

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Oili Rahnasto, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Kouki, valtiovarainministeriö

- neuvotteleva virkamies Elina Isoksela, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Aino Turpeinen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- ylitarkastaja, valvontapäällikkö Unto Ritvanen, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- yksikön päällikkö Juhani Kaakinen, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristönsuojeluyksikkö
- lakimies Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Vaasan hallinto-oikeus
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Maaseutuvirasto
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ympäristönsuojelulaki.

Uudistuksella ajanmukaistettaisiin ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja perustuslain säännösten kehittyntä tulkintaa. Samalla toteutet-

taisiin joitain ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta parantavia uudistuksia.

Esityksellä pantaisiin täytäntöön teollisuuden päästöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Direktiivi olisi tullut pan-

na täytäntöön viimeistään 7 päivänä tammikuuta 2013.

Ympäristönsuojelulain soveltamisala sekä keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan. Velvollisuuksista säädetäisiin kuitenkin laissa nykyistä täsmällisemmin. Laissa olevia asetuksenantovaltuuksia täydennettäisiin ja täsmennettäisiin. Luvanvaraisia toimintoja koskevat laitosluettelot olisivat lain liitteessä ja toiminnat ryhmiteltäisiin teollisuuden päästöistä annetun direktiivin mukaisiin laitoksiin ja muihin laitoksiin. Luvanvaraisuus pyysisi pääsääntöisesti ennallaan.

Teollisuuden päästöistä annettu direktiivi edellyttää, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltaminen perustuu komission julkaiseen oikeudellisesti velvoittaviin päätelmiin. Tämä edellyttää lupaharkintaa koskeviin ympäristönsuojelulain säännöksiin muutoksia ja täsmennyksiä. Nämä muutokset vaikuttavat lupasioitten käsittelyyn, lupaharkintaan ja lupien valvontaan. Energian käytön tehokkuutta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin.

Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin toimeenpano edellyttää, että toiminnanharjoittajan on laadittava perustilaselvitys, jos laitoksen toimintoihin liittyy maaperän tai pohjaveden pilaantumiseen vaaraa aiheuttavien merkityksellisten vaarallisten aineiden käyttöä, tuotantoa tai ympäristöön päästämistä.

Toiminnan lopettamista ja tarkkailua koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi. Muutoin lupamenettelyä koskevat säännökset säilyisivät eräitä menettelyitä selkeyttäviä säännöksiä lukuun ottamatta pääsääntöisesti ennallaan. Valtion ja kunnan lupaviranomaisten välinen toimivallanjako säilyisi ennallaan. Kunnille kuitenkin säädettäisiin mahdollisuus saada hakemuksesta siirrettyä omaan toimivaltaansa osa valtion lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvista luvanvaraisista laitoksista.

Esityksellä tehostettaisiin ympäristönsuojelun valvontaa lisäämällä sen suunnitelmallisuutta. Valvonnan kohdistamisen tulisi perustua toimintoista aiheutuvaan riskiin. Valvontaa tehostettaisiin myös säätämällä sen maksullisuudesta. Valvontamaksun käyttöönotolla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä kunnissa voidaan parantaa ympäristönsuojelun valvonnan voimavaroja.

Esityksessä ehdotettaisiin ympäristönsuojelulakiin sisällytettäväksi turvetuotannon sijoittumista koskeva säännös, jonka mukaan toiminta on sijoitettava niin, että siitä ei aiheudu toiminnan sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista.

Esitys sisältää myös lähinnä teknisinä pidettäviä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti niiden vahvistamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotetun uuden ympäristönsuojelulain tarkoituksena on koota ja ajanmukaistaa ympäristönsuojelua koskevat säännökset yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Sääntelyä pyritään muutenkin selkeyttämään ja täsmentämään.

Esityksellä pannaan kansallisesti täytäntöön teollisuuden päästöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2010/75/EU, jäljempänä teollisuuspäästädirektiivi). Teollisuus-

päästädirektiivin keskeisin, kaikkia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia laitoksia koskeva muutos koskee parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) soveltamista lupaharkinnassa ja sen määrittelyn sitomista komission, jäsenmaiden, teollisuuden ja ympäristöjärjestöjen yhteistyössä valmisteleminen BAT-vertailuasiakirjojen keskeisiin tuloksiin, ns. BAT-päätelmiin.

