

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ympäristönsuojelulakiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin viranomaisen yhteydenpidosta valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa sekä viranomaisen mahdollisuudesta järjestää yleisön kuulemistilaisuuksia. Ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin myös säännös, jolla tarkennettaisiin Suomen ympäristökeskuksen roolia ympäristövahingon vaaraa aiheuttaviin hylkyihin ja öljy- tai kemikaalivahingon yhteydessä likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan [1.1.2023.]

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet .....	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	9
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset .....	10
4.2.3 Ympäristövaikutukset .....	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	10
6 Lausuntopalaute .....	11
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	11
7.1 Ympäristönsuojelulaki .....	11
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	14
9 Voimaantulo .....	14
10 Toimeenpano ja seuranta .....	14
11 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys .....	15
LAKIEHDOTUS .....	17
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	17
RINNAKKAISTEKSTI.....	19
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	19

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

##### *Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteistyö*

Hallituksen 5.4.2022 pitämässä neuvottelussa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026 (jäljempänä kehysriihi) päätettiin seuraavasti: ”Muutetaan ympäristönsuojelulakia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välisen yhteydenpidon ja tiedonvaihdon tehostamiseksi tällä vaalikaudella.”

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 21 §:ssä säädetään valtion viranomaisista. Pykälän 3 momentin mukaan aluehallintovirasto toimii valtion ympäristölupaviranomaisena siten kuin aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) ja sen nojalla säädetään. Lisäksi aluehallintovirasto käsittelee toimivaltaansa kuuluvat ilmoituksenvaraista toimintaa koskevat asiat. Pykälän 2 momentissa säädetään, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) ohjaa ja edistää tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoo näiden säännösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa siten kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) ja sen nojalla säädetään. Aluehallintovirasto toimii ympäristönsuojelulain mukaisena lupaviranomaisena, ja lisäksi aluehallintovirasto toimii vesilain (587/2011) 1:7 mukaisena lupaviranomaisena. ELY-keskuksissa puolestaan hoidetaan ympäristönsuojelulain mukaisten tehtävien lisäksi muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n mukaan erikseen niille säädettyjä tehtäviä alueiden käytön, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön sekä vesivarojen käytön ja hoidon asioissa.

Tässä esityksessä ehdotettavalla uudella 44 b pykälällä on vaikutus vain ympäristönsuojelulain mukaiseen lupamenettelyyn ja lupaharkinnan aikaiseen toimintatapaan, eikä tämä ympäristönsuojelulain muutos kohdistu muiden ympäristöhallinnon lakien toimintatapoihin ja menettelyihin.

Ympäristönsuojelulain nojalla ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014, jäljempänä ympäristönsuojeluasetus) 13 §:ssä säädetään muun ohella lupa-asian ja ilmoituksen käsittelystä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomainen voi lupa- tai ilmoitusasian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä.

Lupa- ja valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä lupahakemuksen käsittelyssä säädettiin ensimmäisen kerran nyttemmin kumotun ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) muutoksella (1792/2009). Muutoksella lupahakemuksen käsittelyä koskevaan 17 §:n 2 momenttiin lisättiin säännös, että lupaviranomainen voi lupa-asian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa.

Ympäristönsuojeluasetusta kokonaisuudessaan uudistettaessa vuonna 2014 vastaava säännös siirtyi 13 §:n 2 momenttiin. Voimassa olevan säännöksen mukaan viranomainen voi lupa- tai ilmoitusasian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa.

Ympäristönsuojelulakia on muutettu lukuisia kertoja sekä menettelyjen tehostamiseksi, että sääntelyn kehittämiseksi. Tästä huolimatta odotukset ympäristölupamenettelyn entistä parempaan ja sujuvampaan toteutumiseen ovat edelleen olemassa.

Kevään 2022 kehysriihessä hallitus linjasi, että ympäristönsuojelulakia muutetaan aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välisen yhteydenpidon ja tiedonvaihdon tehostamiseksi tällä vaalikaudella. Myös aiemmin hallituksen puoliväli- ja kehysriihessä keväällä 2021 päätettiin investointeihin liittyvien menettelyjen tehostamisesta, sekä laadukkaan ja sujuvan lupamenettelyn toimintaedellytysten vahvistamisesta. Kirjauksen mukaan, mikäli muilla toimenpiteillä tätä tavoitetta ei voida saavuttaa, annettaisiin hallituksen esitys kevätkaudella 2022. Tällä hallituksen esityksellä toteutetaan edellä mainittuja kehysriihien kirjauksia. Kirjausten tarkoituksena on ollut se, että valtion ympäristöviranomaisten välistä yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa tiivistettäisiin. Kirjaukset kohdistuvat erityisesti ympäristölupamenettelyyn, joissa asianomaisten viranomaisten eli aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välinen yhteistyö lupamenettelyssä on avainasemassa siinä, että nykyisessä virastorakenteessa viranomaisten yhteistyö olisi niin sujuvaa kuin mahdollista.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen maakuntauudistuksen yhteydessä valmisteltiin Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovan perustamista, jossa olisi muiden toimialojen ohella ollut aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristötehtävät yhdistävä valtakunnallinen ympäristötoimiala. Hallituksen esitykset kuitenkin raukesivat eduskunnassa keväällä 2019. Ennen sitä ympäristöhallinto alkoi kehittää omaa toimintaansa ympäristötoimialan toteuttamiseksi Luova-valmistelun yhteydessä ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämishankkeiden (OHKE-hankkeet) myötä. Luovan ympäristötoimialan valmisteluhanke (OHKE I) tuotti tuloksia, joiden katsottiin hyödyttävän toiminnan kehittämistä myös nykyisessä virastorakenteessa. Loppukeväällä 2019 aloitetussa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteisessä valtakunnallisten toimintatapojen kokeiluhankkeessa (OHKE II) kokeiltiin käytännössä erilaisia yhteistyömuotoja ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen välillä hyödyntäen virkamiesten osaamista yli virastorajojen. Kokeiluihin osallistuneet asiantuntijat kokivat, että kokeillut toimintatavat edistivät viranomaisten välistä yhteistyötä ja myös tehostivat jossain määrin menettelyjä sekä paransivat asiakaspalvelua. Valtakunnallisesti yhtenäisten toimintatapojen kehittäminen ja käyttöönotto -hankkeessa (OHKE III) toimintatavat otettiin käyttöön aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa.

Luova-virastoa valmisteltaessa todettiin, että nykyisten kahden valtion ympäristöviranomaisen, ELY-keskuksen ja aluehallintoviraston yhdistyessä samaan viranomaiseen, olisi myös ympäristöluvanvaraisten toimintojen ennako- ja jälkivalvonta muuttunut yhdeksi menettelylliseksi kokonaisuudeksi. Kun ympäristöä kuormittavan toiminnan vaatimat viranomaismenettelyt hoidettaisiin yhdessä viranomaisessa, olisi merkittäviä hyötyjä saatavilla esimerkiksi siinä, kun nykyisillä valvontaviranomaisilla olevaa valvonnassa kertynyttä tietoa valvottavista toiminnoista ja niiden ympäristövaikutuksista voitaisiin hyödyntää suoraan eri vaiheissa toiminnan suunnittelusta sen päättymiseen ja jälkitoimenpiteisiin saakka. Lisäksi kahden erillisen menettelyn, lupamenettelyn ja valvontamenettelyn, sulautuessa yhteen toiminta väistämättä tehostuisi. Ympäristöhallinnossa Luova-valmistelun yhteydessä tehdyssä valmistelutyössä löydettiin laajasti uusia toimintatapoja, joilla ympäristölupaa tai muuta hallinnollista hyväksymistä vaativien toimintojen käsittely viranomaisessa voisi parantua ja sujuvoitua nykyisestä. Keskeistä erityisesti ympäristölupamenettelyn kehittämisessä havaittiin olevan viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen.

*Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät*

Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta siirrettiin ympäristöministeriön hallinnonalalta kokonaisuudessaan sisäministeriön hallinnonalalle pelastuslain (379/2011) muutoksella 1353/2018,

joka tuli voimaan 1.1.2019. Muutoksen yhteydessä aikaisemmin Suomen ympäristökeskuksen vastuulle kuulunut merialueen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan liittyvä pelastustoiminta ja sen yhteensovittaminen siirtyivät Rajavartiolaitokselle. Tehtävien siirron yhteydessä jäi avoimeksi, kenelle kuuluu vastuu ympäristövahingon vaaraa aiheuttaviin hylkyihin ja öljy- tai kemikaalivahingon yhteydessä likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen liittyvissä tehtävissä, joista Suomen ympäristökeskus vastasi aikaisemmin.

## 1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä virkatyönä. Esitys on ollut lausunto- kierroksella x.x.2022–x.x.2022. [Täydennetään]

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö*

Ympäristöasioita hoidetaan neljässä aluehallintovirastossa ja 13:ssa ELY-keskuksessa, jotka vastaavat toimialueensa tehtävistä. Valtion ympäristöviranomaisten voimavarat ja osaaminen on jaettu alueellisesti, kuitenkin siten, että eräitä tehtäviä on keskitetty esimerkiksi tietyn ELY-keskuksen hoidettavaksi. Valtionhallinnon ympäristötehtäviä, niiden päällekkäisyyttä ja rinnakkaisuutta, tai sijoittumista eri virastoihin sekä virastojen organisatorisia ratkaisuja on selvitetty useasti edellisten hallituskausien aikana vuodesta 2012 lähtien. Kaikille selvityksille yhteistä on, että virastojen alueellisesti rajattu toimivalta ja työmäärään nähden riittämätön henkilöstömäärä aiheuttaa ympäristöhallinnon lupa- ja valvontatehtäville selkeitä ongelmia. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten alueellinen toimivalta ja tehtäväjako ei ole optimaalinen lupa- ja muiden hallinnollisten menettelyjen sujuvuuden, asiantuntijuuden, asiakkaan tai yhden luukun palveluiden näkökulmasta ja aiheuttaa haasteita hakijoiden yhtenäisen ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

Ympäristöministeriön OHKE-hankkeiden myötä aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on otettu laajasti käyttöön Luova-viraston valmistelun yhteydessä havaittuja ja myöhemmissä OHKE-hankkeissa edelleen kehitettyjä hyviä toimintatapoja. Tämän toiminnan tukemiseksi ympäristöministeriö myös lähetti 16.6.2020 aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille kirjeen, jossa kannustettiin yhteistyön ja vuorovaikutuksen lisäämiseen aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa sekä niiden välillä. Kirjeessä esitettiin toimintatapoja, joita aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia kannustettiin ottamaan yhtenäisesti käyttöön osaamisen ja asiantuntemuksen tehokkaaksi hyödyntämiseksi, viranomaismenettelyjen tehostamiseksi sekä toiminnan asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhä tiiviimpää yhteistyötä ja toimintatapojen uudistamista tarvitaan, jotta ympäristöön liittyvä viranomaistoiminta ja menettelyt olisivat niin tehokkaita ja sujuvia kuin mahdollista nykyisessä virastorakenteessa ja nykyisillä henkilövoimavaroilla, ja jotta asiantuntemusta ja erityisosaamista voitaisiin hyödyntää laajasti yli organisaatio-rajojen. Toimintatavat ovat vaihdelleet eri puolilla maata osin käsiteltävän asian luonteen, kiireellisuuden tai virkamiesten vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesti. Tiiviimmällä yhteistyöllä erityisesti ympäristölupamenettelyn ja lupaharkinnan aikana olisi mahdollista varmistaa aiempaa paremmin myös se, että viranomaiset tulkitsevat lupapäätöksen sisältöä samalla tavalla. Vaikka esimerkiksi ELY-keskukset hakevat muutosta aluehallintovirastojen päätöksiin verrattain harvoin, voisi aiempaa tiiviimmällä viranomaisten välisellä yhteistyöllä lupa-asiassa olla mahdollista jopa vähentää ELY-keskuksen muutoksenhakuja.

Viranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään tällä hetkellä muun muassa hallintolain (434/2003) 10 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen 39 §:ssä, asian selvittämisestä hallintolain 31 §:ssä, ja hakijan neuvonnasta ympäristönsuojelulain 39 a §:ssä. Kaikki nämä säännökset antavat tukea ja taustaa tässä esityksessä ehdotetulle viranomaisten yhteydenpitoa ja keskustelua lupa-asiasta tukevalle säännösmuutokselle. Ympäristönsuojelulain 39 a §:ssä säädetään, että lupaviranomainen voi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välille neuvonnan järjestämiseksi. Säännöksen nojalla on käyty niin sanottuja ennakkoneuvotteluja vireille tulevasta hankkeesta, jossa viranomainen neuvoo hakijaa asiaan liittyvissä kysymyksissä. Erotuksena ennakkoliselle neuvonnalle tässä esityksessä säädetään lupamenettelyn ja lupaharkinnan aikaisesta viranomaisten yhteistyöstä.

Ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi lupa- tai ilmoitusasian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa. Asian selvittämiseksi voidaan lisäksi järjestää yleisön kuulemistilaisuus, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä. Asian selvittämiseen liittyy hakijan hakemusvaiheessa toimittama riittävä selvitys asian käsittelemiseksi, ja sen lisäksi tarpeellisissa määrin viranomaisten mahdollisuus keskustella tai neuvotella toistensa kanssa tai yhdessä hakijan kanssa seikoista, jotka ovat vielä epäselviä kulloisessakin asian käsittelyvaiheessa. Viranomainen voi myös järjestää ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n mukaisesti yleisön kuulemistilaisuuden, jos asian selvittämisen katsotaan vaativan laajemman yleisön kuulemistä tai asiasta keskustelusta.

Lupa- ja valvontaviranomaisen välinen neuvottelu lupa-asiasta asian käsittelyn ja lupaharkinnan eri vaiheissa on mahdollista jo nykyisen ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n 2 momentin sääntelyn mukaan. Aloite neuvottelulle voi tulla paitsi lupaviranomaiselta itseltään myös valvontaviranomaiselta. Neuvotteluissa on mahdollista pyrkiä selvittämään asiaan liittyviä kysymyksiä, ja valvonnassa kertyvä tieto luvanvaraisesta toiminnasta on mahdollista hyödyntää täysimääräisesti lupa-asian käsittelyssä ja lupaharkinnassa. Neuvottelussa esiin tulleet keskeiset asiat voidaan kirjata tarpeellisessa laajuudessa mukaan lupa-asian asiakirjoihin. Ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n sääntely koskee viranomaisten ja myös hakijan välistä yhteydenpitoa lupa-asian käsittelyssä, eikä sillä korvata tai muuteta virallista lausunnotmenettelyä, jossa valvontaviranomaisen tulee tuoda esiin ne näkökohdat, jotka ovat asian ratkaisemisen kannalta merkittäviä. Aluehallintovirasto ja ELY-keskus tekevät jo nykyään yhteistyötä ympäristölupa-asioissa toistensa kanssa. Tätä yhteistyötä on kuitenkin tarpeen edelleen syventää, sillä ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen tehtävät ovat toisistaan erilliset, ja ne ovat hallinnollisesti eri viranomaisia. Ympäristölupamenettelyssä myös lupakokoonpanon riippumattomuus on johtanut pohdintaan, millä laajuudella valvontaviranomaisen asiantuntemusta on mahdollista hyödyntää. ELY-keskuksen valvonnallista ympäristöasioiden osaamista tulisi käyttää nykyistä enemmän hyödyksi lupamenettelyssä ja tukemassa lupaharkintaa.

Useissa viime vuosien selvityshankkeissa on todettu, että ympäristölupamenettelyyn liittyvien viranomaisten välistä yhteistyötä on tarpeen tiivistää niin viranomaisten menettelyjen parantamiseksi kuin päätösten yksiselitteisyyden ja ymmärrettävyyden varmistamiseksi. Tällaisia selvityshankkeita ovat esimerkiksi Investointihankkeiden tehokas lupamenettely (INTELU), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29 ([linkki julkaisuun](#)), sekä Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueita koskeva selvitys VN/1300/2019.

#### *Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät*

Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä Itämeren pohjassa on lukuisia ympäristövahingon vaaraa aiheuttavia hylkyjä, joissa on joko polttoaineena tai lastina öljyä. Ympäristövahingon vaaraa aiheuttaviksi hylkyiksi katsotaan sellaiset hyltyt, joista korroosion ja hyllyn haurastumisen

vuoksi saattaa vuotaa mereen öljyä muodostaen joko äkillisen tai pitkäaikaisen pilaantumisvaaran meriympäristölle. Näiden hylkyjen seuranta tai saneerausta ei tällä hetkellä ole säädetty minkään viranomaisen vastuulle, ainoastaan akuutissa vuototilanteessa pelastusviranomaisena toimivat Rajavartiolaitos tai pelastuslaitos aloittavat välittömät pelastustoimet vuotavan öljyn torjumiseksi pelastuslain mukaisesti.

Vastatessaan alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta ennen torjuntavastuun siirtoa Rajavartiolaitokselle Suomen ympäristökeskus myös seurasi, tutki ja saneerasi riskihylkyjä sekä vastasi ympäristövahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisestä. Tehtävien siirtämisen yhteydessä nämä kokonaisuudet jäivät vaille nimenomaisesti nimettyä vastuuviranomaista.

Ympäristövahingon vaaraa aiheuttavia hylkyjä on tutkittu ja saneerattu Suomen ympäristökeskuksessa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa viime vuosina Vesiensuojelun tehostamisohjelman Hylky-hankkeen rahoituksella ([linkki julkaisuun](#)). Hankkeessa Suomen ympäristökeskus on tutkinut ja saneerannut eli pienentänyt hyllyn aiheuttamaa ympäristöriskiä poistamalla sen tankeista ja säiliöistä öljyä. Riskihylkyjen pitkäaikaista öljyvuotojen seurantatyötä ei ole laajemmassa mittakaavassa aikaisemmin tehty. Ennen saneerausta hylystä kerätään erityyppistä tietoa sen sijainnista, lastista, kunnosta ja öljypäästön mahdollisuudesta. Hylkyjen tilaa seurataan ja kohteet öljynpoistosaneeraukseen valitaan riskiperusteisesti tutkimusten ja seurantatietojen perusteella. Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmassa vuosille 2022–2027 on yhdeksi toimenpiteeksi meriympäristön tilaan kohdistuvien riskien hallitsemiseksi kirjattu ongelmahylkyjen tilan arviointi ja saneeraus sekä tarve nimetä vastuuviranomainen toiminnalle ([linkki julkaisuun](#)).

Likaantuneilla eläimillä tarkoitetaan pääasiassa öljyyntyneitä lintuja, mutta myös muita eläimiä ja muilla kemikaaleilla likaantuneita eläimiä voidaan joutua hoitamaan. Erityisesti öljyyntyneiden eläinten hoitamisen tueksi on valmisteltu hoitosuunnitelma Suomen ympäristökeskuksen johdolla. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ([linkki julkaisuun](#)) ympäristövahinkojen torjunnan strategiasta vuoteen 2025 todetaan, että Suomi on varautunut öljyyntyneiden eläinten, pääosin lintujen, hoitoon. Suomessa toimintatapa on ottaa kiinni, hoitaa ja vapauttaa mahdollisimman suuri osa öljyyntyneistä linnuista.

### **3 Tavoitteet**

#### *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö*

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä säätämällä tästä nimenomaisesti ympäristönsuojelulaissa. Säättäminen toteutettaisiin siirtämällä asiaa koskeva säännös ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:stä ympäristönsuojelulakiin ja tarkentamalla sitä.

Jatkossa ELY-keskuksissa olevaa ympäristönsuojelun valvonnassa kertynyttä tietoa sekä virkamiesten asiantuntemusta, esimerkiksi luonnon- ja vesiensuojelusta sekä kaavoituksesta, olisi mahdollista hyödyntää paremmin ja säännönmukaisemmin lupamenettelyn ja lupaharkinnan eri vaiheissa. Lisäksi toimintatapa, jossa ELY-keskukset ja aluehallintovirastot voivat keskustella lupa-asiasta asian käsittelyn eri vaiheissa, voisi vakiintua käytännöksi, kun tästä säädetään ympäristönsuojelulaissa. Näillä keinoilla mahdollisesti olisi vältettävissä se, että lupa- ja valvontaviranomaiset tulkitsisivat päätöksen sisältöä eri tavoilla. Muutoksella osaltaan sujuvoitettaisiin ja nopeutettaisiin lupamenettelyjä. Lisäksi päätöksen ymmärrettävyys ja selkeys sekä lupamääräysten valvottavuus voisivat parantua, ja näin voitaisiin välttyä päällekkäisiltä tietopyynnöiltä ja saman asian selvittämiseltä eri viranomaisten tahoilta.

Ehdotuksen tavoitteena on myös toteuttaa kehysriihen kirjaus siitä, että muutetaan ympäristönsuojelulakia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välisen yhteydenpidon ja tiedonvaihdon tehostamiseksi tällä vaalikaudella.

*Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät*

Esityksen tavoitteena on osoittaa lainsäädännössä vastuuviranomainen ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannalle ja saneeraukselle sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen. Tehtävistä säätämällä pyritään Itämeren tilan huonontumisen ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen, sekä siihen, että toimivalta ja tehtävät ovat selkeästi säädetty lainsäädännössä.

## **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

*Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö*

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n säännökset siirrettäisiin ympäristönsuojelulakiin uudeksi 44 b §:ksi. Säännöksen sanamuotoja täsmennettäisiin, ja asetuksen 13 §:ssä olevat viittaussäännökset muuhun sääntelyyn jätettäisiin siirtämättä lakiin, sillä viittauksia yleislainsäädäntöön ei pidetä säädösvalmisteluohjeistuksen mukaan tarpeellisina. Pykälästä poistettaisiin ilmoituksia koskeva sääntely, sillä yleistä ilmoitusmenettelyä koskee ympäristönsuojelulain 10 a luku, jonka 115 e §:ssä säädetään hallintomenettelystä ilmoitusasioissa. Lain 115 e §:n lisättäisiin viittaussäännös uuteen 44 b §:än.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tässä ehdotuksessa esitetty säännös viranomaisten välisistä neuvotteluista ja keskusteluista ympäristölupa-asioissa on viranomaistoimintaa, eli julkisen vallan käyttöä, jonka tulee perustua lakiin, ja sääntely kuuluu perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti lain alaan. Tästä syystä ehdotettu säännös on perusteltua sisällyttää laintasoiseen säännökseen.

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 ilmastonmuutosta, edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta. Ympäristönsuojelulain sääntelyn kautta sekä lupa- että valvontaviranomaiset pyrkivät niille säädetyillä tavoilla turvaamaan näitä tavoitteita. Lupa- ja valvontaviranomaisten toiminta ja toimet kohdistuvat samoihin ympäristöä kuormittaviin toimintoihin. Näin ollen on luontevaa, että viranomaiset tekevät myös riittävää yhteistyötä menettelyjen eri vaiheissa. Säätämällä viranomaisten välisestä yhteistyöstä, neuvotteluista ja keskustelusta lupa-asioissa ei vaaranneta viranomaisten riippumattomuutta, sillä lupa- ja valvontaviranomaisen tavoite on sama, ympäristönsuojelulain mukainen ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen.

Laissa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa (898/2009) säädetään ympäristölupa-asioden käsittelemisestä lupaviranomaisessa. Hakemuksen tullessa vireille aluehallintovirastoon sille määrätään lain 3 §:n mukaan ratkaisukokoonpano. Kokoonpano on riippumaton, eikä vastualueen johtajalla ole otto-oikeutta asiaan, johon on määrätty kokoonpano. Myöskään ELY-keskus tai muut viranomaiset, taikka niiden kanssa tehtävä yhteistyö sekä



keskustelut viranomaisten välillä eivät saa vaikuttaa käsittelykokoonpanoon tai vaarantaa kokoonpanon riippumattomuutta. Ympäristönsuojelulakiin ehdotetun uuden säännöksen avulla vahvennettaisiin sitä toimintatapaa, että asian ratkaisukokoonpano sekä valvontaviranomainen voisivat lausuntonenettelyn lisäksi käydä vapaamuotoisempia keskusteluja sekä neuvotteluja, jos se olisi tarpeen asian kannalta. Näiden neuvottelujen ja keskustelujen avulla asian ymmärrettävyys ja selkeys voisivat parantua, esimerkiksi kun lupamääräyksiä käydään läpi ja ne ymmärretään viranomaisissa samalla tavalla.

Viranomaisten yhteistyön ohella säännöksen mukaan neuvotteluja ja keskusteluja voitaisiin käydä myös hakijan kanssa. Säännöksen sanamuodon mukaan neuvotteluja ja keskusteluja voitaisiin käydä joko hakijan ja valvontaviranomaisen tai ainoastaan jommankumman kanssa. Tässä esitetty sääntely sisältyy jo voimassa olevaan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ään, eikä säännöksen siirtämisellä lakitasolle ja sanamuotojen tarkentamisella vaaranneta hakijan tai haitankärsijöiden asemaa tai oikeusturvaa, kun viranomaisia kannustetaan tiiviimpään yhteistyöhön lupa-asiasta. Hakijan ja muiden asianosaisten asemaa ei muuteta tällä esityksellä, ja hakijoiden sekä haitankärsijöiden osallistumisoikeudet ovat turvattuja niin tässä esityksessä ehdotettavassa säännöksessä kuin muutoinkin ympäristönsuojelulain 5 luvussa ja hallintolaissa säädetyn mukaisesti.

*Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät*

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momenttia lisäämällä siihen Suomen ympäristökeskukselle tehtävät, jotka liittyvät ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurantaan ja saneeraukseen sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämiseen.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### 4.2.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan

*Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö*

Esitys tehostaisi mahdollisuutta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten laajempaan yhteistyöhön ympäristölupa-asioissa, kun säännös lupa- ja valvontaviranomaisten välisestä neuvottelu- ja keskustelumahdollisuudesta ympäristölupa-asian selvittämiseksi siirrettäisiin ympäristönsuojeluasetuksesta ympäristönsuojelulakiin. Toisaalta uusien toimintatapojen käyttöönotto voi viedä aikaa sekä vaatia alussa enemmän voimavaroja sekä johdon työpanosta, kun uusia toimintatapoja vakiinnutetaan käytäntöön.

Kun viranomaisten yhteistyö parantuu, on tällä myös välillisiä myönteisiä vaikutuksia toiminnanharjoittajiin, sillä ympäristölupamenettelyn ja lupaharkinnan sekä lupien laatu voivat parantua ja asioiden käsittelyn toimintatavat voivat yhdenmukaistua. Myös menettelyt voivat nopeutua ja sujuvoitua, kun voitaisiin välttää päällekkäisiä tietopyyntöjä ja saman asian selvittämistä eri viranomaisten tahoilta. Toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta yhtenevät toimintatavat eri puolilla Suomea edistävät viranomaistoiminnan laadukkuutta, yhdenmukaisuutta sekä parantavat menettelyn ennakoitavuutta.

*Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät*

Esitys selkeyttäisi ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannan ja saneerauksen sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisen

viranomaisvastuita, tehtävissä tarvittavan asiantuntija-osaamisen varmistamista ja edesauttaisi tehtävien asianmukaista ja pitkäjänteistä järjestämistä Suomen ympäristökeskuksessa.

#### 4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

##### *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö*

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyötä koskevalla muutoksella ei arvioida olevan taloudellisia tai muita vaikutuksia, sillä ehdotuksella muutettaisiin ainoastaan yksittäistä säännöstä, joka koskee viranomaisia ja niiden välistä yhteistyötä.

##### *Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät*

Ehdotuksella ei muutettaisi vallitsevaa nykytilaa, vaan selkeytetään tehtäviä koskevaa sääntelyä. Näin ollen ehdotetulla muutoksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia. Tehtävien rahoitus katetaan jo olemassa olevalla ympäristövahinkojen ehkäisemiseen varatulla määrärahalla valtion talousarvion ympäristöministeriön pääluokassa. Yksittäisten hylkyjen varsinaiseen saneeraukseen haetaan määrärahaa erikseen valtion talousarviosta asian tullessa ajankohittaiseksi.

#### 4.2.3 Ympäristövaikutukset

##### *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö*

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyötä edistävällä säännöksellä olisi vain välillisiä vaikutuksia ympäristöön. Vaikutukset toteutuvat lähinnä ympäristöä kuormittavaan toimintaan liittyvän viranomaismenettelyn ja yhteistyön tehostamisen kautta, jolloin ympäristöä kuormittava tai pilaava toiminta saisi toiminnan vaatiman luvan tai muun hyväksymismenettelyn laadultaan parempana.

##### *Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät*

Suomen ympäristökeskuksen tehtävien tarkentamisella lainsäädännössä olisi välillisiä positiivisia vaikutuksia ympäristöön. Selkeästi laissa säädetty vastuutaho edesauttaa tehtävien asianmukaista hoitamista ja tehtävissä tarvittavan asiantuntija-osaamisen varmistamista, ja täten ympäristön pilaantumisen mahdollisuus tai aiheutuvien haittojen vakavuus voisi pienentyä.

### **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

##### *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö*

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyötä on kehitetty ympäristöministeriön hallinnonalalla erilaisten ohjaus- ja kehittämishankkeiden myötä useiden vuosien ajan. Lisäksi hallinnonalakohtaisella tulosohjauksella on pyritty edistämään virastojen välistä yhteistyötä. Yhteistyö on tiivistynyt pitkäjänteisellä ohjauksella sekä toimintatapojen kehittämisen, ja säännöksen siirtämisellä asetustasolta lakiin pyritään vahvistamaan säännöksen ja toimintatavan roolia. Tästä syystä on tarve vahvistaa erityisesti lupamenettelyn ja lupaharkinnan eri vaiheissa tapahtuvaa yhteistyötä.

##### *Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät*

Arvioinnissa on päädytty siihen, että on tarpeen määrittää lainsäädännössä Suomen ympäristökeskuksen rooli ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannassa ja saneerauksessa sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisessä. Jos lainsäädännön tarkennusta ei olisi tehty, olisi tehtävien asianmukainen järjestäminen ollut vaikeaa, ellei jopa mahdotonta sekä pitkään vallinnut epätietoisuus vastuuviranomaisesta jatkunut.

## **6 Lausuntopalaute**

[Täydennetään]

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Ympäristönsuojelulaki**

21 §. *Valtion viranomaiset*. Pykälässä säädetään ympäristönsuojelulain mukaisista viranomaisista. Pykälän 4 momenttia muutettaisiin tarkentamalla siihen Suomen ympäristökeskuksen tehtäviä. Suomen ympäristökeskus vastaisi ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannasta ja saneerauksesta, ellei muualla laissa toisin säädetä. Suomen ympäristökeskus vastaisi myös öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisestä.

Suomen ympäristökeskuksen olisi yhteensovitettava viranomaistoimintaa ja järjestettävä ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seuranta sekä tarpeen vaatiessa ennaltaehkäisevästi hylkyjen saneeraus silloin, kun muualla lainsäädännössä ei toisin säädetä. Merilain (674/1994) 11 a luku sääntelee merenkulkuonnettomuudesta aiheutuvan hyllyn poistamiseen liittyviä vastuita Nairobín yleissopimuksen (SopS 13/2017 ja 14/2017) perusteella. Merilaissa säädetään tällaisen hyllyn poistamiseen liittyvistä velvollisuuksista sen rekisteröidylle omistajalle sekä liikenne- ja viestintäministeriölle. Muinaismuistolain (295/1963) 20 §:n mukaan merestä tai vesistöistä tavattu sellaisen laivan tai muun aluksen hylky, jonka uppoamisesta voidaan olettaa olevan vähintään sata vuotta, tai tällaisen hyllyn osa, on rauhoitettu. Jos rauhoitettu hylky olisi tarpeen saneerata, pitäisi sitä varten hakea kajoamislupa Museovirastolta. Kajoamisluvasta säädetään muinaismuistolain 11 §:ssä. Lisäksi eri maiden sotalaivojen hylkyihin ja niihin jääneisiin räjähtämättömiin ammuksiin liittyy rajoitteita, joista säädetään puolustusvoimille kuuluneen tavaran löytämisestä ja pelastamisesta annetussa asetuksessa (84/1983).

Tietyn hyllyn saneerauksen valmistelu aloitettaisiin riskiperusteisesti hyödyntäen hyllyn seurantatietoa sekä hylystä tehtävää riskiarviota. Saneeraustoimenpiteiden valmistelun aloittamisesta päätettäisiin käytännössä yhteistyöryhmässä, joka koostuisi keskeisistä viranomaisista. Hylkytehtävään olisi laadittava toimintasuunnitelma, jossa sovitetaan yhteen tehtävään liittyvät viranomaisroolit sekä laaditaan kriteerit saneerauspäätökselle.

Suomen ympäristökeskus 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 Suomen ympäristökeskus toimisi eläinten hoidosta vastaavana viranomaisena, jonka alaisuudessa toimisivat vapaaehtoiset. Eri viranomaisten ja vapaaehtoisten roolit sovitetaan yhteen toimintasuunnitelmassa, joka laaditaan Suomen ympäristökeskuksen johdolla. Varautumiseen kuuluisi eläinten hoidon koulutusta ja harjoittelua, sekä hoito-organisaation ja toimintasuunnitelman ylläpitoa.

44 b §. *Viranomaisten yhteistyö lupa-asian käsittelyssä.* Pykälässä 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. Pykälä vastaa pääosin voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ssä säädettyä, mutta siitä poistettaisiin ilmoituksia koskeva sääntely. Pykälän säännökset siirrettäisiin asetuksesta lain tasolle. Pykälästä kumottaisiin tarpeettomana viittaukset hallintolain 10, 23, 31 ja 38 §:iin sekä ympäristönsuojelulain 115 b §:n 3 momenttiin. Pykälän voimassa olevaa otsikkoa ”Lupa-asian ja ilmoituksen käsittely” muutettaisiin vastaamaan paremmin sen sisältöä, ja uuden 44 b §:n otsikko olisi ”Viranomaisten yhteistyö lupa-asian käsittelyssä”. Säännöksestä voitaisiin poistaa tarpeettomana sääntely ilmoituksen käsittelemisestä, sillä sääntely yhteistyöstä ilmoitusasian käsittelemisessä toteutuu, kun lain 115 e §:ään lisätään viittaussäännös uuteen 44 b §:ään.

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 neuvottelujen ja keskustelujen 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. Toisaalta, vähäistä merkittävämpien muutosten ollessa kyseessä lupaviranomaisten ja valvontaviranomaisten olisi hyvä vakiinnuttaa käytäntö, jossa lupa-asiasta neuvoteltaisiin tai keskusteltaisiin säännönmukaisesti.

Toiseksi säännöstä tarkennettaisiin siten, että neuvotteluja ja keskusteluja käytäisiin lupa-asian selvittämisen lisäksi lupaharkintaa varten. Asian selvittäminen liittyy asiaa koskevien tietojen ja selvitysten hankkimiseen, joka on hakijan vastuulla lupahakemusta laadittaessa. Asian selvittämiseen voi liittyä myös viranomaisten väliset ja viranomaisen sekä hakijan väliset keskustelut. Säännöksessä olisi kuitenkin tarpeen täsmentää, että keskusteluja ja neuvotteluja olisi tarpeen käydä myös varsinaista lupaharkintaa varten. Esimerkiksi lupamääräysten yhdenmukaisen ymmärtämisen kannalta keskustelut lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välillä voivat olla tarpeen.

Kolmanneksi säännöstä täsmennettäisiin siten, että neuvotteluja ja keskusteluja olisi käytävä asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Näin esimerkiksi ympäristölupa-  
viranomaisen voisi käydä keskusteluja joko valvontaviranomaisen ja hakijan kanssa yhdessä, tai erikseen vain valvontaviranomaisen taikka hakijan kanssa. Pääsääntöisesti lupaviranomainen neuvottelee tai keskustelee lupa-asiasta valvontaviranomaisen kanssa. Viranomaiset voivat esimerkiksi käydä lupaluonnosta yhdessä läpi tarkastellen lupamääräyksiä niiden selkeyden ja valvottavuuden näkökulmasta. Lupa-asiasta tulee neuvotella tai keskustella myös hakijan kanssa, erityisesti tilanteissa, jolloin aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen neuvottelujen ja keskustelujen pohjalta nousee esille asioita, joita on syytä käydä läpi myös hakijan kanssa.

Neljänneksi pykälän säännöstä viranomaisten välisestä yhteydenpidosta lupa-asiasta täsmennettäisiin siten, että säännöksen mukaan voitaisiin joko neuvotella tai käydä keskusteluja. Lupamenettelyn ja lupaharkinnan aikaisessa neuvottelussa voitaisiin käydä nykytilannetta vastavasti läpi asiaa koskevia kysymyksiä ja epäselvyyksiä. Neuvottelussa esiin tulleet keskeiset

asiat, erityisesti sellaiset, joilla voi olla vaikutusta asian ratkaisemiseen, voitaisiin kirjata tarpeellisessa laajuudessa mukaan lupa-asian asiakirjoihin. Keskustelut ovat puolestaan neuvottelua vapaamuotoisempaa ja epävirallisempaa yhteydenpitoa esimerkiksi asian yksityiskohtien selvittämiseksi. Viranomaisten olisi keskusteluissa mahdollista pyrkiä selvittämään asiaan liittyviä epäselvyyksiä. Esimerkiksi valvonnassa esiin tulleita seikkoja olisi mahdollista hyödyntää lupapäätöksen tai lupamääräysten selkeyden varmistamiseksi. Keskustelusta voitaisiin tarpeen mukaan kirjata muistio asian käsittelyaineistoon.

Säännöksen mukainen lupa- ja valvontaviranomaisten ja tarvittaessa myös hakijan välinen neuvottelu ja keskustelu täydentäisivät, selkeyttäisivät ja parantaisivat lupa-asian ymmärtämistä yhdenmukaisella tavalla, tai yhteistyö mahdollistaisi lupa-asian selkeyttämistä, jos siihen olisi tarvetta. Ennen lausuntomenettelyä tapahtuva neuvottelu tai keskustelu voi johtaa esimerkiksi ELY-keskuksen antaman lausunnon tarkentumiseen. Jos lausuntomenettelyn jälkeen neuvotteluissa tai keskusteluissa tulee esiin uusia asioita, olisi lupaviranomaisen arvioitava, tulisiko asiassa kuulla hakijaa uudelleen.

Ympäristönsuojeluasetukseen aiemmin sisällytettyä, voimassa olevaa yhteistyömahdollisuutta on sitä säädettäessä perusteltu seuraavasti: ”Lupaharkintaa helpottavan tiedonvaihdon lisäämiseksi pykälän 2 momenttia täydennettäisiin säännöksellä, jonka mukaan lupaviranomainen voisi lupa-asian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Neuvotteluilla voitaisiin esimerkiksi pyrkiä selvittämään hakemukseen mahdollisesti liittyviä puutteellisuuksia tai epäselvyyksiä. Neuvottelujen kautta myös valvonnassa kertyvä tieto luvanvaraisesta toiminnasta voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti lupa-asian käsittelyssä. Neuvottelualoite voisi tulla paitsi lupaviranomaiselta itseltään myös valvontaviranomaiselta tai hakijalta. 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. Ehdotettavan säännöksen nojalla viranomaisten yhteistyö olisi lupamennettelyn lähtökohta.

On huomattava, että jo nykyään viranomaiset sekä neuvottelevat että käyvät keskusteluja lupa-asioista asian eri käsittelyvaiheissa. Tällä säännöksellä ja sen sanamuotojen tarkentamisella pyritään siihen, että viranomaisten väliset vapaamuotoiset viranomaisrooliin pohjautuvat keskustelut tulisivat entistä tavanomaisemmaksi, jopa säännönmukaiseksi, toimintatavaksi lupa- ja valvontaviranomaisten välillä lupa-asian käsittelyssä. Keskustelujen tarkoituksena on tiedon vaihtaminen ja jakaminen sekä lupapäätöksen informatiivisuuden parantaminen. Tämän esityksen perusteella ei muuteta tai korvata muita menettelyjä tai yhteistyömuotoja.

Viranomaisten välisillä neuvotteluilla ja keskusteluilla alustavasta lupaluonnoksesta, sisältäen sen kertoelmaosan, luparatkaisun ja lupamääräykset, voidaan mahdollisesti varmistaa aiempaa paremmin se, että lupaviranomainen ja valvontaviranomainen tulkitsevat lupapäätöksen sisältöä samalla tavalla ja keskustelujen avulla lupaluonnos voisi täsmentyä. Myös lupien valvottavuus voisi parantua. Lupaluonnoksen läpikäyminen ja valvontaviranomaisen tiedot ja näkemykset asiasta tuovat lupaan laajempaa viranomaisnäkemystä sekä kyseisen toiminnan tai hankkeen tuntemiseen perustuvaa tietoa. Ympäristönsuojelulaissa ELY-keskus valvontaviranomaisena ja yleistä etua valvovana viranomaisena ei ole hakijan vastapuoli, joten hakijan oikeusturva ei vaarannu viranomaisten yhteistyön lisäämisellä. Neuvottelut ja keskustelut lupaluonnoksesta lupamennettelyn ja lupaharkinnan aikana eivät korvaa lausuntomenettelyä, jossa ELY-keskuksen pitää tuoda esiin ne seikat, joiden se katsoo olevan tarpeellisia huomioida lupaharkinnassa. Lausuntomenettely sekä hakijan oikeus vastineessaan vastata esitettyihin lausuntoihin on keskeinen

osa päätöksenteon avoimuutta. Muiden asianosaisten oikeus esittää mielipiteensä on turvattu osana ympäristönsuojelulain mukaista kuulemismenettelyä. Neuvotteluilla ja keskusteluilla ei vaaranneta lupakäsittelyn riippumattomuutta, sillä aluehallintoviraston kokoonpano vastaa asian ratkaisemisesta sen jälkeen, kun asia on riittävästi selvitetty. Säännöksellä ei myöskään ole vaikutusta tavanomaisiin oikeusturvakeinoihin, esimerkiksi muutoksenhakuoikeuteen. Säännöksellä ei muuteta nykyistä asioiden käsittelytapaa, vaan vahvennetaan viranomaisten yhteistyön muotoja säännöksen sanamuotoja tarkentamalla sekä siirtämällä säännös asetuksesta lakiin.

Neuvotteluja ja keskusteluja voitaisiin järjestää eri viranomaisten ja myös hakijan kanssa lupa-asiaa tai ilmoituksenvaraisesta asiasta, toimintaan liittyvistä muista lupa-asioista tai suunnitelmista. Valvontaviranomaisella on usein toiminnasta sellaista valvonnassa käytännössä saatua tietoa, josta voi olla apua päätöksenteossa, ja myös ELY-keskuksen muuta asiantuntemusta tulisi voida hyödyntää täysimääräisesti lupa-asian käsittelyssä. Valvontaviranomaisella oleva tieto voi olla esimerkiksi tarkka hankkeen tai toiminnan tuntemus, toiminta-alueen tuntemus tai viranomaisessa oleva luonnontieteellinen tieto ja asiantuntemus alueen luonnonolosuhteista, pintavesien ja pohjavesien olosuhteista, alueen kaavoitustilanteesta, mahdollisesta tehdystä ympäristövaikutusten arvioinnista, maaperästä, ilmanlaadusta, luonnonsuojelu- ja vesiensuojelunäkökohdista tai muusta toimintaan liittyvistä tarpeellisista asioista. Nykyisin valvontaviranomaisella olevaa tietoa käsiteltävänä olevasta asiasta tai hankkeesta saattaa tulla esiin vasta lupamenettelyn loppupuolella, mikä voi johtaa uuteen kuulemiseen. Valvontaviranomaisen tiedon hyödyntäminen asian käsittelyssä ja uuden kuulemisen järjestäminen on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa kuin päätöksenteko puutteellisempien tietojen nojalla, sillä tällä tavalla esimerkiksi mahdollisia muutoksenhakuja voitaisiin välttää, kun asia olisi ratkaistu mahdollisimman täydellisten ja ajantasaisten tietojen perusteella.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Esitykseen ei sisälly asetuksenantovaltuuksia. Tarkentavaa sääntelyä valtioneuvoston asetuksissa ei siten annettaisi. Ympäristönsuojeluasetuksen 13 § kumottaisiin, sillä siinä oleva sääntely siirrettäisiin tällä esityksellä ympäristönsuojelulain uudeksi 44 b §:si.

## **9 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan [1.1.2023].

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

### *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö*

Viranomaisten välisiä keskusteluja lupa-asioista koskevan säännöksen siirtämisellä ympäristönsuojeluasetuksesta ympäristönsuojelulakiin tuetaan aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyön tiivistämiseen liittyvien toimintatapojen käyttöönottoa. Säännöksen toimeenpanoa on tarkoitus seurata ympäristöministeriön, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden johtajien ja asiantuntijoiden yhteistyöverkostoissa sekä ympäristöhallinnon koulutus- ja neuvottelupäivillä. Lisäksi yhteistyön toteutumista seurataan ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen tuloshjauksessa.

### *Suomen ympäristökeskuksen hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevat tehtävät*

Suomen ympäristökeskuksen tehtäviä ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannassa ja saneerauksessa sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten

hoitamisen järjestämisessä toteutumista ja vaikuttavuutta on tarkoitus seurata ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen ja muiden viranomaisten yhteistyöverkostoissa sekä Suomen ympäristökeskuksen tulosohjauksessa.

## **11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö**

### *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyö*

Tämän hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin arvioidaan niistä lähtökohdista, jotka ovat merkityksellisiä ehdotuksessa ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettavien säännösten kannalta.

Esityksen kannalta merkittävin perustuslain säännös on perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuuden periaate.

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ehdotuksen osalta on tarkasteltava perustuslain 2 §:n 3 momentissa olevaa hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Valtion ympäristölupaviranomaiset sekä valtion valvontaviranomaiset ja Suomen ympäristökeskus hylkyjä ja likaantuneita eläimiä koskevissa tehtävissä käyttävät julkista valtaa, josta tulee säätää lailla.

Valtion ympäristölupaviranomaisten sekä valtion valvontaviranomaisten yhteistyön syventämiseksi ehdotettava sääntely, eli ympäristölupa-asioissa käytävistä keskusteluista laintasolla säätäminen, tarkoittaa viranomaisten toiminnan ja yhteistyön, eli menettelytapoja koskevien säännösten tarkempaa määrittämistä lakitasolla.

Tässä ehdotuksessa esitetty säännös viranomaisten välisistä neuvotteluista ja keskusteluista ympäristölupa-asioista on viranomaistoimintaa, eli julkisen vallan käyttöä, jonka tulee perustua lakiin, viitaten hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen. Sääntely kuuluu näin ollen perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti lain alaan. Tästä syystä ehdotettu säännös lupa- ja valvontaviranomaisten välisistä keskusteluista lupa-asiaissa on perusteltua sisällyttää lain tasolle.

Esityksellä myös välillisesti edistetään perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumista, kun ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö parantuisi, ja sitä kautta myös päätösten laatu parantuisi.

Esitetyillä perusteilla esityksen on katsottava olevan sopuosoitussa perustuslain oikeusturvapäätöksien sekä hyvän hallinnon vaatimusten kanssa. Edellä esitetyn perusteella ehdotus laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyhteistyössä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



## Laki

### ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 21 §:n 4 momentti ja 115 e §:n 1 momentin kohta, sellaisena kuin niistä on 21 §:n 4 momentti laissa 916/2021 ja 115 e §:n 1 momentin 8 kohta laissa 1166/2018, ja  
lisätään lakiin uusi 44 b § ja 115 e §:n 1 momenttiin uusi 9 kohta, seuraavasti:

#### 21 §

##### *Valtion viranomaiset*

---

Suomen ympäristökeskus toimii otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2009, jäljempänä *otsoniasetus*, sekä fluoraatuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) N:o 842/2006 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 517/2014, jäljempänä *F-kaasuasetus*, mukaisena toimivaltaisena viranomaisena sekä valvoo näiden asetusten noudattamista, ellei muualla tässä laissa toisin säädetä. Lisäksi Suomen ympäristökeskus ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä. Suomen ympäristökeskus vastaa myös ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannasta ja saneerauksesta, ellei muualla laissa toisin säädetä, sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisestä.

---

#### 44 b §

##### *Viranomaisten yhteistyö lupa-asian käsittelyssä*

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.

#### 115 e §

##### *Hallintomenettely ilmoitusasiassa*

Ilmoituksen käsittelyssä ja ilmoituspäätöksen tekemisessä on noudatettava, mitä:

---

- 8) lupapäätöksen lähettamisestä ja lupapäätöksestä ilmoittamisesta säädetään 85 §:n 3 momentissa,  
9) viranomaisten yhteistyöstä lupa-asian käsittelyssä säädetään 44 b §:ssä.
- 

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Ympäristö- ja ilmastoministeri Emma Kari

## Laki

### ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 21 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa  
916/2021, ja  
lisätään lakiin uusi 44 b § ja 115 e §:n 1 momenttiin uusi 9 kohta, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

21 §

21 §

*Valtion viranomaiset*

*Valtion viranomaiset*

Suomen ympäristökeskus toimii otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2009, jäljempänä *otsoniasetus*, sekä fluoratuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) N:o 842/2006 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 517/2014, jäljempänä *F-kaasuasetus*, mukaisena toimivaltaisena viranomaisena sekä valvoo näiden asetusten noudattamista, ellei muualla tässä laissa toisin säädetä. Lisäksi Suomen ympäristökeskus ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä.

Suomen ympäristökeskus toimii otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2009, jäljempänä *otsoniasetus*, sekä fluoratuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) N:o 842/2006 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 517/2014, jäljempänä *F-kaasuasetus*, mukaisena toimivaltaisena viranomaisena sekä valvoo näiden asetusten noudattamista, ellei muualla tässä laissa toisin säädetä. Lisäksi Suomen ympäristökeskus ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä. Suomen ympäristökeskus vastaa myös ympäristövahingon vaaraa aiheuttavien hylkyjen seurannasta ja saneerauksesta, ellei muualla laissa toisin säädetä, sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisestä.

44 b §

*Viranomaisten yhteistyö lupa-asian käsittelyssä*

*Viranomaisen on lupahakemusta käsitellessään huolehdittava tarvittavasta yhteydenpi-*

*dosta 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.*

115 e §

*Hallintomenettely ilmoitusasioissa*

Ilmoituksen käsittelyssä ja ilmoituspäätöksen tekemisessä on noudatettava, mitä:

8) lupapäätöksen lähettamisestä ja lupapäätöksestä ilmoittamisesta säädetään 85 §:n 3 momentissa.

115 e §

*Hallintomenettely ilmoitusasioissa*

Ilmoituksen käsittelyssä ja ilmoituspäätöksen tekemisessä on noudatettava, mitä:

8) lupapäätöksen lähettamisestä ja lupapäätöksestä ilmoittamisesta säädetään 85 §:n 3 momentissa,

9) viranomaisten yhteistyöstä lupa-asian käsittelyssä säädetään 44 b §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .