

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (HE 8/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Katariina Haavanlammi, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Jussi Airaksinen, ympäristöministeriö
- johtaja Raija Aaltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- lakimies Nelli Tikka, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Minna Ojanperä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ympäristölakimies Pasi Kallio, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ympäristölupamenettelyä kevennettäväksi kansalliseen laitosluetteloon kuuluvien toimintojen ympäristöluvanvaraisuutta karsimalla. Luvanvaraisuus ehdotetaan poistettavaksi kokonaan sellaisilta toiminnoilta, joiden ympäristövaikutukset ovat yleisellä tasolla vähäisiä, kuten esimerkiksi pellettien puristamiselta, viilutehtailta, tekstiilien vesipesuloilta ja pelastustoiminnan helikopterilentopaikoilta. Nykyisin luvanvaraiset kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat sekä myös muut kuin moottorikäyttöisessä ajoneuvossa tai moottoriveneessä polttoaineena käytettävien nestemäisten polttoaineiden jakeluasemat ehdotetaan siirrettäväksi rekisteröintimenettelyyn. Tällöin näiden toimintojen ympäristönsuojeluvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi ehdotetaan joidenkin haihtuvia orgaanisia liuottimia käyttävien toimintojen liuottimien kulutukseen perustuvan luvanvaraisuuskynnyksen nostamista ja toimintojen siirtämistä rekisteröintimenettelyyn. Edelleen ehdotetaan eräiden toimintojen päällekkäisten luvanvaraisuuksien karsimista.

Valiokunnan mietintö YmVM 3/2017 vp

Ehdotuksessa tarkoitetuilta toiminnoilta saatettaisiin kuitenkin edellyttää ympäristölupaa ympäristönsuojelulaissa säädettyjen yleisten lupaperusteiden tai luvanvaraisuutta pohjavesialueilla koskevan säännöksen nojalla.

Samalla eläinsuojien luvanvaraisuuteen ehdotetaan eräitä täsmennyksiä. Emolehmien pitoon liittyvää luvanvaraisuusrajaa sekä luvanvaraisuuden määräytymisperustetta muutettaisiin. Eri eläinlajeja ja eri-ikäisiä tuotantoeläimiä käsittävän eläinsuojan luvanvaraisuuden määrittelyä selkiytettäisiin.

Ympäristölupamenettelyn sujuvoittamiseksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lakiin hallintolakiä täydentäviä säännöksiä lupahakemusvaiheeseen liittyvästä viranomaisneuvonnasta. Neuvontaa annettaisiin hakijan pyynnöstä, maksutta ja sähköisten tietojärjestelmien välityksellä.

Esitys liittyy vaiheittain toteutettavan ympäristönsuojelulain uudistamisen kolmanteen vaiheeseen ja siihen sisältyvä laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on keventää ympäristöluvanvaraisuutta esimerkiksi poistamalla eräiden toimintojen luvanvaraisuus ja siirtämällä ne rekisteröintimenettelyyn, jolloin niiden ympäristönsuojeluvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asetukseen perustuvat vaatimukset ovat samat kaikille toimijoille, ja toimintakohtaisiin lupiin verrattuna toiminnanharjoittajien asema yhdenmukaistuu. Osin ehdotetaan myös luvanvaraisuuskynnysten nostamista. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Ympäristölupamenettelyn kehittämisestä

Valiokunta pitää ympäristölupamenettelyn sujuvoittamista ja keventämistä edistäviä toimia yleisesti kannatettavina, kun samalla huolehditaan tietyistä reunaehdoista. Lähtökohtaisesti on tärkeää, että hallinnon keventämistoimet eivät vaaranna ympäristönsuojelun tasoa ja että kansalaisten osallistumisoikeus ympäristöön koskevaan päätöksentekoon turvataan. Hallituksen esityksessä tarkoitettut toiminnot eivät yleisellä tasolla arvioituna aiheuta sanottavia ympäristövaikutuksia, ja lisäksi rekisteröintimenettelyyn siirrettävien toimintojen vaikutukset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan pääasiassa hallita yleisnormein. Olennaista hyväksyttävyyssarvioinnin kannalta on myös se, että ympäristölupaa voidaan kuitenkin edellyttää myös lupa- tai rekisteröintikynnystä vähäisemmältä toiminnalta, jos se sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella ja toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa (ympäristönsuojelulain 28 §).