Hallintovaliokunta keskittyy lausunnossaan erityisesti hallinnon lupamenettelyyn, lupasioitten käsittelyyn, asiointiprosesseihin ja valvontaan liittyviin ehdotuksiin.

Valtion ja kunnan lupaviranomaisten toimivaltajako

Valtion ja kunnan lupaviranomaisen väliseen toimivaltajakoon ei esityksessä ehdoteta muutoksia. Lakiehdotuksen 34 §:ssä säädetään siitä, mitkä toiminnot kuuluvat valtion ja mitkä kunnan lupaviranomaisen luvittaviksi. Sääntely on nykyisenkaltaisen. Pykälän 4 momentin mukaan valtion ympäristöviranomaisen toimivaltaan kuuluvista 1 momentin 1 ja 2 kohtaan kuuluvista toiminnoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Mainituissa kohdissa on kyse toiminnoista, joilla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai joiden ympäristövaikutukset saattavat kohdistua huomattavassa määrin sijaintikuntaa laajemmalle alueelle. Valiokunnalle toimitetun asetusluonnoksen mukaan joidenkin yksittäisten toimintojen kohdalla tapahtuisi tarkennuksen myötä siirtymää kunnalta valtiolle tai valtiolta kunnalle. Valiokunta tähdentää, että kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä vain lailla, ja pitää tärkeänä, että tasapaino tehtävien jaossa säilyy.

Uutena säännöksenä ehdotetaan mahdollisuutta siirtää kunnan hakemuksesta lupatoimivaltaa valtion lupaviranomaiselta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (38 §). Menettelyn ulkopuolelle on rajattu suurimmat ja merkityksellisimmät toiminnot, kuten teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten lupa-asiat sekä laissa erikseen luetellut toiminnot, jotka edellyttävät valtion lupaviranomaisen käsittelyä. Vastaava menettely on ollut jo käytössä voimassa olevan lain mukaan pilaantuneita maa-alueita koskevien asioiden käsittelyssä. Niissä asioissa kaksi kaupunkia on hakenut toimivallan siirtoa. Myöskään lupa-asioissa ei todennäköisesti ole odotettavissa menettelyn laajaa käyttöä. Valiokunta pitää säännöstä kuitenkin tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena hallinnon toiminnan tehostamisen ja hallinnon asiantuntemuksen tehokkaan käytön kannalta.

Lakiehdotuksen 38 §:ssä tarkoitettu lupa-toimivallan siirrosta päättää ympäristöministeriö, joka ratkaisee asian kunnan hakemuksesta kuultuaan ensin asianomaista valtion ympäristölupaviranomaista ja valvontaviranomaista. Pää-

töksessä määrätään toimivallan jakautumisesta yksiselitteisesti niiltä osin, joita päätös koskee. Edellytyksenä siirrolle lakiehdotuksen mukaan on, että siirtoa hakevan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on riittävä asiantuntemus tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi siirron tulee parantaa toiminnan tehokkuutta tai aikaansaada tasapainoinen työnjako ympäristönsuojelulain lupaviranomaisten kesken. Valiokunta katsoo, että siirtomahdollisuudella edistetään toiminnan tehokasta järjestämistä aluehallintovirastojen ja kuntien lupatoimivallanjaon suhteen.

Lupakäsittelyn tehostaminen

Hallintovaliokunta pitää myönteisenä, että hallinnon toimien keventämisen ja tehostamisen näkökulma on otettu esityksessä monelta osin huomioon. Toimilla on merkitystä myös toiminnanharjoittajien kannalta. Esimerkiksi lupamääräyksissä asetettavia toiminnanharjoittajan selvitysvelvollisuuksia ehdotetaan rajattavaksi nykyistä täsmällisemmin lain tasolla. Tällä pyritään järkeväyttämään luvan käsittelyä siten, etteivät liian laajat ja tarpeettomat selvitysvelvollisuudet kuormittaisi toiminnanharjoittajia ja lupa- ja valvontaviranomaisten päätöksentekoa ja siten pitkittäisi lupa-asian vireilläoloa viranomaisessa. Lupaprosessia joustavoittaa myös muun muassa lupamääräyksen tarkistamista koskeva tapauskohtaista tarvetta korostava muutos sekä lupien muutostilanteita koskeva täsmennys, jossa muutoshakemuksen käsittely pyritään suhteuttamaan muutoksen luonteeseen.

