

Lausuntoyhteenveto: luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ympäristönsuojelulakiin (527/2014) uusi 44 b §, jossa säädettäisiin viranomaisen yhteydenpidosta valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa sekä viranomaisen mahdollisuudesta järjestää yleisön kuulemistilaisuuksia. Vastaava sääntely sisältyy ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 13 §:n, ja se siirrettäisiin lain tasolle ja pykälää myös tarkennettaisiin. Lisäksi lain 115 e §:n ilmoitusmenettelyä koskevaan säännökseen lisättäisiin viittaussäännös uuteen 44 b §:n. Lain voimaantultua ympäristönsuojeluasetuksen 13 § kumottaisiin.

Ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momenttiin lisättäisiin säännös, jolla tarkennettaisiin Suomen ympäristökeskuksen roolia ympäristövahingon vaaraa aiheuttaviin hylkyihin ja öljy- tai kemikaalivahingon yhteydessä likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Lausuntoja pyydettiin lausuntopalvelu.fi – palvelun kautta ajalla 13.5.2022–7.6.2022.

Lausuntoa pyydettiin aluehallintovirastoilta, elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksilta sekä muilta esitysluonnoksen kannalta keskeisiltä julkishallinnon toimijoilta. Lisäksi lausuntoja pyydettiin useilta esityksen kannalta keskeisiltä järjestöiltä ja sidosryhmiltä. Myös muilla kuin lausuntopyynnön vastaanottaneilla oli mahdollisuus lausua esityksestä.

Esityksestä annettiin 19 lausuntoa: Aluehallintovirastojen Y-vastuualueet, 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 ehdotuksesta. Sisäministeriöllä, Metsähallituksella ja Väylävirastolla ei ollut lausuttavaa esityksestä.

Lausuntoyhteenveto

Esityksestä annettiin 19 lausuntoa. Aluehallintovirastojen Y-vastuualueet, 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 lausuvat esityksestä. Sisäministeriöllä, Metsähallituksella ja Väylävirastolla ei ollut lausuttavaa esityksestä.

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 §:ää 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.

Hallituksen esitykseen lisätään täsmennys 187 §:ää koskien, sekä tarkennetaan öljy- tai kemikaalivahinko-termiä korvaamalla se öljy- tai muu kemikaalivahinko –termillä. Puolustusvoimien velvollisuus virka-avun antamisesta hylkyjen saneeraukseen liittyvässä tehtävässä lisätään 187 §:ään mahdollistaen Puolustusvoimien toimivallan asiassa sekä rajaten virka-avun tähän kyseiseen tehtävään. Hylkyjen saneeraukseen liittyvän virka-avun kustannukset katettaisiin yksittäisen hyllyn saneeraukseen valtion talousarviosta haettavalla määrärahalta. Öljy- tai muu kemikaalivahinko –termi on yleisesti vakiintunut termi ympäristövahinkojen yhteydessä.

Ympäristönsuojelulain 44 b § ja 115 e §

Aluehallintovirastojen Y-vastuualueet, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Matkailu- ja ravintolapalvelut 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-Suomen ELY-keskus lausuvat ehdotettavasta uudesta ympäristönsuojelulain 44 b §:stä. Kaikki lausunnonantajat kannattivat ympäristönsuojelulakiin ehdotetun 44 b §:n lisäämistä ympäristönsuojelulakiin, sekä viranomaisten yhteistyön edistämistä lupa-asian käsittelyssä, joskin esityksestä heräsi eräitä lausunnoissa erikseen esitettyjä huomioita.

Lausunnoissa katsottiin, että tiedon jakamisella voidaan lisätä ymmärrystä käsiteltävänä olevista asioista ja entistä velvoittavampi sääntely yhteistyöstä voi yhdenmukaistaa ja parantaa käytäntöjä viranomaisten välillä. Viranomaisten riippumattomuutta ei kuitenkaan tule vaarantaa. Aluehallintovirastojen y-vastuualueet ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus katsoivat, että säätämällä laissa viranomaisten yhteistyön toimintatavasta, tuo se lupaprosessiin yhden lisävaiheen, eikä se välttämättä sujuvoita ja nopeuta lupamenettelyä. Muutoksella voi olla jonkin verran asian käsittelyaikaa pidentävä vaikutus. Myös matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry katsoi aluehallintovirastojen tavoin, että neuvottelujen ja keskustelujen ei voida katsoa korvaavan lausunnotmenettelyä.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Kuntaliitto ja työ- ja elinkeinoministeriö lausuvat, että perusteluissa olisi selkeytettävä mitä muita viranomaisia ehdotettavan 44 b §:n yhteistyövelvoitteet koskevat. Säännöstä ei sovellettaisi vain aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä, vaan se soveltuisi myös muiden viranomaisten toimintaan, jotka samanaikaisesti käsittelevät

toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Esimerkiksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen roolia olisi selkeytettävä perusteluissa.

Metsäteollisuus ja aluehallintovirasto katsoivat, että keskustelut, neuvottelut ja kuulemistilaisuudet tulisi järjestää vain tarvittaessa ja sujuvampien menettelyjen toteuttamiseksi. Lausunnoissa tuotiin esille, että neuvotteluja asian selvittämiseksi käydään tarvittaessa sekä valvontaviranomaisen että hakijan kanssa ja valvontaviranomaisen ja lupaviranomaisen väliset epäviralliset keskustelut asian selvittämiseksi ovat myös tavanomaista toimintaa. Kuntaliiton ja aluehallintovirastojen lausunnoissa esitettiin, että esityksestä ei selkeästi käy esille mikä viranomainen on aloitteellinen neuvottelujen ja keskustelujen käymiselle.

Lausunnossa kiinnitettiin myös huomiota muistion laatimisen tarpeeseen, kun on kysymys viranomaisten 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 ehdotettu muutos olisi myös lupamenettelyn avoimuuden kannalta heikennys, varsinkin jos viranomaisneuvotteluista 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 neuvotteluvollisuus valvontaviranomaiselta.

