5.10.2022

Hallitusneuvos
Oili Rahnasto

Ympäristöministeriön lausunto asiantuntijakuulemisesta, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta, HE 117/2022 vp

Ympäristöministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa valiokunnan kuulemisessa esitetyistä keskeisimmistä kannanotoista:

Itä-Suomen aluehallintovirasto (ISAVI) huomauttaa lausunnossaan, että ehdotetussa 44 b §:n sanamuodossa neuvottelumahdollisuus hakijan kanssa asian selvittämiseksi poistuu ja totesi kuulemisessa, että neuvottelumahdollisuus on ollut tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa kesken lupamenettelyn on todettu esimerkiksi jonkin toisen arvioinnin tarve ennen kuin lupamenettelyä voidaan jatkaa.

ISAVI pohti kuulemisessa myös sitä, onko tarpeen, että sitovasti säädettäisiin velvollisuudesta laatia muistio neuvotteluista ja keskusteluista. Ehdotuksessa muistion laatiminen jää harkinnan varaan.

> Ympäristöministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin, joissa on selostettu tietoisesti tehtyä valintaa ”neuvotella” ja ”keskustella” verbien välillä. Valinnalla on tuotu esiin eroa yhtäältä viranomaistoiminnan ja julkisen vallan käytön sekä toisaalta hakijan kanssa tehtävän yhteistyön välillä. Neuvottelu tyypillisesti liittyy sitovien sopimusten tekemiseen ja sellaisesta ei voi olla hakijan ja viranomaisen välillä kyse. Se, että neuvottelu viranomaisen ja hakijan välillä ehdotetaan poistettavaksi, ei kuitenkaan poista sitä mahdollisuutta, että kesken prosessin joudutaan toteamaan, että lupamenettelyssä ei voida edetä, ellei hakija laadi esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointia, Natura-arviointia taikka lupa-asian tietyn yksityiskohdan kannalta välttämätöntä selvitystä. Toiminnanharjoittajalle ei tällöin jäisi epäselvyyttä, mitä häneltä vaaditaan, jotta lupa-asiassa voidaan edetä.
>
> Ympäristöministeriö toteaa, että tilanteet, joita ISAVI esittää lausunnossaan, ovat juuri sellaisia, joissa muistion laatiminen neuvottelusta tai keskustelusta on hyvinkin tarpeen. Lupamenettely, mukaan lukien neuvottelut ja keskustelut, on hyvin moninaista ja tilanteet ja tarpeet vaihtelevat suuresti, joten yksiselitteisen velvoitteen säätäminen muistion laatimisesta ei huomioisi riittävällä tavalla jokaisen lupa-asian yksittäistapauksellisuutta.

Itä-Suomen aluehallintovirasto kiinnittää huomiota siihen, että YSL 48 §:än ei ehdoteta muutosta. Pykälän sanamuoto kuuluu: ”Lupaviranomaisen on tutkittava ympäristöluvan myöntämisen edellytykset ja otettava huomioon asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset ja mielipiteet. Lupaviranomaisen on muutoinkin otettava huomioon, mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään.” Virasto pohti kuulemisessa, olisiko viittaus 48 §:ssä uuteen 44 b §:än tarpeen.

> Ympäristöministeriö ei sinänsä pidä tarpeellisena sisällyttää lain 48 §:än viittausta uuteen ehdotettavaan 44 b §:än mutta ei lisäystä vastustakaan, jos ympäristövaliokunta pitää sitä selventävänä ja perusteltuna. Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotettavan 44 b §:n mukainen menettely (ja siinä selviävät seikat) liittyvät lupamenettelyyn, jonka osa lupaharkinta on, kuten myös 48 §:ssä tarkoitettuun luvan myöntämisen edellytysten tutkimiseen. Jos nimenomainen viittausmaininta halutaan kuitenkin lisätä, se voisi kuuluu seuraavasti: ”…otettava huomioon asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset ja mielipiteet sekä 44 b §:n mukaisessa yhteistyössä esiin tulleet seikat…. ”

Varsinais-Suomen ELY-keskus ehdottaa, että viranomaisten välistä yhteydenpitoa koskeva säännös (44 b §:n 1. lause) tulisi tehdä myös maankäyttö- ja rakennuslakiin, ja perustelee ehdotustaan näin: ” Voimassa olevan MRL 134 §:n 3 momentin mukaan, jos rakentamisen tarkoittamaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa, eikä lupien käsittelyyn sovelleta eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettua lakia, rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua. Lupaharkintojen erillisyyden takia kyseinen lainkohta on tullut harvoin sovellettavaksi. Säätämällä myös rakennuslupaprosessin aikana tarvittavista viranomaisneuvotteluista velvoittavasti voidaan välttyä tilanteilta, joissa toiminnalle on myönnetty rakennuslupa ennen kuin ympäristöluvan myöntämisedellytykset on harkittu.”

> Ympäristöministeriö pitää yhteistyötä tärkeänä ja kannattaa sen lisäämistä, myös rakentamista koskevissa asioissa. Ministeriö jättää valiokunnan ratkaistavaksi, miten asia voidaan lainsäädäntöteknisesti ratkaista tilanteessa, jossa eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 139/2022.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ehdotettua 44 b §:ä tulisi vielä tarkentaa siltä osin, minkä viranomaisen velvollisuus on huolehtia tarvittavasta yhteydenpidosta muihin viranomaisiin sekä neuvotella ja keskustella säännöksessä mainituissa tilanteissa.

> Aloite neuvotteluista, keskusteluista tai muusta yhteydenpidosta voi olla lähtöisin lupaviranomaiselta tai valvontaviranomaiselta.
>
> Ympäristöministeriö toteaa, 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.

Suomen ympäristökeskus (SYKE) toteaa, että hallituksen esityksellä olisi merkittävä taloudellinen vaikutus SYKElle ja mainitsee, että Veden vuoro –ohjelman hankerahoituksen päättyessä vuoden 2023 jälkeen vuosittainen uusi rahoitustarve hylkyjä koskevaan tiedustelu- ja seurantatoimintaan on noin 450 000 euroa vuodessa (2 htv, tutkijoiden palkkaosuudet ja Arandan käytön kuluja). Likaantuneiden eläinten hoidon järjestämiseen ja siihen varautumiseen SYKE arvio tarvitsevansa vuosittain noin 115 000 euroa vuodesta 2024 alkaen.

> Ympäristöministeriö toteaa, että ministeriön ympäristövahinkojen ehkäisyä ja jälkihoitoa koskevalla talousarvion momentilla 35.10.20 on varattuna noin 600 000 euroa sekä hylkyjen seurantaan että likaantuneiden eläinten hoidon järjestämiseen ja siihen varautumiseen. Tätä rahaa on tarkoitus siirtää vuosittain SYKElle näitä tehtäviä varten.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että ehdotetun 44 b §:n velvollisuus neuvotella lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten voi muodostua ongelmalliseksi erityisesti viranomaisen riippumattomuuden ja valvontaviranomaisen yleistä etua koskevan valvontatehtävän näkökulmasta.

> Ympäristöministeriö pitää erittäin valitettavana sellaisen väärinkäsityksen olemassaoloa, että lupaviranomainen ja valvontaviranomainen ympäristölupamenettelyssä olisivat ikään kuin toistensa vastapuolia, ja että viranomaisten yhteistyön, erityisesti neuvottelujen, kautta voitaisiin vaarantaa viranomaisten riippumattomuus ja valvontaviranomaisella olevan

yleisen edun valvontatehtävän toteutuminen. Ehdotuksella ei muuteta eikä sillä ole vaikutusta yleisen edun valvontaan liittyviin menettelyihin tai vastuisiin.

Ympäristöministeriö toteaa, että yleisen edun valvonta ympäristönsuojelulain soveltamisessa tarkoittaa erityisesti sellaisia etuja, jotka ovat yhteisiä tai joille ei suoranaisesti löydy puolestapuhujaa. Ympäristöllä ei ole tahoa, joka voisi puhua ympäristön puolesta sen pilaantumista aiheuttavissa asioissa. Yleisesti esimerkiksi kaikkien alueen asukkaiden etu voi olla sellainen yleinen etu, jonka valvominen on osa viranomaisten yleisen edun valvonnan tehtävää.

Yleisen edun valvonnasta huolehtivat niin valvontaviranomaiset kuin lupaviranomaisetkin ympäristönsuojelulain tavoitteiden ja velvoitteiden toteuttamiseksi viranomaisille osoitettujen keinojen avulla. Yleisen edun valvonta on osa ympäristönsuojelulain mukaista viranomaistoimintaa ja laillisuusvalvontaa, sillä ympäristönsuojelulain kokonaisuudessa se nivoutuu kiinteästi yhteen ympäristönsuojelulain periaatteisiin, ympäristön pilaantumiseen, mukaan lukien terveyshaittojen aiheutumisen ehkäisemiseen, jolloin pilaantumisen kohteena ja ympäristönsuojelulain mukaisen suojan kohteina ovat ympäristö ja ihmiset. Ympäristönsuojelulaissa yleisen edun valvonta on olennainen osa lain mukaista viranomaistoimintaa, päätöksentekoa ja valvontaa. Yleisen edun valvonta on osa kaikkia toimia ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan saakka.

Kuntaliitto toteaa, että ehdotettu 44 § koskee myös muita viranomaisia kuin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä lupa-asian käsittelyssä, vaikka kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia ei erikseen mainita 44 b §:ssä.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että lähtökohta ympäristönsuojelulain sääntelyssä on samankaltainen sääntely valtion ja kuntien lupa- ja valvontaviranomaisista ja niiden tehtävistä. Tästä lähtökohdasta poiketessa asiasta säädetään erikseen ja nimenomaisesti. Koska kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät kattavat sekä lupamenettelyn että valvonnan ja yhteistyötä tehdään viranomaisessa sisäisesti, ei samanlaista tarvetta korostaa yhteistyön tarvetta ole koskaan ilmennyt kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen osalta.

Ympäristöministeriöllä ei ole lausuttavaa *sisäministeriön* ja *Metsäteollisuus ry:n* kannanotosta.

Valiokunta on erikseen tiedustellut ympäristöministeriöltä, voitaisiinko ilmaisu likaantuneet eläimet 21 §:ssä korvata ilmaisulla ”tahriintuneet eläimet”.

Ympäristöministeriö on harkinnut asiaa ja käynyt yhteistyötahojen kanssa keskusteluja. Hallinnossa on vakiintuneesti käytetty termejä ”öljyyntyneet eläimet” tai ”öljystä tahriintuneet eläimet”. Näitä muotoiluja ei voida tässä yhteydessä käyttää, koska ilmaisun on tarkoitus kattaa myös muille kemikaaleille kuin öljylle altistuneet eläimet. Laajempi ilmaisu likaantuneet eläimet, jota muuten pidetään konkreettisempana kuin ilmaisua tahriintuneet eläimet, on alkanut jo vakiintua hallinnon käyttöön. Lisäksi ”tahriintuneet” kääntyy hiukan hankalasti ruotsiksi; sen vastine on lähinnä ”besudlad”, joka voi viitata myös maineen tahriintumiseen.