Aluehallintouudistusta koskevasta valtioneuvoston selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 8/2013 vp) valiokunta kiinnitti huomiota ympäristöhallinnon lupa-asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja asiakkaan rooliin lupahakemusprosessissa. Käsittelyn riipeyden kannalta on ongelmallista, jos ympäristölupahakemuksia voidaan joutua niissä olevien puutteellisuuksien vuoksi toistuvastikin täydennyttämään. Hallintovaliokunta piti tarpeellisenä, että selvitetään, miten lainsäädäntöä, ohjeistusta, käytäntöjä ja yleistä tietoisuutta voidaan parantaa ja lupahakemusten tasoa nostaa, sekä ryhdytään sen pe-

rusteella tarvittaviin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin.

Ehdotetussa laissa lupamenettelyä koskevaa sääntelyä on jossain määrin täsmennetty. Lupa-hakemusta koskeva 39 § vastaa pääpiirteissään voimassa olevan ympäristönsuojelulain (86/2000) ja -asetuksen (169/2000) vastaavaa sääntelyä. Pykälään sisältyy myös voimassa olevan sääntelyn mukainen vaatimus hakemuksen laatijan riittävästä asiantuntemuksesta ja hakemuksessa käytettyjen tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi tarpeellisista tiedoista.

Uutena ehdotetaan säädettäväksi hakemuksen täydentämisestä tilanteessa, jossa hakemus-asiakirjojen havaitaan olevan puutteelliset (40 §). Hakijalle on pykälän 1 momentin mukaan varattava tilaisuus hakemuksen täydentämiseen määräajassa uhalla, että asia voidaan jättää tutkimatta. Tämä mahdollisuus voi jouduttaa lupahakemuksen täydentämistä. Hakemuksen täydentämistä koskevassa pyynnössä on hallintolain 22 §:n mukaisesti yksilöitävä, miltä osin hakemusta on täydennettävä. Hallintolain 33 §:n mukaisesti selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Asianosaiselle on lisäksi ilmoitettava, ettei määräjän noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Ehdotetun 40 §:n 2 momentin mukaan, jos asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai painavat syyt sitä edellyttävät, hakija voidaan velvoittaa täydentämään hakemusta tai hankkimaan hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan hakijan kustannuksella. Muu painava syy voisi pykälän perustelujen mukaan olla esimerkiksi tilanne, jossa hakija on hallintopakkoja käyttäen velvoitettu hakemaan lupaa. Tällaisessa tilanteessa hakijalla itsellään ei välttämättä ole intressiä jatkaa prosessia, minkä vuoksi 1 momentin mukainen uhka ei välttämättä toimi. Ehdotettu menettely voi jouduttaa lupa-asian käsittelyä, mikäli sitä tarpeen vaatiessa käytetään.

Hallintovaliokunta korostaa lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välisen riittävän vuoropuhelun tärkeyttä lupa-asian käsittelyn yh-

teydessä. Esimerkiksi lakiehdotuksen 75 §:n 3 momentin mukaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimusta arvioitaessa toiminnanharjoittajaa on kuultava tämän momentin nojalla annettavista lupamääräyksistä, jos ne poikkeavat olennaisesti siitä, mitä hakija on hakemuksessaan esittänyt. Jos hakemusta täydennetään kuulemismenettelyn vuoksi, lupaviranomaisen tulee harkita uutta lupahakemuksesta kuuluttamista tai kuulemistä vastaavin perustein kuin muutoinkin, kun hakemusta täydennetään lausunto- ja kuulemiskierroksen jälkeen. Valiokunnan käsityksen mukaan menettely voi vähentää muutoksenhaun tarvetta ja nopeuttaa asian käsittelyn kokonaisaikaa.

Tässä yhteydessä valiokunta viittaa myös kehitteillä olevaan, rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon liittyvään toimintamalliin, jolla laajennetaan ennakoneuvottelujen ja etukäteisohjauksen käyttämistä viranomaisten ja lupaa hakevien toiminnanharjoittajien välillä. Ennakollisen vuoropuhelun lisäämisellä voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan parantaa myös lupahakemusten laatua ja siten tehostaa lupaprosessia. Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että ryhdytään toimenpiteisiin, joilla lupamenettelyä edelleen sujuvoitetaan ja nopeutetaan.

Lupamääräysten tarkistaminen

Teollisuuspäästödirektiivin mukaisen parhaan tekniikan vaatimuksen soveltaminen tarkoittaa muun muassa sitä, että lupamääräyksissä määrättävät päästöraja-arvot on jatkossa valittava BAT-päätelmien päästötasojen vaihteluväliltä. Lupamääräysten on muiltakin osin perustuttava BAT-päätelmiin, jos sellaiset on toimialalle hyväksytty.