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

Ehdotusta on tarkennettu lausuntojen perusteella siten, että ehdotettavasta 44 b §:stä poistetaan viranomaisen mahdollisuus neuvotella hakijan kanssa, sillä hallintopäätöksen tekeminen on yksipuolista 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 säätämisympäristöperusteluita on tarkennettu, ja 115 e §:n 9 kohdalle on kirjoitettu säännöskohtaiset perustelut.

Lausunnot ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momenttia koskien

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

Traficom pitää hyvänä, että lainsäädännössä määritellään vastuuviranomainen ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannalle ja saneeraukselle sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen.

Museovirasto

Ympäristöministeriö pyytää Museoviraston lausuntoa otsikon mukaisesta asiasta. Ehdotettuihin muutoksiin Museovirastolla ei ole lisättävää. Museovirasto kuitenkin toteaa sen, että osa ympäristövahingon vaaraa aiheuttavista hylkyistä voi olla muinaismuistolain (295/1963) rauhoittamia kiinteitä muinaisjäännöksiä, mikäli niiden uppoamisesta on kulut yli sata vuotta. Tällöin niihin kohdistuvista toimenpiteistä on syytä olla yhteydessä Museovirastoon. Täten löydetään paras yhteinen tapa ympäristövahingon estämiseksi siten, että tarvittaessa myös hyllyn mahdollinen historiallinen arvo tulee otetuksi huomioon.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus

Säännöksen 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi tarkentamalla Suomen ympäristökeskuksen tehtäviä. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus (myöhemmin POPELY) pitää tärkeänä ja tarkoituksenmukaisena ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannan ja saneerauksen sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisen lisäämistä SYKE:n tehtäviin niitä koskevan vastuun ja oikeustilan selventämiseksi.

Puolustusministeriö

Esitys sisältää myös ehdotuksen Ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momenttiin lisättävästä säännöksestä, jolla tarkennettaisiin Suomen ympäristökeskuksen roolia ympäristövahingon vaaraa aiheuttaviin hylkyihin ja öljy- tai kemikaalivahingon yhteydessä likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. Ympäristövaaraa aiheuttavien hylkyjen seuranta ja saneerausta on aiemmin tehty ns. Hylky-hankkeen rahoituksella ja joistakin hyljistä on poistettu ennaltaehkäisevästi öljyä. Käytännössä Puolustusvoimat on toteuttanut saneeraustoimenpiteet virka-apupyynnön perusteella, rahoituksen tullessa ympäristöministeriön hallinnonalalta.

1.1.2019 asti öljyvahinkojen torjunnasta säädettiin omalla laillaan; tuolloin säännökset siirrettiin pelastuslakiin (379/2011) ja vastuuviranomaiseksi merialueella tuli Rajavartiolaitos. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 11 §:n mukaan Puolustusvoimat voi antaa virka-apua yhteiskunnan turvaamiseksi siten kuin (kumotussa) öljyntorjuntalaissa tai muussa laissa säädetään. Pelastuslain 46 §:n 2 momentin kohdassa 13 säädetään, että SYKE, TRAFICOM ja Puolustusvoimat osallistuvat alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan siten, kuin pelastuslaissa tai muussa laissa säädetään. Puolustusvoimissa on katsottu, että öljynpoisto aluksista on ollut pelastuslain ko. kohdassa tarkoittamaa toimintaa ja on osallistunut hylkyjen saneeraukseen virka-apua antavana tahona myös 1.1.2019 jälkeen. Nyt säännös on tulossa ympäristönsuojelulakiin. Sen virka-apua sääntelevä pykälä on 187 § johon liittyvässä virka-apua antavien viranomaisten luettelossa Puolustusvoimia ei ole mainittu.

Muilla viranomaisilla kuin Puolustusvoimilla ei käytännössä ole riittäviä suorituskykyjä tehdä hylkyjen saneerauksia (öljynpoistoa) avomerellä. Puolustusvoimilla on tahtotila jatkaa toimintaa, siltä osin kuin se ei vaaranna päätehtävien suorittamista. Toiminnasta aiheutuu kuitenkin varsin merkittäviä kustannuksia, jotka on tähän saakka laskutettu ympäristöministeriöltä. Toiminnan jatkuminen edellyttää tarvittavan rahoituksen varmistamista myös vastaisuudessa.

Puolustusvoimien toimivalta saattaa kuitenkin muodostua ongelmaksi, jos toiminnan jatkossa katsotaan olevan ympäristönsuojelulain eikä pelastuslain alaista. Virka-apu edellyttää paitsi sen antajalle selkeää säännöstä virka-avun antamisesta, myös että virka-avun pyytäjän osalta on säädetty oikeudesta saada virka-apua. Koska ympäristönsuojelulaista puuttuu nimenomainen säännös Puolustusvoimien virka-avusta, on tulkinnanvaraista olisiko virka-apu enää mahdollista. Tämä tulisi jatkovalmistelussa ottaa huomioon. Selkeä säännös Puolustusvoimien virka-avusta hylkysaneeraustehtävän suorittamiseksi selventäisi oikeustilaa. Puolustusministeriö katsoo myös, että virka-apu on ympäristönsuojelulaissa syytä rajoittaa vain tähän tehtävään.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen esikunta pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina.

Suomen Kuntaliitto ry

Vastuuviranomainen selkeyttäminen ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannalle ja saneeraukselle sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiselle on tarpeen.

Suomen ympäristökeskus

Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta. Ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin myös säännös, jolla tarkennettaisiin SYKEN roolia ympäristövahingon vaaraa aiheuttaviin hylkyihin ja öljy- tai kemikaalivahingon yhteydessä likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä.

SYKE on jo aiemmin kommentoinut ympäristöministeriölle lakiluonnosta, eikä sillä ole huomauttamista hallituksen esitykseen. SYKellä on projektirahoitus hylkyjen seurantaan ja saneeraukseen vuoden 2023 loppuun, ja SYKE on toimittanut ympäristöministeriölle tiedot hylkyjen seurannan ja saneerauksen SYKELLE aiheuttamista kustannuksista, joihin tulee osoittaa määräraha SYKEN toimintamomentille. Hallituksen esityksen mukaan SYKE myös vastaisi öljy- tai 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 SYKE toimisi eläinten hoidosta vastaavana viranomaisena, jonka alaisuudessa toimisivat vapaaehtoiset. Eri viranomaisten ja vapaaehtoisten roolit sovitetaan yhteen toimintasuunnitelmassa, joka laaditaan SYKEN johdolla.

Varautumiseen kuuluisi eläinten hoidon koulutusta ja harjoittelua, sekä hoitoorganisaation ja toimintasuunnitelman ylläpitoa. Tämän tehtävän vaatimia resursseja ei ole vielä arvioitu ja SYKE tulee esittämään näistä erillisen toimintamomentille tarvittavan määrärahan.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotettua sääntelyä yleisesti kannatettavana. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota likaantuneista eläimistä käytetyn termistön tarkkarajaisuuteen. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kuvausta ”öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantunut eläin” olisi aiheellista tarkentaa. Sääntelyssä olisi termin ”öljy- tai kemikaalivahingon” sijaan aiheellista käyttää vakiintunutta määritelmää, kuten asetuksen (EU)1272/2008 (CLP-asetus) mukaista vaarallisen kemikaalin määritelmää.

WWF Suomi

WWF Suomi on pitkään tehnyt yhteistyötä Suomen ympäristökeskuksen sekä muiden viranomaisten kanssa öljyyntyneiden eläinten hoidon kehittämiseksi ja asiantuntijuuden vahvistamiseksi sekä kansallisella että alueellisella (HELCOM) ja eurooppalaisella tasolla. Öljyyntyneiden eläinten hoitoon varautuminen vaatii pitkäjänteistä ja määrätietoista suunnittelua, koulutusta, harjoittelua sekä varusteiden hankintaa, kansalliseen toimintasuunnitelmaan nojaten. Olemme olleet huolissamme pitkään jatkuneesta epävarmuudesta ja virallisen vastuuviranomaisen sekä rahoituksen puutteesta, ja tuemme ympäristönsuojelulain muuttamista hallituksen esityksen mukaisesti siten, että Suomen ympäristökeskukselle määritellään vastuu öljyyntyneiden eläinten hoidon järjestämiseksi.

Jatkamme mielellämme yhteistyötä vastuuviranomaisen kanssa, kansallisen toimintaohjelman valmiiksi saattamiseksi ja sen jalkauttamiseksi.

On myös kiitettävää, että hallituksen esityksessä määritellään Suomen merenhoidon toimenpideohjelman mukaisesti Suomen ympäristökeskuksen tehtäviä ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen

seurannassa ja saneerauksessa. Suomen ympäristökeskus on menestyksekkäästi tutkinut ja saneerannut hylkyjä, ja tätä työtä on ehdottomasti jatkettava ja tehostettava. Viron saaristossa tällä hetkellä meneillään oleva rantojen puhdistustyö näyttää, että Itämeren riskihylkyjen seuranta ja ennaltaehkäisevä saneeraus on erittäin tärkeää ympäristön pilaantumisen ja eläinten öljyyntymisen estämiseksi.

Lausunnot ympäristönsuojelulain 44 b § ja 115 e §:ää koskien

Aluehallintovirastojen Y-vastuualueet

Yleisiä huomioita esityksestä

Lain muutoksen tarkoituksena on tukea lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välisen yhteistyön tiivistämistä. Kyseessä on periaatteessa jo vallitseva, asetustasolla säädetty nykytila. Yhteistyötä lupaviranomaisen, valvojan viranomaisen sekä hakijan välillä on lakiesityksessä kuvatulla tavalla jo tähänkin asti harjoitettu. Aluehallintovirastot pitävät viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa tärkeänä lupakäsittelyn kaikissa vaiheissa ja ovat yhtä mieltä esityksen kanssa siitä, että tiedon jakamisella voidaan lisätä ymmärrystä kulloinkin käsillä olevasta asiasta ja yhteistyö voi parantaa asian käsittelyn sujuvuutta. Tämä korostuu etenkin epäselvissä ja vielä täsmentymättömissä asioissa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että säätämällä viranomaisten välisestä yhteistyöstä, neuvotteluista ja keskustelusta lupa-asioissa ei vaaranneta viranomaisten riippumattomuutta. Näin tuleekin olla. On myös tärkeää, että keskustelut ja neuvottelut eivät johda toimivaltarajojen hämärtymiseen.

Esityksen mukaisesti lain tasolle nostettuna aiemmin asetustasolla olleen säännöksen velvoittavuus kasvaa ja se lienee tarkoituskin. On huomioitava, että se samalla tuo lupaprosessiin yhden lisävaiheen. Muutoksella voi siis positiivisista vaikutuksista huolimatta olla jonkin verran asian käsittelyaikaa pidentävä vaikutus. Jotta siltä vältytään, tulisi pääsäännön edelleen olla, että asian käsittelyyn tarvittava tieto kävisi ilmi lupahakemuksesta ja viranomaisten antamista lausunnoista.

Ehdotetun ympäristönsuojelulakiin lisättävän 44 b §:n mukaisesti merkittävää muutosta nykykäytäntöön ei asian selvittämisvaiheessa ole odotettavissa, sillä jo nyt neuvotteluja asian selvittämiseksi käydään tarvittaessa sekä valvontaviranomaisen että hakijan kanssa ja valvontaviranomaisen ja lupaviranomaisen väliset epäviralliset keskustelut asian selvittämiseksi ovat myös tavanomaista toimintaa. Nyt ehdotettu säännös on sijoitettu lupamenettelyä koskevaan 5 lukuun. Säännösehdotuksessa viranomaisia ei yksilöidä, mikä poikkeaa luvun muista säännöksistä. Tämä jättää epäselvyyttä siitä, kenellä on prosessinjohtollinen vastuu yhteydenpitoon koskevassa asiassa. Asia tulisi aluehallintovirastojen mielestä selkiyttää ja prosessinjohto määritellä ainakin valtion viranomaisten kyseessä ollessa lupaviranomaiselle. Yhteydenpidon luonteesta mahdollisesti aiheutuvan epäselvyyden välttämiseksi lienee kuitenkin syytä vielä harkita, onko epävirallisista keskusteluista säätäminen lain tasolla välttämätöntä.

Voimassa olevaan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ään verrattuna merkittävin muutos esityksessä on velvoite tehdä yhteistyötä myös lupaharkintavaiheessa. Lupaharkinta on osa asian ratkaisemista ja tapahtuu asian riittävän selvittämisen jälkeen. Ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n mukaisesti tehtävä yhteistyö ei koske lupaharkintaa. Lupaharkintavaiheessa käytävät neuvottelut ja keskustelut sekä näihin mahdollisesti liittyvä asiakirjojen laadinta, uudelleen kuuluttaminen ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen saattavat pidentää käsittelyaikaa ja lisätä virastojen työmäärää ja olla osittain päällekkäistä varsinaisen lausuntovaiheen kanssa.

Aluehallintovirastot esittävät vielä, että selkeyden vuoksi, jos esitetyn mukaisesti yhteydenpidosta lupaharkintavaiheessa on tarpeen säätää, tulisi se tehdä asiaa koskevassa ympäristönsuojelulain luvussa 6.

Ympäristönsuojelulain 44 b ja 115 e §

Hallituksen esityksen sivulla 12 YSL 44 b §:n perusteluja koskien on todettu, että ”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 neuvotteluiden ja keskusteluiden 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”.

Säännöksen muotoilu poikkeaa ympäristönsuojelulain 5 luvussa nyt käytössä olevasta tavasta, jonka mukaan viranomaisen on aina täsmällisesti nimetty. Esityksessä on siten jäänyt epäselväksi, kenen aloitteesta neuvotteluja ja keskusteluja käydään. Onko lupaviranomaisena toimiva aluehallintovirasto prosessia johtava taho, siis se, joka on aloitteellinen neuvottelujen ja keskustelujen järjestämiselle. Asia on syytä täsmentää, jos lakiin lisätään ehdotettu 44 b §.

Aluehallintovirastot katsovat, että yhteistyöhön tulee kaikkien viranomaisten olla aloitteellisia ja valvontaviranomaisen on myös tuotava aktiivisesti lupaviranomaisen tietoon lupa-asiaa koskevat merkittävät seikat. Neuvottelut ja keskustelut lisäävät esityksen tapaan ymmärrystä ja voivat parantaa lupamääräysten valvottavuutta. Toisaalta ne lisäävät lupakäsittelyn vaiheita ja voivat siten pidentää käsittelyaikaa.

Esityksen sivulla 12 on todettu: ”Esimerkiksi lupamääräysten yhdenmukaisen ymmärtämisen kannalta keskustelut lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välillä voivat olla tarpeen”. Aluehallintovirastot korostavat, että ratkaisukokoonpanot ovat asiaa ratkaistessaan riippumattomia, joten keskustelut eivät voi tuottaa oikeutettuja odotuksia esimerkiksi lopullisen lupamääräyksen muotoilun suhteen.

Esityksen sivun 13 mukaan ”Ympäristönsuojeluasetukseen aiemmin sisällytettyä, voimassa olevaa yhteistyömahdollisuutta on sitä säädettäessä perusteltu seuraavasti:” – –

Neuvotteluista olisi laadittava muistio, joka liitettäisiin lupa-asiaa koskeviin asiakirjoihin”. Perustelu on edelleen paikkansa pitävä ja asianmukainen myös tässä esityksessä, mutta 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”.

Koska voimassa olevassa ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ssä ei ole säännöstä epävirallisista keskusteluista, ei sen kohdalla ole muistion laatimiseen liittyvää epäselvyyttä. Jos ympäristönsuojelulakiin lisätään nyt ehdotettu 44 b §, jossa on säädetty myös epävirallisista keskusteluista, olisi prosessia johtavan viranomaisen täsmentäminen edellä esitetyn mukaisesti tärkeää, jotta epäselvyyttä käytävän yhteydenpidon luonteesta, ja niin ollen muistion laatimisesta, ei synny. Tällä varmistettaisiin hallinnon avoimuus lupa-asian käsittelyssä. Muistion laatimista asian ratkaisemiseen vaikuttavista neuvotteluista ja keskusteluista edellyttää osapuolille lailla turvattu oikeus saada tieto kaikista niistä selvityksistä, joihin päätös perustuu. Joskus muistion laatimista parempi ratkaisu voi olla, että ELY-keskus täydentää jo asiassa antamaansa lausuntoa.

Epävirallisten keskustelujen käymiseen asian käsittelyn aikana ei ole ollut tähänkään asti mitään estettä. Mikäli tästä kuitenkin on tarpeen säätää lailla, tulisi menettelysäännöksen muodostaa itsenäinen kokonaisuus niin, että menettelyn sisältövaatimukset ovat yksiselitteisiä. Hallintolain 42 §:n mukaisesti tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava

tai muulla tavoin rekisteröitävä. Tämä tarkoittaa, että myös asian käsittelyyn liittyvät epäviralliset keskustelut on kirjattava tai rekisteröitävä silloin, kun ne vaikuttavat asian ratkaisemiseen.

