

22.12.2016

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta**Tiivistelmä**

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu asianmukaisesti asian taustaa, nykytilaa, tavoitteita, toimenpiteitä ja kohderyhmiä. Esitysluonnos on melko tiivis ja informatiivinen. Esitysluonnoksessa on kvantitatiivisia tietoja ja joitakin taulukoita, jotka havainnollistavat tekstiä. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu lupa- ja rekisteröintimenettelyjen eroja. Luonnoksen perusteella saa yleisellä tasolla käsityksen esityksen vaikutuksista, mutta euromääräiset suuntaantavat vaikutusarviot puuttuvat. Olennaisimpien politiikkamuutosten euromääräiset vaikutusarviot tulisi lisätä luonnokseen. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan markkinoillepääsyn helpottuminen ja lupamenettelyssä säästynyt aika ovat todennäköisesti olennaisempia vaikutuksia yrityksille kuin itse lupaan tai rekisteröintiin liittyvät maksut. Tätä tulisi korostaa esitysluonnoksessa enemmän.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään 2. luvussa esitetyllä tavalla.

1. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan ympäristölupamenettelyä kevennettäväksi muiden kuin direktiivilaitosten ympäristöluvanvaraisuutta karsimalla. Luvanvaraisuus ehdotetaan poistettavaksi kokonaan sellaisilta toiminnoilta, joiden ympäristövaikutukset ovat vähäisiä. Nykyisin luvanvaraiset kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat sekä myös muut kuin moottorikäyttöisessä ajoneuvossa tai moottoriveneessä polttoaineena käytettävien nestemäisten polttoaineiden jakeluasemat ehdotetaan siirrettäväksi rekisteröintimenettelyyn. Lisäksi ehdotetaan joidenkin haihtuvia orgaanisia liuottimia käyttävien toimintojen luvanvaraisuuskynnyksen nostamista ja toimintojen siirtämistä rekisteröintimenettelyyn. Eläinsuojien luvanvaraisuuteen ehdotetaan eräitä täsmennyksiä. Ympäristölupamenettelyn sujuvoittamiseksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi hallintolakia täydentäviä säännöksiä lupahakemusvaiheeseen liittyvästä viranomaisneuvonnasta.

2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esityksestä ja vaikutusarvioinneista***Yleiset huomiot***

Hallituksen esitysluonnos on kirjoitettu melko tiiviisti, ja se sisältää esityksen kannalta olennaiset asiat. Asian nykytilaa, taustaa, tavoitteita ja toimenpiteitä on selostettu asianmukaisesti. Esitysluonnoksessa on kuvailevan tekstin lisäksi kvantitatiivista tietoa, mikä havainnollistaa asiaa. Esitysluonnos sisältää myös jonkin verran taulukoita.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä on kvantitatiivista informaatiota. Teksti on pääosin sujuvaa, joskin eläinsuojien luvanvaraisuutta koskeva osio (luku 3.5) on siinä määrin epäselvä, että siitä on vaikea päätellä eläinsuojien luvanvaraisuuden muutosta nykyiseen

verrattuna. Vaikutusarvioita koskevat tekstit eivät noudata täysin säädösvalmisteluohjeen (2007)^[1] jaottelua (kotitaloudet, yritykset, julkinen talous ja kansantalous). Tekstejä on sijoitettu jonkin verran väärin otsikoiden alla.

Yritysvaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksesta käy ilmi kohdejoukko (390 toimintoa), joiden luvanvaraisuutta kevennetään. Suurin osa koskee kiinteitä betoniasemia (300 kpl), joista noin puolet voitaisiin siirtää rekisteröintimenettelyyn. Esitysluonnoksen mukaan ehdotuksilla ei olisi välittömiä yritysvaikutuksia. Luonnoksen mukaan rekisteröintikustannukset eivät ole olennaisesti alempia kuin ympäristölupahakemuksen kustannukset. Toisaalta luvanhakeminen vaatii erityisasiantuntemusta, joka usein hankitaan ulkopuoliselta asiantuntijalta. Näin ollen kustannukset vähenevät rekisteröintimenettelyssä. Lisäksi toiminnan aloittaminen nopeutuisi. Lupamenettely etuna on tuotu esiin, että se antaa toiminnanharjoittajalle melko turvatuksen aseman suhteessa haitankärsijöihin ja ympäristöjärjestöihin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on asianmukaisesti esitetty kohdejoukko ja tuotu esiin, että vaikutukset kohdentuvat lähinnä betoniasemiin. Euromääräiset betoniasemien yritysvaikutukset kuitenkin puuttuvat esitysluonnoksesta. Yritysten hallinnollista taakkaa koskevan tutkimuksen^[2] mukaan asfalttiasemien rekisteröintimenettelyyn siirtyminen vähentää huomattavasti toimijoiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan esille, että asfalttiasemien ympäristöluvan käsittelyaika vastaa todennäköisesti betoniasemien käsittelyaikaa. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa mainittujen asfalttiasemien käsittelytietojen perusteella suuntaa-antavat arviot betoniasemien euromääräisistä yritysvaikutuksista tulisi tehdä säädösvalmisteluohjeen (2007) mukaisesti.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että rekisteröintikustannuksia olennaisempaa yrityksille on todennäköisesti rekisteröintimenettelyssä säästetty aika, vaikka tästä ei olekaan empiiristä tietoa. Lisäksi arviointineuvosto katsoo, että rekisteröintikustannusten alentuminen todennäköisesti helpottaa alalle pääsyä. Näitä seikkoja voisi selvemmin tuoda esiin luonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutusarvioita on käsitelty hajanaisesti useammassa kohdassa. Yritysvaikutuksia koskevat asiat tulisi siirtää yhden otsakkeen alle.

Vaikutukset julkiselle taloudelle

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että esityksellä ei ole vaikutuksia valtiontalouteen, mutta muutos vähentäisi jonkin verran kuntien lupahakemuksista perittäviä tuloja. Luonnoksesta käy ilmi, millä mekanismilla kuntien tulojen muutos tapahtuu. Lisäksi on esitetty Kuntaliiton selvitys ympäristöviranomaisten taksoista ja käsittelyajoista. Esitysluonnoksesta on pääteltävissä, että kuntien tulomenetyksen suuruusluokka olisi lähes sama kuin yritysten saama hyöty, sillä pääosa luvanvaraisuuden keventämisehdotuksista koskee kuntien toimivaltaan kuuluvia toimintoja.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksellä on hyvin vähäiset vaikutukset julkiseen talouteen, mutta kuntien suuntaa-antava arvioitu tulonmenetyksen osalta tulisi kuitenkin kuvata esityksessä. Lisäksi vaikutukset kuntatalouteen tulisi käsitellä julkisen talouden alla säädösvalmisteluohjeen (2007) mukaisesti.

^[1] http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

^[2] Yritysten hallinnollisen taakan kehitys vuonna 2009. Loppuraportti, Ramboll. Työ- ja elinkeinoministeriö 1.9.2010.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että viranomaisten työmäärä ei olennaisesti vähentyisi lain muutoksen seurauksena. Luvanvaraisuuden poistaminen ja luvanvaraisuuskynnyksen nostaminen pääsääntöisesti vähentävät viranomaistyötä. Toisaalta esitysluonnoksen mukaan jälkivalvonta on käytännössä usein työläämpää kuin ennakkovalvonta. Neuvontatyö lisää resurssitarvetta, mutta voi nopeuttaa puolestaan lupa-asian käsittelyä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen kuvauksesta ei voi päätellä viranomaistyön kokonaismuutosta ja suuntaa-antavat arviot henkilötyövuosien muutoksista tulisi lisätä luonnokseen. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan jatkossa on kiinnitettävä huomiota norminpurun viranomaisvaikutuksiin. On tärkeää ennakoida, millä tavoin sääntelytaakan keventäminen vaikuttaa viranomaisiin.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä tuodaan esille, että rekisteröintimenettelyyn siirtäminen vaikuttaa kansalaisten osallistumisoikeuteen siirtämällä osallistumista ennakkollisesta vaikuttamisesta jälkivalvontaan. Kansalaisten ja toiminnanharjoittajien oikeusturva paranee, kun valtioneuvoston asetukset yhtenäistävät luvanvaraisten toimintojen lupakäsittelyä ja lupamääräyksiä.

Arviointineuvosto katsoo, että yhteiskunnallisia vaikutuksia on käsitelty lyhyesti, mutta kiinnittäen huomiota olennaisiin seikkoihin.

Ympäristövaikutukset

Esityksen mukaan ympäristövaikutukset ovat valtakunnallisesti arvioituna vähämerkityksellisiä, paikallisesti saattaa kuitenkin ilmetä merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että ympäristövaikutuksia on käsitelty riittävästi esitysluonnoksessa.

Kansantaloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on todettu, että esityksellä ei ole vaikutuksia kansantalouteen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitetyt toimet ovat mittaluokaltaan niin pieniä, ettei niillä ole suoria tai välillisiä vaikutuksia kansantalouteen. Esitysluonnoksesta tulisi kuitenkin käydä ilmi, ylittävätkö olennaisimpien toimintojen (betoniasemat) normien purkamisesta saatavat hyödyt karkealla tasolla kustannukset.

Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ympäristönsuojelulain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä, jonka ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 13.12.2016. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään 2. luvussa esitetyllä tavalla.

Helsingissä 22. joulukuuta 2016,

Kalle Määttä
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri