Viite Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta ja jätelain 148 §:n muuttamisesta

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN KUULEMINEN 15.1.2019 KOSKIEN HALLITUKSEN ESITYSTÄ 247/2018 vp

Valtion tuki alueiden pilaantuneisuuden selvittämisessä ja puhdistamisessa on olennainen ja tarpeellinen osa pilaantuneiden alueiden riskinhallintaa sekä terveyden- ja ympäristönsuojelua. Tukijärjestelmä turvaa kiireellisten sekä terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta välttämättömien alueiden tutkimisen ja puhdistamisen riskiperusteisesti. Valtion tuella voidaan myös kannustaa innovatiivisten tutkimus- ja puhdistusmenetelmien käyttöön sekä edistää cleantech- alan kehitystä ja kasvua Suomessa.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta ja jätelain 148 §:n muuttamisesta tulisi olennaisesti muuttamaan pilaantuneiden alueiden selvittämistä ja puhdistamista koskevaa tukijärjestelmää, kun valtionavustuspäätökset korvaisivat sopimukset. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) näkemyksen mukaan hallituksen esitys 247/2018 vp on pääosin onnistunut ja se sisältää kannatettavia täsmennyksiä järjestelmään. Toisaalta esityksessä on joitakin tulkinnanvaraisia ja selventämistä vaativia kohtia. Pirkanmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota erityisesti esityksen seuraaviin kohtiin.

<u>Valtionavustuksen myöntämisen edellytykset (6 §) sekä valtionavustuksen kattavuus ja määrä (7 §)</u>

Alueiden pilaantuneisuuden selvittämis- ja puhdistamiskohteet sekä tutkimus- ja kunnostushankkeiden vaatimat kustannukset ovat luonteeltaan hyvin tapauskohtaisia, minkä vuoksi on tärkeä jättää viranomaiselle riittävä harkinnanvara päättää valtionavustuksen myöntämisen edellytysten olemassaolosta ja avustuksen määrästä. Valtionavustuksen ja avustuspäätöksen kattavuutta olisi tarpeen täsmentää hallituksen esityksessä.

Lain 6 ja 7 §:issä säädettäisiin valtionavustuksen myöntämisen edellytyksistä sekä valtionavustuksen kattavuudesta ja määrästä. Sekä avustuksen myöntäminen että sen määrä perustuisivat esityksen mukaan viranomaisen kokonaisharkintaan (HE 247/2018 vp, s. 38 ja 40). Pirkanmaan ELY-keskus pitääkin valtionavustuksen harkinnanvaraisuutta asiassa tärkeänä, sillä alueiden pilaantuneisuuden selvittämis- ja puhdistamiskohteet sekä tutkimus- ja kunnostushankkeiden vaatimat kustannukset ovat hyvin tapauskohtaisia. Mikäli avustuksen myöntämisen edellytyksiä taikka valtionavustuksen määrää tullaan täsmentämään lakiin liittyvällä asetuksella, tulisi näiden tarkennusten ja täsmennysten olla joustavia ja yleisluonteisia viranomaisen riittävän harkinnanvaran turvaamiseksi ja mahdollisten muuttuvien olosuhteiden huomioimiseksi. On kuitenkin toisaalta kiinnitettävä huomiota siihen, että avustuksen myöntämisen edellytykset sekä avustuksen määrän määräytyminen tulisi kirjata lainsäädäntöön ja sen perusteluihin siten, että ne ovat avustuksen hakijoiden näkökulmasta yhdenvertaisia ja ennakoitavia.

Käytännön avustusmenettelyn näkökulmasta jää epäselväksi, mitä toimenpiteitä ja kustannuksia yksittäinen valtionavustus ja avustuspäätös voisi kattaa. Pilaantuneiden alueiden puhdistamista koskevissa hankkeissa suunnitelmat ja käytännön toteutus eivät aina kohtaa. Hankkeen vaatimat toimenpiteet ja kustannukset voivat muuttua hankkeen edetessä. Esityksessä olisi mahdollisesti syytä täsmentää, voidaanko ja missä määrin avustettavissa kohteissa mukauttaa toimintaa, vaikka kohdetta koskien olisi annettu lainvoimainen avustuspäätös. Hallinnollisen taakan ja useiden samaa kohdetta koskevien päätösten välttämiseksi avustuspäätöksen tulisi olla joustava ja muuttuviin olosuhteisiin tulisi voida varautua esimerkiksi avustuspäätökseen sisällytettävin määräyksin.