Lakiehdotuksen 80 §:ssä säädettäisiin direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten ympäristölupien tarkistamisesta, kun komissio on antanut uudet päätelmät. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan otettavaksi käyttöön teollisuuspäästödirektiivin mukainen menettely, jossa uusien päätelmien voimaantulo ei automaattisesti johda lupaa ja lupamääräysten tarkistamista koskevaan hallintomenettelyyn, vaan valvontaviranomainen arvioi ensin tarkistamisen tarpeen toi-

minnanharjoittajan toimittaman selvityksen perusteella. Toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle asetetaan siten aktiivinen velvollisuus tutkia luvan tarkistamistarve ja panna tarvittaessa vireille luvan tarkistamismenettely. Jos lupamääräyksiä ei ole tarpeen muuttaa, valvontaviranomainen antaa tätä koskevan arvionsa toiminnanharjoittajalle ja asian käsittely päättyy tähän. Luvanvarainen toiminta voi jatkua entisin lupaehdoin, joten toiminnan ympäristövaikutukset ovat samat eikä toiminnassa tai sen ehtoissa tapahdu muutosta, joiden vuoksi asianosaisten tai muiden tahojen oikeuksiin tai etuihin puututtaisiin. Hallintovaliokunta pitää sääntelyä tarkoituksenmukaisena. Menettelyllä vältetään turhien lupahakemusten käsittely ja sen aiheuttama hallinnollinen taakka viranomaisille ja toiminnanharjoittajille. Jos taas lupaa on tarpeen tarkistaa, valvontaviranomaisen on määrättävä toiminnanharjoittaja jättämään luvan tarkistamista koskeva hakemus lupaviranomaiselle.

Valvonnan suunnitelmallisuus ja valvontamaksut

Ehdotetun lain mukaan valvontaviranomaisina toimivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, kuten nykyisinkin. Uutena laissa ehdotetaan säädettäväksi valvonnan järjestämisen yleisistä periaatteista, valvontasuunnitelmista ja -ohjelmista sekä riskinarvioinnista valvonnan perusteena. Valvontaviranomaisten on laadittava alueelleen valvontasuunnitelma alueen ympäristöoloista ja valvontaan käytettävissä olevista voimavaroista ja keinoista sekä valvonta-ohjelma, johon sisältyy tiedot valvottavista kohteista ja niihin kohdistettavista säännöllisistä valvontatoimista. Lakiin ehdotetuilla valvontasäännöksillä toimeenpannaan teollisuuspäästödirektiivin valvontaa koskevat uudet velvoitteet. Ehdotus sisältää myös säännökset valvontamaksun käyttöönotosta.

Hallintovaliokunta pitää valvonnan suunnitelmallisuuden lisäämistä kannatettavana. Sen avulla on mahdollista tehostaa valvontavoimavarojen käyttöä ja niiden kohdentamista ympäristönsuojelun kannalta oikeisiin kohteisiin.

Valvonnan suunnitelmallisuus tukee myös toiminnanharjoittajien toimintaa ja tavoitteita hoitaa ympäristöasiat hallitusti. Valvontasuunnitelmat ja -ohjelmat eivät varsinaisesti ole uusia asioita, sillä ELY-keskukset ja osa kunnista tekevät sellaisia jo nykyisin. Jatkossa valvontasuunnitelmien ja -ohjelmien laatiminen todettaisiin myös kuntien osalta laissa. Lisäksi valvonnan suunnitelmallisuus on valvonnan maksullisuuden alan pääperusteena.

Ehdotuksen mukaan valvonnan maksullisuuden piiriin kuuluvat valvontaohjelman mukainen säännöllinen laitosvalvonta tarkastuksineen ja määräaikaisraporttien tarkastuksineen samoin kuin hallintopakkomenettelyihin liittyvät tarkastukset. Viranomainen voi periä maksun enintään suoritteiden keskimääräisen omakustannushinnan mukaan. ELY-keskusten maksuista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella ja kuntien maksuista kuntien taksapääöksissä.