Valiokunta toteaa, että sujuvoittamis- ja keventämistoimilla on rajoituksensa myös EU-lainsäädännön kautta, sillä EU:n sääntely edellyttää tietyiltä laajamittaisilta toiminnoilta aina lupaa. Lisäksi lähtökohtaisesti luvanvaraisuudesta vapautettava toiminto voi kuitenkin edellyttää lupaa esimerkiksi naapurussuhdeperusteella. Tämä tarkoittaa toiminnasta mahdollisesti aiheutuvaa

Valiokunnan mietintö YmVM 3/2017 vp

eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta, kuten melua tai pölyä. Uudistustyötä jatkettaessa on hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena laatia myös selvitys naapuruusoikeudellisen luvantarveperusteen soveltamisesta ympäristölupamenettelyssä ja siihen liittyvistä keventämismahdollisuuksista. Valiokunta pitää selvitystä tarpeellisena, sillä naapuruussuhdelaki on vanhin voimassaoleva ympäristölakimme, vuodelta 1920, ja sen soveltamiskäytännön selvittäminen on ilmeisen tarpeellista.

Valiokunta muistuttaa myös siitä, että ennakkovalvonnan keventäminen luvanvaraisuutta karsimalla siirtää hallinnollista taakkaa samalla jälkivalvontaan. Vuonna 2010 voimaan tullut ympäristönsuojelulain muutos siirsi noin 3 000 toimintoa luvanvaraisuudesta rekisteröinnin piiriin. Vuoden 2015 uudistuksella noin 3 100 pientä karjasuojaa poistui luvanvaraisuudesta, minkä lisäksi luovuttiin pakollisesta ympäristönsuojelulain 71 §:n mukaisesta lupamääräysten tarkistamismenettelystä. Kokonaisuutena luvanvaraisten toimintojen arvioidaan vähentyneen 2010-luvulla noin 6 300:lla. Valtion viranomaisen luvan tarvitsemia toimintoja on tällä hetkellä noin 5 100 ja kuntien luvitettavia noin 7 700. Valiokunta pitää tärkeänä, että ennakkovalvonnan keventämisen vaikutuksia myös selvitetään uudistamishankkeen jatkovaiheissa, kun mainitut uudistukset ovat olleet jo jonkin aikaa voimassa ja näkemystä alkaa kertyä. Huomioon tulee eri yhteyksissä ottaa se, että viranomaisresursseja tarvitaan ennakkovalvonnassa vähemmän, mutta todennäköisesti jälkivalvonnassa aikaisempaa enemmän.

Yksi peruste ympäristölupamenettelyjen sujuvoittamiselle on tarve pienentää lupamenettelyistä toiminnanharjoittajille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Valiokunta toteaa, että toiminnanharjoittajat suhtautuvat ympäristölupaan hallinnollisesta taakasta huolimatta myös myönteisesti siksi, että sen saatuaan toiminnalla on pitkäköksi aikaa oikeudellisesti turvattu asema ja siitä on siten myös hyötyä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, yritysten hallinnolliseen taakkaan rekisteröintimenettelyyn siirtyminen on kuitenkin vaikuttanut toistaiseksi vain vähän. Keskeinen syy tähän on se, että käytännössä rekisteröinti vastaa tarvittavien selvitysten laajuuden kannalta lupamenettelyä. Toiminnanharjoittajien kannalta myönteisintä onkin se, että rekisteröintimenettelyyn siirtyminen nopeuttaa toiminnan aloittamista ja toiminnalta edellytettävät ympäristövaatimukset ovat paremmin ennakoitavissa, kun niistä on säädetty selkeästi valtioneuvoston asetuksella. Varsinaisen hallinnollisen taakan mahdolliseen keventymiseen verrattuna tällä on yleensä huomattavasti suurempi taloudellinen merkitys investointipäätöksen tekemisen kannalta.