Esityksessä ei ole esitetty muutoksia ympäristönsuojelulain 96 §:ään. Ympäristönsuojelulain 96 §:ä sovelletaan muun muassa 89 §:n mukaisiin asioihin, joissa niin ikään voi olla tarve esitetyn 44 b §:n mukaisille menettelyille. Voisi olla tarpeen harkita, olisiko YSL 96 §:ään lisättävä selventävä viittaus esitettyyn 44 b §:ään. Ylipäätään hallituksen esitysluonnoksessa ei ole juurikaan huomioitu muita kuin "tavanomaisia" lupa-asioita.

Ympäristönsuojeluasetuksen 13 § koskee lupa-asian ja ilmoituksen käsittelyä. 13 §:n 2 momentissa, jossa neuvotteluista säädetään, on viitattu hallintolain 31 §:ään. Hallintolain 31 § on luvussa 6, joka koskee asian selvittämistä ja asianosaisten kuulemista. Myös ympäristönsuojeluasetuksen 13.2 §:ssä käsitellään asian selvittämiseksi järjestettäviä neuvotteluja ja yleisön kuulemistilaisuuksia. YSA 13.2 §:n mukaan tilaisuuksissa voidaan jättää muistutuksia ja mielipiteitä.

Asiaa on käsitelty esityksen luvussa 2. Sen sivulla 6 todetaan "Viranomaisen voi myös järjestää ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n mukaisesti yleisön kuulemistilaisuuden, jos asian selvittämisen katsotaan vaativan laajemman yleisön kuulemista tai asiasta keskustelemista." Tässä yhteydessä esitetty sana "keskusteleminen" poikkeaa YSA 13.2 §:n tarkoituksesta. YSA 13.2 §:ssä tai sitä koskevassa perustelumuiotiossa ei mainita keskusteluja. Mitä ilmeisimmin siinä tarkoitettua yleisötilaisuudesta pidetään pöytäkirjaa, jolloin jätetyt muistutukset ja mielipiteet kirjataan. Asiat eivät siis jää keskustelun tasolle, vaan ne tulevat huomioon otetuiksi lupakäsittelyssä. YSA 13.2 §:n perustelumuiotio vahvistaa myös käsitystä, että kyseinen menettely on tarkoitettu nimenomaan asian selvittämisvaiheeseen, kun siinä sanotaan, että "[n]euvotteluilla voitaisiin esimerkiksi pyrkiä selvittämään hakemukseen mahdollisesti liittyviä puutteellisuuksia tai epäselvyyksiä. Neuvottelujen kautta myös valvonnassa kertyvä tieto luvanvaraisesta toiminnasta voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti lupa-asian käsittelyssä."

Esityksen sivulla 6 on todettu: "Lupa- ja valvontaviranomaisen välinen neuvottelu lupa-asiasta asian käsittelyn ja lupaharkinnan eri vaiheissa on mahdollista jo nykyisen ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n 2 momentin sääntelyn mukaan." YSA 13.2 §:n mukainen neuvottelu kuuluu kuitenkin asian selvittämisvaiheeseen, ei myöhempään ratkaisuvaiheeseen johon lupaharkinta kuuluu. Lupaharkintaa koskee YSL:n luku 6 ja HL 7 luku. Siihen ei YSA 13 §:ssä ole viitattu, joten ehdotettu uusi 44 b § laajentaa neuvottelut ja epäviralliset keskustelut koskemaan myös ratkaisuvaihetta. Esityksen 44 b §:n yksityiskohtaisten perusteluiden kolmannessa kappaleessa on todettu, että "Säännöksessä olisi kuitenkin tarpeen täsmentää, että keskusteluja ja neuvotteluja olisi tarpeen käydä myös varsinaista lupaharkintaa varten." Kyseessä on merkittävä muutos, jolla voi olla vaikutusta asianosaisten ja myös hakijan asemaan, jos ratkaisu voi perustua kirjaamattomiin lähteisiin (keskusteluihin). Voimassa olevan YSL:n mukaisesti ratkaisu perustuu lupaviranomaisen saamiin asiakirjoihin ja päätöksen perustelut noudattavat HL:n 7 luvun vaatimuksia.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

Esitysluonnoksessa esitetään ympäristönsuojelulakiin uutta 44 b §:ää, joka käsittelee viranomaisten yhteistyötä lupa-asian käsittelyssä. 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 tai käytävä keskusteluja asianomaisten valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä.

Esityksen perusteluissa viitataan erityisesti aluehallintoviraston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) väliseen yhteistyöhön, mutta pykälän muotoilu on yleinen. Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotettua 44 b §:ää nyt ehdotetussa muodossa. Virasto esittää, että perusteluissa tuotaisiin selkeämmin esille, että sitä ei sovellettaisi yksin aluehallintoviraston ja ELY-keskusten välillä, vaan sitä voitaisiin soveltaa kaikissa tapauksissa, joissa ympäristöluvan kohteena olevaan toimintaan liittyy muiden viranomaisten lupia tai valvontaa.

Liikenne- ja viestintäviraston vastuualueella tämä ajankohtaistuu muun muassa lentopaikkojen ympäristölupien käsittelyssä. Liikenne- ja viestintävirastossa oli esimerkiksi jokin aika sitten tarkasteltavana Rääskälän lentopaikkaa koskeva ilmailulain 157 §:n mukainen toiminta-aikarajoitus. Samanaikaisesti kunta käsitteli lentopaikan ympäristölupaa. Virasto oli asioiden käsittelyn aikana kiinteästi yhteydessä kuntaan ja virastossa harkittiin mahdollisuuksia esimerkiksi näiden keskenään asiallisesti selkeästi liitännäisten prosessien hoitamiseksi lentopaikan ja kuntalaisten näkökulmasta mahdollisimman saumattomasti. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi yhteinen viestintä käynnissä olevista prosesseista ja niiden keskinäisestä suhteesta helpottaisi sekä asianosaista luvan hakijaa että kuntalaisia hahmottamaan, mitä asioita missäkin prosessissa tarkastellaan. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on tunnistanut päätöksessään KHO:2020:167, kuinka ympäristölupaviranomaisen ja ilmailuviranomaiset toimivaltuudet ja vaatimukset sivuavat toisiaan ja ovat osin jopa päällekkäiset.

Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry

Ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 13 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi lupa- tai ilmoitusasian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa. Viranomainen voi myös järjestää yleisön kuulemistilaisuuden, jos asian selvittämisen katsotaan vaativan laajemman yleisön kuulemistä tai asiasta keskustelemista. MaRa kannattaa ehdotetun mukaisen vastaavan sääntelyn siirtämistä lain tasolle ja samalla myös säännöksen tarkistamista.

Ympäristönsuojelulain 44 b ja 115 e §

Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Ehdotetussa 44 b §:ssä säädettäisiin 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 tai käytävä keskusteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä.

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 kestävää kehitystä ja torjua ilmastomuutosta, edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta.

MaRa pitää tärkeänä, että lupahakemusta koskevien neuvottelujen ja keskustelujen ei voida katsoa korvaavan lausuntomenettelyä, jossa ELY-keskuksen pitää tuoda esiin ne seikat, joiden se katsoo olevan tarpeellisia huomioida lupaharkinnassa.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 43 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden etua tai oikeutta asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. Edelleen saman säännöksen 2 momentin mukaan muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

MaRa katsoo, että viranomaisen tulee järjestää asian selvittämiseksi nykyistä paljon useammin avoimia yleisön kuulemistilaisuuksia, joissa muut asianosaiset tai lupahankkeen vaikutuspiiriin kuuluvat asukkaat ja muiden elinkeinojen harjoittavat voivat esittää muistutuksia ja mielipiteitä.

Ympäristölupaa koskevien hakemusten laajuus ja asiasisältö asettaa usein erityisen haasteen vuorovaikutuksen toteutumiselle. Näin on muun muassa kaivostoimintaa koskevien lupa-asioiden yhteydessä. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltavana olevaa kaivoslakia on tarkoitus muuttaa niin, että kaivosviranomaisen velvollisuudeksi tulee järjestää yleisölle avoin tilaisuus muistutusten ja mielipiteiden tekemisen tueksi, kun kyseessä on esimerkiksi kaivoslupaa koskeva hakemus. MaRa katsoo, että tämä olisi hyvä asettaa viranomaisen velvollisuudeksi vastaavalla tavalla myös ympäristönsuojelulaisissa.

Yleisölle tarkoitettujen kuulemistilaisuuksien järjestäminen parantaisi lupahankkeen paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä lupahankkeen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien tiedonsaantioikeutta. On olennaista, että vaikutusalueen asukkailla ja muilla toimijoilla on käytettävissään riittävät tiedot hankkeen vaikutuksista, jotta he voivat lausua näiden vaikutusten merkityksestä olosuhteisiinsa. Välittömän kuulemisen kautta on mahdollista parantaa lupahakemusta koskevan vaikutusalueen asukkaiden ja muiden tahojen mahdollisuuksien saada suunnitellusta hankkeesta enemmän tietoa.

Metsäteollisuus ry

Luonnoksen perusteluissa ja tavoitteissa nostetaan esiin erityisesti aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välisen yhteistyön parantaminen. Varsinaisessa pykäluonnoksessa 44§ kuitenkin mainitaan, että viranomaisen on lupahakemusta käsitellessään huolehdittava tarvittaessa yhteydenpidosta niihin viranomaisiin, jotka samanaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Lisäksi pykäläluonnoksen mukaan viranomaisen on lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten tarvittaessa neuvoteltava tai käytävä keskusteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä.

Metsäteollisuus kannattaa viranomaisten välisen monialaisen ja kokonaisvaltaisen yhteistyön lisäämistä ja kehittämistä lupamenettelyissä. Eri viranomaisten ja muiden luvitusmenettelyyn osallistuvien tahojen hyvä keskusteluyhteys ja tiedonvaihto sujuvoittaisi ja nopeuttaisi lupamenettelyjä, auttaisi keskittymään oleellisiin asioihin, parantaisi ympäristölupien laatua ja todennäköisesti myös vähentäisi mahdollisten valitusten määrää. Yleisesti ottaen keskustelujen ja neuvottelujen tulisi olla ensisijainen tapa käsitellä epäselvyydet ja avoimet kysymykset myös hakijan ja viranomaisten välillä. Mikäli lupahakemuksella olisi useampia viranomaiskäsitteilyjä, olisi tärkeää saada eri viranomaiset tarvittaessa samaan neuvotteluun. Keskustelut, neuvottelut ja yleisön kuulemistilaisuudet tulisi järjestää siten, että niitä käytettäisiin vain tilanteissa, joissa niiden avulla on mahdollista todella sujuvoittaa ja vauhdittaa lupamenettelyjä. Tarvittavat keskustelut ja neuvottelut on toteutettava siten, että lupaprosessit eivät hidastu vaan pikemminkin nopeutuvat nykyiseen verrattuna.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus

Uusi 44 b §

-POPELY pitää ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n säännösten siirtämistä ympäristönsuojelulakiin tarkoituksenmukaisena. Ehdotetun säännöksen velvoittavamman sanamuodon voidaan katsoa parantavan osaltaan hakijan oikeusturvaa.

-lakiehdotuksella lisättäisiin ympäristönsuojelulakiin uusi 44 b § viranomaisen yhteydenpidosta valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa. Ehdotusluonnoksen mukaan tavoitteena on parantaa nimenomaan aluehallintovirastojen (valtion ympäristölupaviranomainen) ja ELY-keskusten (valtion valvontaviranomainen) välistä yhteistyötä lupa-asian käsittelyssä. Tämä ei kuitenkaan käy ilmi itse ehdotetusta pykälästä. Jos tarkoitus on, että säännös koskisi vain aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä, se tulisi käydä ilmi itse säännöksestä esim. korvaamalla kohdat "Viranomaisen..." kuulumaan "valtion ympäristölupaviranomaisen...".

