

Lausuntotiivistelmä

Lausuntoja annettiin yhteensä 11. Lausunnon jättivät Geologian tutkimuskeskus, Kuntaliitto, Suomen Omakotiliitto ry, Suomen ympäristökeskus, Lapin ELY-keskus, Pirkanmaan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus sekä oikeusministeriö, puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti, ettei sen ole tarpeen lausua asiasta. Lausunnon antaneista tahoista puolustusministeriö ei ehdottanut muutoksia esitykseen.

Muutoksen tarpeellisuus

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät muutosta tarpeellisena. Ehdotettua sääntelyä kannattivat kaikki lausunnon jättäneet ELY-keskukset, Suomen omakotiliitto, Geologian tutkimuskeskus, valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö. Muutoksia ehdottivat erityisesti Suomen ympäristökeskus, Kuntaliitto ja oikeusministeriö.

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo kustannusten jakamisen mahdollistavan aikaisempaa useamman hankkeen toteuttamisen ja toisaalta madaltavan järjestämisen kynnystä jaetun kustannusvastuun tilanteissa. Sen mukaan ehdotus vastaa lain käytännön soveltamisessa esiin nousseihin haasteisiin. Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa, että mahdollisuus sopia kustannusten jakamisesta todennäköisesti lisää vuosittain selvitettävien ja puhdistettavien kohteiden määrää ja lisää joustavuutta. Geologian tutkimuskeskus arvioi muutosten madaltavan kynnystä alueiden pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisen piiriin pääsemiseksi ja lisäävän tehtävään osoitetun määrärahan vaikuttavuutta useampien pilaantuneiden kohteiden päästessä järjestämistehtävän piiriin. Se pitää myös tärkeänä, että esityksellä jatketaan nykyisen lain mukaista tehtävien keskitämistä yhdelle valtionapuviranomaiselle.

Sääntelyn tarkkuus ja tapauskohtainen harkinta

Suomen ympäristökeskus katsoo, että ehdotettu muutos on tarpeellinen. Se huomauttaa kuitenkin, ettei muutos edellyttäisi hankkeiden jakamista kahteen erilliseen luokkaan. Suomen ympäristökeskus ehdottaa, että valtion tukiosuus määräytyisi lakiuudistuksen myötä tapauskohtaisesti tarpeen mukaan, kuten aikaisemman valtion jätehuoltojärjestelmänkin aikana. Suomen ympäristökeskuksen näkemys poikkeaa oikeusministeriön arviosta, jossa oikeusministeriö korostaa tarkemman sääntelyn tarvetta. Oikeusministeriö katsoo, ettei säädöstekstistä ilmene, että esimerkiksi alueen puhdistamisesta lähtökohtaisesti vastuussa olevan tahon kykenemättömyys tai asian kiireellisyys ovat edellytyksiä sille, että Pirkanmaan ELY-keskus vastaisi kustannuksista kokonaan. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että säännöksestä ilmenevät viranomaisen harkintavaltaa ohjaavina riittävän tarkasti ja täsmällisesti ne edellytykset, joiden pitää täytyä, jotta ELY-keskuksella on toimivalta päättää siitä, että se vastaa poikkeuksellisesti kustannuksista kokonaan.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää järjestämisen edellytyksiä perusteltuina huomioiden lain tuki-instrumentit ja niiden muodostaman kokonaisuuden. Se katsoo, että ehdotetut muutokset säilyttävät Pirkanmaan ELY-keskuksella mahdollisuuden tarkemmin määritellä järjestämisen edellytyksiä tukipäätöksillään. Sen mukaan edellytysten nosto säädöstasolle selkeyttää lainsäädäntöä ja tuki-instrumentin käyttöä. Varsinais-Suomen ELY-keskus ja Kuntaliitto huomauttavat, että kustannusten jakamista koskevan menettelyn on oltava mahdollisimman selkeä ja ennakoitavissa. Valtiovarainministeriö korostaa, että niukat resurssit ja kustannustason nousu edellyttävät, että päätöksissä huomioitaisiin ennen kaikkea puhdistettavien kohteiden merkittävyys.