Hallintovaliokunta katsoo, että valvontamaksuilla voidaan vahvistaa valvonnan voimavaroja ja siten tehostaa valvontaa. Jotta tämä toteutuu myös käytännössä, tulee maksutulot myös tosiasiallisesti ohjata valvonnan käyttöön. Vastavaa vaikutusta ei kuitenkaan synny, jos samanaikaisesti valvonnan muita voimavaroja vähennetään. Todettakoon, että valvonnan maksujen käyttöönoton jälkeenkin suurin osa sekä kuntien että ELY-keskusten ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan menoista on kuitenkin edelleen katettava verotuloilla, sillä maksullisuuden piiriin kuuluvat tarkastukset ja raporttien läpikäynnit muodostavat vain osan valvontaviranomaisten työstä.

Esityksen perusteluista ilmenee, että ympäristövalvonnan maksullisuutta koskeneessa selvityksessä valvontamaksujen kustannusvaikutuksen on arvioitu olevan suurempien yritysten kannalta vähäinen. Sen sijaan pienempien yritysten kohdalla kyse saattaa olla merkittävästikin kustannuksesta. Lakiehdotukseen sisältyy säännös pieniä yrityksiä ja kotitalouksia koskevien valvontamaksujen kohtuullistamisesta (206 §). Maksujen olisi näissä tapauksissa oltava kohtuulliset ottaen huomioon toiminnan koko ja

luonne. Säännös koskee sekä valtion että kuntien perimiä valvontamaksuja. Valiokunta toteaa säännöksen merkitsevän poikkeusta kunnallisissa maksuissa noudatettavaan täyskatteisuuteen, mutta poikkeusta voidaan pitää tässä tapauksessa perusteltuna, koska kyse on toistuvasta maksusta, jonka kustannusvaikutus pienille yrityksille ja kotitalouksille voi yksittäistapauksessa muodostua kohtuuttomaksi.

ELY-keskusten perimien valvontamaksujen osalta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että pienen yrityksen määrittämisestä sekä maksujen kohtuullistamisesta huomioon otettavien seikkojen tarkemmista määräyksistä säädettäisiin ympäristöministeriön asetuksella. Valiokunnalle toimitetun asetusluonnoksen mukaan pieni yritys määriteltäisiin hyödyntäen Euroopan komission suositusta mikroyrityksen määritelmästä. Asetusluonnokseen ei sisälly säännöksiä maksujen euromääristä tai suuruudesta sinänsä, vaan asetuksella tarkennettaisiin perusteita, jotka maksuperustelain lisäksi on otettava huomioon maksuista määrättäessä. ELY-keskusten suoritelmaksujen ja kustannusseurannan kannalta selkeintä olisi valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin se, ettei ELY-keskusten maksuja koskeva sääntely hajaantuisi eri hallinnonalojen sääntelyyn ja eri säädöstasoille.

Ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävien erottaminen

Lähtökohtana ympäristönsuojelun hallinnossa on ehdotetussa uudessa ympäristönsuojelulaissa vuoden 2010 aluehallintouudistuksen yhteydessä omaksuttu ratkaisu, jonka mukaan aluehallintovirastojen tehtävänä on päättää ympäristölupien myöntämisestä ja ELY-keskusten tehtävänä on ympäristölupien valvonta. Alueellisen ympäristöhallinnon tehtävissä merkittävä osa asioista on oikeusharkintaisia, lakiin perustuvia lupa-asioita sekä valvonta- ja hallintopakkoasioita, joissa on kysymys asianosaisten välisiin oikeussuhteisiin välittömästi vaikuttavasta ratkaisutoiminnasta. Usein kysymys on myös moniasianosaissuhteesta, mikä tekee asioista laaja-alaisia, monimutkaisia ja usein ristiriitaisiakin. Päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuu näin normaalia enem-

män odotuksia ja paineita. Lupa- ja valvontatehtävien erottaminen on katsottu perustelluksi, sillä ei ole pidetty hyvänä sitä, että sama viranomainen toimii ristiriitaisissa asioissa sekä luvan myöntäjänä että valvojana, mahdollisesti myös luvan hakijana. Hallintovaliokunta katsoo, että lupa- ja valvontatehtävien erottamista voidaan edelleen pitää perusteltuna päätöksenteon puolueettomuuden, riippumattomuuden ja oikeusturvanäkökohtien kannalta.

Sähköisen asioimisen mahdollisuudet

Hallintovaliokunta pitää myönteisenä, että esityksellä pyritään edistämään sähköisen menettelyn yleistymistä ympäristönsuojeluasioiden käsittelyssä. Lupahakemusten sähköisellä käsittelyllä voidaan tehostaa merkittävästi lupa-asioiden käsittelyä. Valtionhallinnossa sähköisen lupajärjestelmän avulla pyritään helpottamaan ja tehostamaan sekä lupahakemusten laatimista että niiden käsittelyä viranomaisessa. Tällä voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan myös parantaa lupahakemusten laatua. Lakiehdotus ei velvoita kuntia sähköisen menettelyn käyttöönottoon, mutta mahdollistaa sen. Myös sähköistä tiedottamista pyritään esityksessä edistämään eri tavoin. Tällä voidaan osaltaan parantaa ympäristöasioista tiedottamista ja kansalaisten osallistumisoikeuksien toteutumista.

Ympäristönsuojelun lupa- ja valvontaviranomaisen voimavarat

Aluehallintoviranomaisilla on olennainen merkitys lainsäädännön toimeenpanossa, oikeusturvan toteuttamisessa ja yhdenvertaisuuden varmistamisessa. Valiokunta edellytti aluehallintouudistuksesta antamassaan mietinnössä (HaVM 13/2009 vp), että uudistuksessa turvataan sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten osalta eri tehtävien hoitamisen vaatimat asianmukaiset voimavarat henkilöresurssit mukaan lukien. Aluehallintouudistusta koskeneessa selonteossa valiokunta piti tärkeänä linjausta siitä, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamenomäärärahat mitoitetaan siten, että toiminta ja määrärahat vastaavat toisiaan (HaVM 8/2013 vp).

Hallituksen esityksestä ilmenee, että ympäristönsuojelulain uudistaminen ja teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpano aiheuttavat niin lupa- ja valvontaviranomaisten kuin muutoksenhakutuomioistuintenkin osalta resurssitarpeita. Teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanon on arvioitu aiheuttavan käsittelyruuhkia sekä valvontaviranomaisissa että lupaviranomaisissa sen vuoksi, että voimaan tulevien uusien säännösten ja BAT-päätelmien seurauksena laitosten lupia on tarkistettava ja uusittava. Myös valvontaan tarvitaan direktiivin täytäntöönpanon seurauksena lisävoimavaroja. Lisäksi lupahakemusaineistojen vieminen tietoverkkoon edellyttää sähköisten asianhallintajärjestelmien kehittämistä ja ylläpitoa.

Hallituksen esityksen mukaan teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanosta lisääntyvään työvoiman tarpeeseen on aluehallintovirastoissa varauduttava hallinnon sisäisillä voimavarasiirroilla. Hallintovaliokunta on useissa eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että aluehallintovirastojen määräraha- ja henkilöstöresurssitilanne on jo nykyisellään niin tiukka, että aluehallintovirastoilla on vaikeuksia selvittää niille säädettyistä lakisääteisistä tehtävistä. Valiokunnan käsityksen mukaan aluehallintovirastoissa tai niiden välillä ei ole mahdollista tehdä sisäisiä voimavarasiirtoja.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota myös ELY-keskusten resursseihin. Hallituksen esityk-

sen mukaan ympäristövalvontaa joudutaan jo nykyisin priorisoimaan ELY-keskusten rajallisten voimavarojen vuoksi ja joidenkin laitosten tarkastuskäynneistä joudutaan tinkimään. ELY-keskusten resurssivajeeseen kiinnitettiin huomiota myös aluehallintoselonteon yhteydessä. Valvontamaksun käyttöönotto tuo lisäystä valvonnan voimavaroihin edellyttäen, että maksutulot ohjataan valvonnan käyttöön. Se ei yksistään kuitenkaan riitä korjaamaan koko tilannetta. Valiokunta painottaa edelleenkin riittävien resurssien ja asiantuntemuksen varmistamista ympäristöhallinnon tehtävissä.

Ympäristöhallinnon asioissa on syntynyt nykyinsäädännön voimassaolon aikana käsittelyruuhkaa. Teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanon arvioidaan lisäävän näitä paineita. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että asiaruuhkat saadaan purettua mahdollisimman pian, muun muassa turveasioissa. Ruuhkanpurkamiseen tarvittavien määräaikaisten lisäresurssien lisäksi esityksessä ehdotetut ja suunnitteilla olevat lupien käsittelyn tehostamistoimenpiteet edistävät osaltaan tavoitteen toteutumista.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1 päivänä huhtikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Jussi Halla-aho /ps
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Markus Lohi /kesk
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Osmo Soininvaara /vihr (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.