Kansalaisten tai haitankärsijöiden osallistumisen kannalta myönteisenä on pidetty myös mainittua asetuksella säädettävien vaatimusten yhdenmukaisuutta. Kansalaisten kannalta rekisteröintimenettelyn yleistyminen tarkoittaa kuitenkin myös osallistumismahdollisuuksien painottumista ennakkollisesta vaikuttamisesta jälkivalvontaan. Ympäristönsuojelulain 168 § sisältää säännökset vireillepano-oikeudesta säännösten laiminlyöntitilanteissa.

Neuvontavelvoite

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi uusi hallintolakia tämentävä, neuvontavelvollisuutta koskeva säännös. Ehdotuksen uuden 39 a §:n mukaan lupaviranomaisen on annettava hakijalle pyynnöstä tietoa esimerkiksi hakemukseen liitettävistä selvityksistä, hankittavista lausunnoista ja niiden määräajasta sekä päätöksen arvioidusta antamisajan kohdasta. Säännöksen 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi lisäksi järjestää tapaamisen

Valiokunnan mietintö YmVM 3/2017 vp

lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tapaamiseen voidaan kutsua myös muiden lupamenettelyyn osallistuvien viranomaisten edustajia ja muita asianosaisia. Valtion ympäristölupaviranomaisen on aina kutsuttava mukaan valtion valvontaviranomaisen edustaja.

Valiokunta toteaa, että neuvontapykälän lisäarvoa tai merkitystä on asiantuntijakuulemisessa arvioitu osin kriittisesti siksi, että hallintolaki mahdollistaa jo nykyisellään laajan viranomaisneuvonnan. On myös tuotu esiin, että säännös on tarpeeton, koska neuvonta ja yhteydenpito hakijan ja viranomaisten välillä on jo nyt yleinen käytäntö ja vakiintunut toimintatavaksi. Valiokunta pitää säännöstä kuitenkin kannatettavana. Myös muualla lainsäädännössä, jossa on haluttu painottaa hyvän yhteydenpidon merkitystä, on vastaavia, hallintolakia täydentäviä säännöksiä. Se pyrkii varmistamaan mahdollisimman sujuvan yhteistyön ja on luonteeltaan informatiivinen.

Etukäteisneuvontaa korostava säännös saattaa antaa vaikutelman siitä, että tapaamisella olisi jokin merkittävämpi rooli, jossa luvanhakija ja viranomainen jo sopisivat jotain ilman, että mahdolliset haitankärsijät voivat vaikuttaa asiaan. Valiokunta korostaa, että tästä ei ole missään oloissa kysymys. Virheellisen vaikutelman torjumiseksi on hyvänä pidettävä myös sitä, että säännöksessä käytetään termiä tapaaminen eikä esimerkiksi neuvottelu. Tämä on perusteltua, sillä tapaamisen tarkoitus ei ole saavuttaa sen enempää hakijaa kuin viranomaistakaan sitovaa lopputulosta, vaan olennaista on käydä keskustelua sekä tarjota tietoa esimerkiksi lain soveltamiskäytännöistä tai lupamenettelystä. Tapaaminen voidaan järjestää ennen hakemuksen vireilletuloa tai sen jälkeen, ja tapaamisen sisältö voi vaihdella asiasta ja menettelyn vaiheesta riippuen. Säännös on muotoiltu tarkoituksellisen joustavasti mahdollistamaan tapaamisen järjestämisen eri prosessin vaiheissa riippuen siitä, onko hakijan tiedontarve esimerkiksi tekninen, asianosaispiiriä kartoittava vai jokin muu. Toiminnanharjoittajan itsensä harkittavaksi jää kuitenkin se, mitä hakemus sisältää. Samoin viranomainen ei voi menettelyn alkuvaiheessa sitovasti päättää siitä, mitkä selvitykset ovat tarpeen hakemuksen ratkaisemiseksi tai minkälaisia ratkaisuja voidaan pitää hyväksyttävänä. Valiokunta korostaa esityksen perustelujen tavoin, että säännös ei muuta nykyistä oikeustilaa olennaisesti.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä ja sähköinen ympäristölupamenettely