Välttämättömyyden arvioinnissa on epäselvyyksiä

Lausunnonantajista Varsinais-Suomen ELY-keskus sekä Lapin ELY-keskus pitivät epäselvänä, kuka arvioi välttämättömyyden täyttymistä. Varsinais-Suomen ELY-keskus tiedustelee, tekeekö arvion paikallinen ELY-keskus vai Pirkanmaan ELY-keskus. Lapin ELY-keskuksen mukaan hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mikä viranomainen valvoo ympäristön yleistä etua. Ympäristönsuojelulain 21 §:n 2 momentin mukaan yleisen edun puhevaltaa alueellaan käyttää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Lapin ELY-keskus huomauttaa, että valtion tukiviranomaisella (Pirkanmaan ELY-keskus) ja alueellisella ELY-keskuksella saattaa olla eri näkemys yleisen ympäristöedun toteutumisesta.

Päätöksen ja sopimuksen välinen suhde

Varsinais-Suomen ELY-keskus huomauttaa, että päätöksen ja sopimuksen keskinäinen suhde ja käsittelyjärjestys jää epäselväksi. Myös oikeusministeriö tiedustelee lausunnossaan, mikä on sopimuksen suhde 12 §:n 2 momentissa mainittuun päätökseen. Lisäksi oikeusministeriön mukaan säännöksen muotoilua ”sopimuksen nojalla” ei voida pitää onnistuneena, sillä muotoilu jättää avoimeksi sen, minkä tahon kanssa sopimus tehdään ja mitä sopimus koskee sekä sen mikä on sopimuksen suhde päätökseen ja toisaalta 12 §:n 3 momentin säännökohtaisissa perusteluissa selostettuihin edellytyksiin. Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, ettei 12 §:ssä ole säännöksiä kustannusten jakamisesta, toisin kuin hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan.

Taloudellisten vaikutusten kohdentuminen

Erityisesti Suomen ympäristökeskus ja Kuntaliitto kritisoivat taloudellisia vaikutuksia koskevaa osiota. Suomen ympäristökeskus katsoo, etteivät vaikutukset välttämättä kohdistu pääosin kuntiin, kuten hallituksen esitykseen oli kirjattu. Kuntaliitto taas korostaa, että esityksen myötä kuntien kustannukset tulevat kasvamaan.

Suomen ympäristökeskus huomauttaa, että pääsääntöisesti alueiden tutkimisesta ja puhdistamisesta vastaavat muut kuin kunnat, eikä siten välttämättä pidä paikkaansa, että taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat pääosin kuntiin. Valtiovarainministeriö yhtyy Suomen ympäristökeskuksen esittämään kritiikkiin. Se arvioi taloudellisten vaikutusten kohdentumista koskevan oletuksen pohjautuvan kuntien aiempaan avustusten hakuaktiivisuuteen, kunnan vastuisiin vanhoista kaatopaikoista ja tiettyihin toissijaisiin vastuisiin. Valtiovarainministeriö toivoo, että esityksessä olisi avattu laajemmin pilaantuneiden alueiden määriä ja vastuiden jakautumista.

Suomen ympäristökeskus huomauttaa myös, että selvittämisen ja puhdistamisen järjestämiseen liittyvien toimien lisääntymisen kustannusvaikutuksia viranomaistoimintaan ei ole esitysluonnoksessa arvioitu henkilötyövuosina tai euroina. Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilöstökustannukset ovat olleet vuoden 2022 Maaperäkuntoon ohjelman vuosiraportin mukaan kyseisenä vuonna noin viidennes ohjelman kustannuksista. Suomen ympäristökeskuksen mukaan kyse on rahoituksen kannalta merkittävästä kuluerästä, ja siksi tulisi arvioida ehdotetun järjestämistoiminnan laajentumisen ja kohteiden lukumäärän kasvattamisen resurssitarpeet Pirkanmaan ELY-keskukselle samoin kuin se, millaista lisätyötä isännättömien kohteiden edistäminen vaatisi paikallisilta ELY-keskuksilta.

Suomen ympäristökeskus huomauttaa, että hallituksen esityksestä puuttuu arvio siitä, millaisia vaikutuksia ehdotetulla muutoksella olisi rahoitukseen piiriin esitettäviin hankkeisiin. Esityksessä ei esimerkiksi ole arvioitu, millainen merkitys on osarahoitteisten puhdistus- ja selvityshankkeiden edellytysten mataloittamisella. Siirtyisikö tällöin osa hanke-esityksistä avustuksesta järjestämisen puolelle?

Kuntaliitto huomauttaa, että esityksen mukaan taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat lähinnä kuntiin. Kunnat ovat pääosin hakijoina sekä valtionavustuksissa että järjestämistehtävissä. Esityksen mukaan kuntien kustannukset eivät pääsääntöisesti kasvaisi. Kuntaliiton näkemyksen mukaan perustelua on vaikeaa ymmärtää. Kuntaliitto korostaa, että lakimuutoksella voi olla merkittävää vaikutusta etenkin pienemmille kunnille, joilla ei välttämättä ole riittävästi resursseja eikä omaa asiantuntemusta ja osaamista pilaantuneisuuden selvittämistä tai puhdistamista koskevan hankkeen toteuttamiseen. Kuntaliiton mukaan osittainen kustannusvastuu saattaa johtaa siihen, ettei joissakin kunnissa kohteita voida selvittää lainkaan kunnan taloustilanteen ja asiantuntemuksen puutteen vuoksi. Myös maaperän terveyttä koskeva direktiiviehdotuksen täytäntöönpano saattaa johtaa merkittäviin velvoitteisiin ja lisäkustannuksiin kunnille. Kuntaliitto esittää huolensa siitä, että uudet velvoitteet ja samalla kansallisen tuen pieneneminen johtavat kuntien kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.

Kustannustenjaosta tehtäviä poikkeuksia pidettiin pääosin hyvinä

Hallituksen esityksessä ehdotettiin yleistä ympäristöetua ja yksityistä etua koskevia poikkeuksia kustannustenjakoon. Kuntaliitto ja Lapin ELY-keskus näkevät poikkeukset tarpeellisina. Pirkanmaan ELY-keskus ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus pitävät hyvänä, että ehdotuksen 12 § mahdollistaa edelleen nykyisenkaltaisen järjestämisen, jossa kustannukset maksetaan kokonaisuudessaan valtion varoista. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus ja Omakotiliitto pitävät erityisen hyvänä luonnollisia henkilöitä koskevaa poikkeusta.

Suomen ympäristökeskus huomauttaa, että vaikka valtion tuki on tietyissä tilanteissa ollut ajoittain välttämätöntä, ei tilanne ole edellyttänyt täysimääräistä valtion tukea muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Suomen

ympäristökeskus katsookin, että tulevaisuudessakin toimenpiteistä vastuussa olevien tai niistä hyötyvien tahojen tulisi osallistua kustannusten rahoittamiseen. Se, että ympäristön pilaantuminen aiheuttaa vakavan vaaran tai haitan tai ettei kukaan vapaaehtoisesti ole halukas ryhtymään toimiin taikka että alueen tila on selvitetty valtion varoin, ei sen mukaan ole peruste puhdistuskustannusten täysimääräiseen kattamiseen valtion varoin. Suomen ympäristökeskuksen mukaan valtion osuus kustannuksista tulisi arvioida ja perustella tapauskohtaisesti. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon muun muassa toimenpiteistä vastuussa olevien tai niistä hyötyvien tahojen mahdollisuus osallistua kustannusten kattamiseen.