- uuden pykälän osalta ei ehdotusluonnoksessa mainita kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen roolia ympäristölupaviranomaisena. Onko tarkoitus, että uuden pykälän myötä kunnan ympäristölupaviranomaisella ei olisi enää ympäristönsuojelulakiin/-asetukseen perustuvaa mahdollisuutta/velvollisuutta järjestää neuvotteluja hakijan kanssa lupa-asian käsittelyn yhteydessä? Toki edelleen kunnan ympäristölupaviranomaiselle jää selvittämiselvollisuus hallintolain 31 §:n nojalla.

- POPELY:n näkemyksen mukaan ehdotettu uusi 44 b § ei välttämättä sujuvoita ja nopeuta lupamenettelyä mm. mahdollisine uusine kuulemisineen. Koska ehdotettavan säännöksen nojalla viranomaisten yhteistyö olisi lupamenettelyn lähtökohta lukuun ottamatta rutiinimaisia ja hyvin selkeitä tapauksia, uusi menettely tulisi POPELY:n näkemyksen mukaan sovellettavaksi merkittävään osaan lupahakemuksia ja näin todennäköisesti pidentäisi lupakäsittelyn kokonaisaikoja. Kuitenkin lupaharkinnan yhteydessä pidettäviä lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välisiä neuvotteluja/keskusteluja lupaluonnoksesta ja -määräyksistä POPELY pitää kannatettavina ja tarpeellisina, koska ne parantaisivat lupapäätöksen yhdenmukaista ymmärrettävyyttä ja valvontaa. Myös selkeät ja yksiselitteiset lupamääräykset parantaisivat ympäristöluvan laatua ja edelleen luvan noudattamista.

YSL 115 e §

-säännöskohtaisista perusteluista puuttuu 115 e §:n muutos (uusi 9 kohta, viittaussäännös)

Pohjois-Savon ELY-keskus

Pohjois-Savon ELY-keskus pitää ehdotettua ympäristönsuojelulain 44 b §:ää tavoitteiltaan kannatettavana. Katsomme, että tulkittuna yhdessä sitä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen kanssa, ehdotettu 44 b § on omiaan tiivistämään lupa- ja valvontaviranomaisen välistä yhteydenpitoa ja yhteistyötä ympäristölupa-asioissa. Esitetyssä muodossaan säännös on viranomaisia selkeästi yhteistyöhön velvoittava, mutta samalla se jättää näille myös riittävästi liikkumavaraa yhteydenpito- ja yhteistyötapojen käytännön toteuttamisessa.

Puolustusministeriö

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ympäristönsuojelulakiin (527/2014) uusi 44 b §, jossa säädettäisiin viranomaisen yhteydenpidosta valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa sekä viranomaisen mahdollisuudesta järjestää yleisön kuulemistilaisuuksia. Puolustusministeriö pitää lisäystä hyvänä ja tarpeellisena, sekä viranomaisten välistä yhteistyötä edistävänä.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen esikunta pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina.

Suomen Kalankasvattajaliitto ry

Myös Suomen Kalankasvattajaliitto ry (jäljempänä Liitto) pitää erittäin tärkeänä ympäristölupamenettelyn kehittämistä niin, että luvitus sujuvoituu ja nopeutuu merkittävästi nykyisestä. Liitto ei kuitenkaan tunnista lakiluonnoksessa esitettyä huolta siitä, että valvontaviranomaisen kanta ei tulisi lupaprosessissa riittävästi esiin.

Kalankasvatuksen luvituksen sujuvoittaminen edellyttäisi ympäristönsuojelulain 39 a §:ssä säädetyn ennakkollisen neuvonnan systemaattista kehittämistä. Tähän myös ELY-keskusten E-vastualueet pitäisi saada mukaan. Lakiluonnoksessa esitetyn kaltainen lupa- ja valvontaviranomaisen yhteistyö ei tuo asiaan mitään parannusta.

Sinänsä nykyisen ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n siirtäminen laintasoiseen säännökseen on perusteltua. Liitto ei kuitenkaan näe tarvetta säännöksen sisällölliseen muuttamiseen.

Ympäristönsuojelulain 44 b ja 115 e §

Kuten yleisten huomioiden kohdalla on todettu, Liitto ei näe tarvetta säännöksen sisällölliseen muuttamiseen.

Lakiluonnoksessa esitetään lupa- ja valvontaviranomaisten keskinäinen neuvottelu ja keskustelu jopa etusijalle suhteessa luvanhakijan kanssa käytäviin neuvotteluihin ja keskusteluihin. Lisäksi lakiluonnoksessa esitetään, että viranomaisten yhteistyö olisi lupamenettelyn lähtökohta. Nykyiseen sääntelyyn verrattuna tämä voi kalankasvatuksessa vaarantaa luvanhakijan oikeusturvan toteutumisen.

Esitetty muutos on myös lupamenettelyn avoimuuden kannalta nähtävä heikennyksenä, varsinkin kun viranomaisneuvotteluista ei olisi välttämätöntä laatia edes muistiota. Liitto pitää erittäin tärkeänä, että kaikissa lupaharkintaan vaikuttavissa neuvotteluissa varataan hakijalle tilaisuus tulla kuulluksi sekä että viranomaisten keskinäisistä neuvotteluista laaditaan muistio tai neuvotteluiden sisältö kirjataan lupa-asiakirjoihin.

Lakiluonnoksen perustuslakisuhdetta koskevassa osassa on sivuutettu perustuslain 18 §:ssä säädetty elinkeinovapaus. Liiton mielestä on erittäin tärkeää, että perustuslaissa taattujen erilaisten oikeuksien toteutumisen sekä erityisesti oikeusturvanäkökohtien ja hyvän hallinnon vaatimusten kannalta lupaharkinta on säilytettävä itsenäisenä nimenomaan lupaviranomaisella eikä tätä tule millään tavalla heikentää tai vaarantaa.

Liitto esittää, että säännöksen otsikoksi muutetaan Yhteistyö lupa-asian käsittelyssä ja että vastaava muutos tehdään 115 e §:n 9) kohtaan. Lakiesityksen perusteluista tulee lisäksi poistaa kohdat, jotka voivat johtaa hakijan aseman heikentymiseen lupaprosessissa.

Nykyisessä hallitusohjelmassa kalankasvatuksen ympäristölupajärjestelmän kehittämistoimet on mainittu, mutta konkreettista kehitystä ei ole tapahtunut. Liitto korostaa ja kiirehtii tämän työn määrätietoista edistämistä.

Suomen Kuntaliitto ry

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

Lakiesitys on kannatettava. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii sekä lupa- että valvontaviranomaisena ja kuntien näkökulmasta yhteistyön tiivistäminen myös valtion ympäristölupa- ja valvontaviranomaisten kesken on tarkoituksenmukaista. Kuntien näkökulmasta valtion ympäristöhallinnon rakenne voisi olla nykyistä tiiviimpikin, viitaten ympäristöhallintoon 2009 asti sekä myöhemmin suunniteltuun Luova-virastoon.

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 tai käytävä keskusteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa.

Esityksen perusteluissa viitataan aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen väliseen yhteistyöhön muttei kuitenkaan suljeta muita viranomaisia pois. Ehdotetussa 44 b §:ssä tai sen perusteluissa tulisi selkeyttää mitä muita viranomaisia neuvotteluvaikeus koskee. Erityisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen rooli kaippaa selvennystä. Luvittavalla toiminnalla voi olla samanaikaisesti myös muiden valtion ja kunnan viranomaisten lupa-asioita vireillä.

Yhteydenpidon lisääminen eri viranomaisten kesken on kannatettavaa siten, että valtion viranomainen on aloitteellinen asiassa, esityksestä ei selkeästi ilmene onko aloitteellinen neuvottelujen ja keskustelujen käymiselle AVI vai ELY-keskus.

Lakiesityksen ei tule lisätä kuntien hallinnollista taakkaa eikä hidastaa lupakäsittelyä. Yhteistyön ja neuvottelun lisäämisellä on kuitenkin järkevästi toteutettuna mahdollista sujuvoittaa lupakäsittelyä ja parantaa myös ympäristönsuojelun tasoa.

Suomen luonnonsuojeluliitto

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Kannatamme ehdotettuja muutoksia seuraavin tarkennuksin.

44 b §:n toinen virke velvoittaisi lupaviranomainen ja valvontaviranomainen neuvottelemaan tarvittaessa lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten on ongelmallinen erityisesti valvontaviranomaisen yleisen edun valvonnasta tehtävästä seuraavan YSL:n valvontatehtävän ja valitusoikeuden kannalta. YSL ei tunne neuvottelu mahdollisuutta muuten kuin kansainvälisiä ulottuvuuksia omaavassa lupahakemuksessa. Tässä tapauksessa neuvottelu velvollisuus koskee kahden tai useamman eri valtion ympäristöviranomaisia. Neuvottelu-velvollisuuden sisältö eroaa ollenaisesti keskustelu-velvollisuudesta. Neuvottelu-velvollisuuteen liittyy mahdollisuus neuvotella lupa-asian sisällöstä luvanhakijan oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta. ELY-keskuksella valvonta viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta tai oikeutta YSL:n mukaan yleisen edun valvojan tehtävässä huomioida lupa-asian selvittämisessä tai tehdä lupaharkintaa luvanhakijan edun mukaisesti. Säädöksestä tulee poistaa neuvottelu-velvollisuus valvontaviranomaiselta. Keskustelu-velvollisuus turvaa ehdotuksen asetetut tavoitteet vaarantamatta viranomaisten riippumattomuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä pyritään tiivistämään. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei ehdotetussa 44 pykälässä nimenomaisesti mainittaisi aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia viranomaisina. Luonnoksen perusteluissa ei tarkenneta ehdotetun sääntelyn suhdetta muihin lupa- ja valvontaviranomaisiin. Siten jää epäselväksi, onko ehdotetulla sääntelyllä tarkoitus tiivistää myös muuta viranomaisyhteistyötä, jos toimintaan liittyen on samanaikaisesti vireillä muita lupa-asioita.

Varsinais-Suomen ELY-keskus, ympäristönsuojeluyksikkö

Varsinais-Suomen ELY-keskus pitää ehdotettua ympäristönsuojelulain 44 b §:ää kannatettava. Säännöksen sisällöllinen tarkentaminen ja sen siirtäminen ympäristönsuojeluasetuksesta lain tasolle selkeyttää sääntelyä. ELY-keskus arvioi, että aiempaa velvoittavampi sanamuoto yhdenmukaistaa lupaharkinnan käytäntöjä viranomaisten välillä, mutta antaa kuitenkin harkinnanvaraa selkeiden ja yksinkertaisempien lupa-asioiden kohdalla. ELY-keskus katsoo, että lupa- ja valvontaviranomaisten välillä käytävät neuvottelut ja keskustelut lähtökohtaisesti parantavat lupamääräysten yhdenmukaista ymmärtämistä ja valvottavuutta sekä vähentävät ELY-keskuksen tarvetta valittaa lupapäätöksistä. ELY-keskus arvioi, että uudet toimintatavat vievät aluksi valvontaviranomaisen resursseja, mutta pidemmällä aikavälillä sääntelyn voidaan arvioida sujuvoittavan lupamenettelyä.

Varsinais-Suomen ELY-keskus huomauttaa lisäksi, että tieto voimassa olevasta yleis- ja asemakaavasta sekä kaavan tulkinnasta tulee kuntakaavoituksesta vastaavilta kunnilta.