Asiantuntijapalvelu (8§)

Pilaantuneiden alueiden selvittämisestä ja puhdistamista koskevat hankkeet vaativat erityisosaamista. Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä olisi lain 8 §:ssä säädettävän maksullisen asiantuntijapalvelun sisältö ja miten se erotetaan viranomaisen antamasta yleisestä neuvonnasta.

Lain 8 §:n mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi hakijan pyynnöstä antaa alueen pilaantuneisuuden selvittämiseen ja puhdistamiseen asiantuntijapalvelua. Palvelun maksullisuudesta säädettäisiin valtion maksuperustelaissa (150/1992). Pykälän ja sen esitöiden perusteella jää epäselväksi, mikä olisi asiantuntijapalvelun sisältö ja miten se käytännössä erotettaisiin lain 4 §:n 2 momentin tarkoittamasta neuvonnasta ja ohjauksesta sekä hallintolaissa (434/2003) säädetystä yleisestä neuvonnasta. Lisäksi valtionavustuslaissa (688/2001) on säädetty viranomaisen velvollisuudesta valvoa ja oikeudesta tarkastaa, että avustusta käytetään päätöksen mukaisesti. Myös näihin viranomaistehtäviin voi sisältyä erilaista ohjausta ja neuvontaa.

Asiantuntijapalvelun antaminen perustuisi hakijan pyyntöön ja viranomainen tekisi tarvittaessa palvelusta sopimuksen hakijan kanssa (HE 247/2018 vp, s. 42). Palvelu kohdistuisi siten Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan hakijaan pilaantuneisuuden selvittämis- ja puhdistustyön tilaajana eikä toimenpiteiden toteuttajaan, kuten urakoitsijaan tai muuhun vastaavaan. Viranomaisen antama palvelu ei voisi olla hakijalle tehtävää konsultointityötä, sillä tämä saattaisi vääristää kilpailua markkinoilla sekä aiheuttaa ristiriitaisuuksia viranomaisen aseman näkökulmasta.

Kattava, oikea-aikainen ja helposti saatavissa oleva neuvonta on keskeistä pilaantuneita alueita koskevissa hankkeissa, sillä ne vaativat erityisosaamista, jota esimerkiksi avustuksen hakijoilla (usein kunnilla) harvoin on. Tukijärjestelmän muutos tulisi todennäköisesti edelleen lisäämään viranomaisneuvonnan ja -ohjauksen tarvetta. Esityksen mukaisen maksullisen asiantuntijapalvelun antaminen saattaisi kuitenkin osoittautua ongelmalliseksi esimerkiksi käsitteellisten epäselvyyksien ja vastuukysymysten vuoksi.

Alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja alueen puhdistamisen järjestäminen vaihtoehtona valtionavustukselle (12.1§)

Viranomaisen mahdollisuus järjestää itse alueen pilaantuneisuuden selvittäminen ja alueen puhdistaminen on terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta erittäin olennainen osa esitettyä lakia. Käytännössä järjestämistehtävä tulisi todennäköisesti korostumaan alueiden pilaantuneisuuden selvittämisvaiheessa, joka vaatii erityisasiantuntemusta ja jonka aikana määritellään tarvittavat jatkotoimenpiteet.

Lain 12.1 §:n mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi kustannuksellaan järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja alueen puhdistamisen, jos 6 §:ssä valtionavustukselle säädetyt edellytykset täyttyisivät. Pirkanmaan ELY-keskus pitää terveyden- ja ympäristönsuojelun näkökulmasta mahdollisuutta järjestää itse alueen pilaantuneisuuden selvittäminen ja alueen puhdistaminen erittäin olennaisena ja tärkeänä osana esitettyä lakia. Välittömästi uuden lain voimaantulon jälkeen, ennen uusien käytäntöjen vakiintumista valtionavustushakemusten määrä saattaisi jäädä vähäiseksi. Tätä olisi tarkoitus ehkäistä laatimalla helposti saatavilla olevaa sekä kattavaa ohjeistusta ja muuta tukimateriaalia avustuksen hakijoita varten. Viranomaiselle varattu mahdollisuus järjestää pilaantuneisuuden selvittäminen ja puhdistaminen on kuitenkin välttämätön, jotta tutkimatta ja kunnostamatta ei jäisi kohteita, joilla kiireelliset toimenpiteet olisivat terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta välttämättömiä. Lisäksi viranomaisen järjestämismahdollisuus edistäisi valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alu-

eiden riskienhallintastrategian mukaista alueiden riskiperusteista ja kestävää hallintaa. Järjestämistehtävän avulla ohjattaisiin hyvien käytäntöjen muodostumista sekä mahdollistettaisiin innovatiiviset tutkimus- ja kunnostusmenetelmät. Järjestämistehtävän keskeisen aseman huomioon ottaen on kyseenalaista, että sitä ei ole mainittu lain soveltamisalan määrittelevässä 1 §:ssä.

Käytännössä järjestäminen tulisi todennäköisesti korostumaan etenkin alueiden pilaantuneisuuden selvittämisvaiheessa. Pilaantuneisuuden selvittäminen ja siitä saatujen tulosten tulkinta vaativat erityisasiantuntemusta. Selvittämisvaiheessa määritellään puhdistamisen tarve sekä mahdollisen puhdistustyön kestävä toteutustapa ja kustannukset. Koko pilaantuneisuuden selvittämis- ja puhdistusprosessin kannalta juuri selvittäminen on vaikutuksiltaan keskeinen vaihe, jonka kustannukset jäävät kuitenkin selkeästi puhdistusvaiheen kustannuksia alhaisemmiksi.

Alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja alueen puhdistamisen järjestämisestä tehtävä päätös (12.2 §)

Hallituksen esityksessä olisi syytä tarkentaa järjestämistä koskevan päätöksen käsitettä ja hallinto-oikeudellista asemaa. Erityisesti tulisi selventää sitä, kenelle järjestämispäätös osoitettaisiin sekä millä tahoilla olisi oikeus hakea muutosta päätökseen.

Lain 12 §:n 2 momentissa säädettäisiin Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämispäätöksestä. Päätös voisi olla esimerkiksi viraston sisäinen päätös (HE 247/2018 vp, s. 44). Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan käytännön soveltamistilanteiden kannalta laissa tai sen perusteluissa olisi tarpeen täsmentää 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen käsitettä ja hallinto-oikeudellista asemaa. Erityisesti selventämistä vaatisi se, kenelle järjestämispäätös osoitettaisiin sekä millä tahoilla olisi muutoksenhakuoikeus päätöksestä. Selkein asianosaisasema olisi todennäköisesti päätöksen kohdealueen omistajalla tai haltijalla, mutta kyseenalaiseksi jää esimerkiksi sellaisten tahojen oikeus muutoksenhakuun, joiden omistamista tai hallinnoimista alueista ei tehdä järjestämispäätöstä. Tällaisten tahojen muutoksenhakuoikeus saattaisi laajentaa asianomistajapiiriä hallitsemattomasti. Lisäksi olisi syytä selventää muun muassa sitä, miten järjestämispäätöksestä tiedotetaan, ja mikä on päätöksen kattavuus (tehdäänkö esimerkiksi yksi vuosittainen päätös, jossa luetellaan seuraavan vuoden kohteet, vai tehdäänkö päätökset kohteittain).

Pirkanmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota myös siihen, että käytännössä järjestämispäätöksen jälkeen selvittämis- ja puhdistamishanke kilpailutettaisiin sekä tehtäisiin kilpailutuksen päättävä hankintapäätös. Tällöin voisi syntyä tulkinnanvaraisia tilanteita siitä, mikä on järjestämistä koskevan päätöksen ja hankintapäätöksen suhde. On lisäksi huomioitava, että molempiin päätöksiin olisi esityksen ja hankintalainsäädännön perusteella mahdollista hakea muutosta, joten järjestämiseen liittyvä päätösprosessi voisi muodostua todella pitkäkestoiseksi.

Asia on käsitelty Pirkanmaan ELY-keskuksen Keskitetyt ympäristöpalvelut- yksikössä. Asiakirjan ovat valmistelleet yksikön päällikkö Ari Nygren, projektipäällikkö Kari Pyötsiä, lakimies Maria-Pia Karppela ja tarkastaja Sanni Rantanen.

Yksikön päällikkö Ari Nygren

Projektipäällikkö Kari Pyötsiä