Erillisrahoitukselle nähtiin tarvetta

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että merkittäviin hankkeisiin pitäisi käyttää erillisrahoitusta. Lapin ELY-keskuksen näkemyksen mukaan on olemassa iso riski, että vaikutuksiltaan isot ja kalliit kohteet viivästyttävät pienempiä kohteita vuosia, jos rahoitusta ei lisätä. Tulevaisuudessa olisi sen mukaan tärkeää tunnistaa etukäteen kalliit ja valtakunnallisesti vaikuttavat kohteet, jotta kohteille voitaisiin hakea erillisrahoitusta valtion budjetista ja samalla turvataisiin tukiviranomaisena toimivan Pirkanmaan ELY-keskuksen saamat vuosittaiset määrärahat pienempiin, merkittäviin kohteisiin. Myös Kuntaliitto katsoo, että ensisijaisesti tulisi kasvattaa Pirkanmaan ELY-keskuksen saamia vuosittaisia määrärahoja pilaantuneiden alueiden selvittämiseen ja puhdistamiseen, eikä kohdistaa kustannusvastuuta kunnille. Kuntaliitto katsoo, että vähintään etukäteen kalliiksi ja valtakunnallisesti merkittäviin kohteisiin tulisi kohdistaa erillisrahoitusta, jotta perusrahoituksella voitaisiin turvata pienempien kohteiden toteuttaminen.

Valtioneuvoston asetus

Lausunnonantajista vain Pirkanmaan ELY-keskus ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus kommentoivat valtioneuvoston asetukseen ehdotettua muutosta. Pirkanmaan ELY-keskus pitää hyvänä, että luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi pilaantuneen alueen puhdistamisen tukemiseksi on otettu järjestämistä koskevaa sääntelyä. Pirkanmaan ELY-keskus huomauttaa, että erityisesti syrjäisemmillä alueilla yhteistyökumppanit eivät ole halukkaita aloittamaan hankkeita, jos puhdistamisen tukimäärä jää alhaiseksi. Pirkanmaan ELY-keskus korostaa, että yhteistyökumppanilla ei useinkaan ole lakiin perustuvaa ympäristöoikeudellista velvoitetta puhdistamiseen. Jos kustannusten jaosta ei päästä sopuun, hanke on toteutettava yksin valtion varoilla, mikäli puhdistaminen katsotaan tarpeelliseksi. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että ehdotuksessa asetuksen muuttamiseksi esitetyt Pirkanmaan ELY-keskukselle esitetyt prosenttiosuudet voisivat sisältää esitettyä enemmän joustovaraa perustuen tapauskohtaiseen harkintaan.

Muuta huomioitavaa

Suomen ympäristökeskus huomauttaa lisäksi, ettei esityksellä puututa siihen epäkohtaan, etteivät merkittävät kohteet tule avustuksen piiriin. Se katsoo, että eri tavoin tuettavat ja toteutettavat kohteet tulisi asettaa yhteinein perustein ympäristön- ja terveydensuojelun kannalta kiireellisyysjärjestykseen ja pyrkiä tukemaan merkittävimpiä toimenpiteitä riippumatta tukimuodosta taikka siitä, onko avustuksen hakijana kunta, luonnollinen henkilö, yritys tai muu yhteisö. Hankkeiden ja vastuullisten yhdenmukainen kohtelu edellyttäisi johdonmukaisia ja yhteneviä tukiosuuksia riippumatta siitä, toteutetaanko hanke valtion avustuksella vai järjestämisen kautta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että kustannusten jakamista ja kustannuksista vastaamista täysimääräisesti koskevat säännökset voisi olla selkeyden vuoksi hyvä erottaa omiksi momenteikseen. Oikeusministeriö toteaa myös, että lain 12 §:n 1 ja 2 momenttien sääntelyä voitaisiin kirjoitusteknisesti sujuvoittaa yhdistämällä ne seuraavaan muotoon: Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi päättää järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen, jos 6 §:ssä valtioneuvoston myöntämiseksi säädetyt edellytykset täyttyvät.