
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
YmV 2.3.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Yleistä

Luonnonsuojeluliitto haluaa aluksi huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei ole lainkaan yksityiskohtaisia perusteluita. Sen sijaan pykälien perusteluita on esitetty melko yksityiskohtaisesti osana yleisempiä perusteluita sekä myös annettujen lausuntojen huomioon ottamista koskevassa osiossa. Tällaista sääntelytapaa on pidettävä ongelmallisena, sillä yksityiskohtaisten perusteluiden puute vaikeuttaa lakiesityksen luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Yksityiskohtaisten perusteluiden puute aiheuttaa myös lain soveltamisen ja pykälien tulkinnan osalta ongelmia.

Hankeluettelon muutokset

Hankeluettelon muutosten tarkoitus ympäristönsuojelulain projektin 3 alaryhmässä 7 oli vähentää valtion ympäristölupia. Esitetyt muutokset pohjautuvat yksimielisen lainvalmistelutyöryhmän esityksiin, eikä Luonnonsuojeluliitolla ole tässä suhteessa erityistä huomautettavaa. Taloustilanne, talouden rakennemuutos ja valvonnan maksullisuuden yhteydessä päivitetyt lupatilastot ovat kuitenkin uuden selvityksen perusteella jo vähentäneet valtion lupien määrää moninkertaisesti esitettyjä hankeluettelon muutoksia enemmän. Siten ympäristöluvanvaraisuuden keventämiseen ei nyt tehtävän muutoksen jälkeen ole enää syytä. Hankeluettelon muutoksia tulisi muutoinkin harkita huolellisesti, koska asioiden siirto kevyempiin menettelyihin johtaa yleensä ympäristön ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemiseen.

Laitosluettelosta poistamisesta huolimatta joidenkin toimintojen luvanvaraisuus saattaa säilyä ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti, mikäli toiminnasta saattaisi aiheutua eräistä naapuruussuhdelaissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Tämä koskee etenkin melua ja pölypäästöjä aiheuttavia toimintoja. Muutos saattaa kuitenkin osin vaikeuttaa hankkeiden luvanvaraisuuden toteamista, mikä voi puolestaan lisätä lupaprosessien ristiriitoja sekä hallinnon ja tuomioistuinten työmäärää.

Neuvontapykälä

Ympäristönsuojelulakiin ehdotetaan myös lisättäväksi hallintolakia täydentäviä säännöksiä lupahakemusvaiheessa annettavasta viranomaisneuvonnasta (YSL 39 a §). Ajatus lupahakemusten laatua ja lupamenettelyn toimivuutta edistävästä neuvonnasta on kannatettava. Haitankärsijöiden näkökulmasta lupahakemusten korkea laatu on tärkeä asia ja neuvontaa sekä tiedottamista on syytä kehittää. Ympäristölainsäädännön kehitystendenssinä tällä hetkellä yleisesti oleva sujuvoittaminen

ja norminpurku painottaa kuitenkin erityisesti luvanhakijoiden kohtelua viranomaisten asiakkaina, mikä voi heikentää haitankärsijöiden asemaa. Muutosten tulisi kuitenkin parantaa myös mahdollisten haitankärsijöiden mahdollisuuksia parempaan tiedonsaantiin ja lupamenettelyihin osallistumiseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Viranomaisneuvontaa koskevan uuden pykälän lisäarvo jää hieman epäselväksi, vaikka neuvontavelvollisuutta koskevaa pykälää on täsmennetty edelliseen, hallituksen esityksen luonnoksessa olleeseen versioon verrattuna. Hallintolain 8 §:n säännökset mahdollistavat jo nyt varsin laajan viranomaisneuvonnan. Luvanhakijan ja viranomaisen välistä etukäteisneuvontaa korostava lähtöasetelma saattaa yleisellä tasolla johtaa luvanhakijoiden ja haitankärsijöiden epätasapuoliseen tai epäobjektiiviseen kohteluun – tai vähintäänkin sellaisen vaikutelman syntymiseen. Vaarana on, että lupaan liittyvistä sisällöllisistä kysymyksistä sovitaan etukäteen liian laajasti luvanhakijan ja viranomaisen kesken, ilman että mahdolliset haitankärsijät voivat asiaan miltään osin vaikuttaa tai saada siitä edes tietoa. Tällainen asetelma ei ole omiaan lisäämään lupaprosessin läpinäkyvyyttä ja yleistä luotettavuutta.

Ehdotettu 39 a §:n toinen momentti sisältää myös säännöksen *tapaamisen järjestämisestä* luvanhakijan ja viranomaisen välillä. Lähtökohtaisesti saattaa olla hyvä, että käytännössä joka tapauksessa järjestettävistä etukäteistapaamista säädetään myös lakitasolla. Mutta esitetyssä muodossaan tapaamisten oikeudellinen merkitys on epäselvä. Säännöshän ei ole velvoittava, vaan jättää tapaamisten järjestämisen viranomaisen harkintaan. Tämä on käytännössä mahdollista myös nykyisin.

Perusteluiden mukaan tapaamisessa ei olisi kyseessä neuvottelu, koska tarkoituksena ei ole saavuttaa viranomaista tai luvanhakijaa sitovaa lopputulosta. Kuten Korkein hallinto-oikeuskin on luonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut, tapaamisen käsite tuntuu oikeudellisesti vieraalta, ja perustelut tapaamisesta ”ei-neuvotteluna” ovat ongelmalliset. Ilmeisesti osin annetun lausuntopalautteen seurauksena perusteluissa todetaan luonnosvaihetta laajemmin, että tapaamisesta laaditaan muistio, joka liitetään osaksi asian käsittelyssä syntynyttä aineistoa. Tämä kirjaus jää kuitenkin vaikutuksiltaan varsin epämääräiseksi.

Luonnonsuojeluliitto pitää kuitenkin lähtökohtaisesti hyvänä, että säännöksessä mahdollistetaan myös muiden asianosaisten kutsuminen tapaamiseen. Haluamme kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että asianosaisen käsite rajaa huomioon otettavien osallisten määrää. Tässä muodossa säännös ei näyttäisi lähtökohtaisesti mahdollistavan esimerkiksi ympäristöjärjestön tai asukasyhdistyksen edustajan kutsumista tapaamiseen, ellei näillä ole asianosaisen asemaa.

Luonnonsuojeluliitto esittää että pykälässä säädettäisiin tapaamisen oikeudellisesta merkityksestä nykyistä täsmällisemmin ja tapaamiseen mahdollisesti kutsuttavien asianosaisten käsite laajennettaisiin kattamaan myös muut osalliset. Lopuksi huomautamme, että samaan aikaan eduskunnassa olevan YVA-lain muutoksen vastaavaan ennakkoneuvottelupykälään (8 §) ei sisälly edes muiden asianosaisten kutsumista koskevaa kirjausta, mikä on sääntelyn yhdenmukaisuuden kannalta ongelmallista.

Lisätietoja
- ympäristölakimies Pasi Kallio, puhelin 040 671 9555, pasi.kallio@sll.fi
- erityisasiantuntija Tapani Veistola, puhelin 0400 615 530, tapani.veistola@sll.fi