Hallituksen esitys koskee vain eräitä luvanvaraisuuden keventämistoimia, sillä laajempaan, kerralla toteutettavaan kokonaisuudistukseen tarvittava tietopohja on puutteellinen ja osakokonaisuuksia on selvitettävä erikseen. Yleisenä lähtökohtana on ollut, että keventämistoimia kannattaa kohdistaa erityisesti toimintoihin, joita on valtakunnallisella tasolla lukumääräisesti paljon ja joiden ympäristövaikutukset ovat vähäiset. Lisäedellytyksenä on pidetty sitä, että toiminnoille asetetut ympäristölupamääräykset ovat pitkälti samankaltaisia. Näiden tietojen kartoittaminen edellyttää kuitenkin kattavia tilastotietoja, joita ei ole kootusti saatavilla. Valtion toimivaltaan kuuluvien toimintojen lupa- ja päästötiedot tallennetaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään, mutta kuntien toimivaltaan kuuluvien toimintojen osalta vastaavat tiedot joudutaan kokoamaan erilliselvyksillä. Lupien sujuvoittamishanke on näistä syistä edennyt hitaahkosti ja se on jaettu useisiin osiin. Valiokunta katsoo, että riittävä tietopohja valmistelussa on kuitenkin välttämätön.

Valtakunnallisesti kattavien lupa- ja päästötietojen tarpeeseen on kiinnitetty huomiota jo ympäristönsuojelulain uudistamisen ensimmäisessä vaiheessa täsmentämällä ympäristönsuojelun tie-

Valiokunnan mietintö YmVM 3/2017 vp

tojärjestelmää koskevaa sääntelyä. Suomen ympäristökeskuksessa on käynnissä selvitystyö, jonka tavoitteena on kerätä tiedot kuntien lupa- ja valvontatoimivaltaan kuuluvista toiminnoista sekä niille myönnettyistä ympäristölupapäätöksistä. Valiokunta pitää hyvin tärkeänä, että tietopohja lupa- ja päästötiedoista saadaan kohtuullisella aikataululla kuntoon.

Tässä yhteydessä valiokunta toteaa, että asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että VOC-toimintojen osalta rekisteröintitoimivalta tulisi keskittää valtiolle. Koska toimivalta on osin kunnilla, olisi rekisteröintitoimivallan siirto niin merkittävä periaatteellinen ja sisällöllinen muutos nykytilanteeseen verrattuna, että se edellyttäisi laajempaa harkintaa lainsäädäntömuutoksista ja uusia tietojärjestelmätekniisiä järjestelyjä. Viranomaisrakenteen uudistuessa maakuntauudistuksen yhteydessä ja pidemmälläkin tähtäimellä tulee pohdittavaksi uudelleen myös yleisemmin toimivallan jakautuminen kuntien ja valtion ympäristölupaviranomaisten välillä.

Valiokunta korostaa myös, että tärkeä osa sujuvoittamisuudistusta on käynnissä oleva hanke siirtymiseksi sähköiseen ympäristölupaan eli "eLupaan". Sähköinen ympäristölupa yhdessä niin ikään vireillä olevan ns. yhden luukun periaatteen toteuttamiseen pyrkivän uudistuksen kanssa voi merkitä olennaista uudistusta menettelyjen sujuvoittamiseksi. Valiokunta toteaa, että huhtikuussa 2017 on tarkoitus ottaa "eLuvan" ensimmäinen vaihe käyttöön valituilla toimialoilla. Tästä saatavien kokemusten perusteella "eLupa" laajennetaan kaikille toimialoille ja toisessa vaiheessa kaikkiin viranomaiskäsitteilyn vaiheisiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 8/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 24.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan mietintö YmVM 3/2017 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos