



Oikeusneuvos Mika Seppälä

12.5.2026

Diaarinumero
KHOhal/935/2026

Ympäristöministeriölle

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 8.4.2026 VN/35657/2024

MUISTIO LIITTYEN LAUSUNTOPYYNTÖÖN LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN MUUTTAMISEKSI

Luonnoksen mukaan ympäristönsuojelulakia muutettaisiin niin sanotun ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanemiseksi. Lakiin lisättäisiin useita säännöksiä ilmanlaadun seurannasta ja suunnitelmista sekä niihin liittyvästä vireillepanosta ja muutoksenhausta. Ilmanlaadun suunnittelujärjestelmä koostuisi useista erilaisista suunnitelmista kuten ilmansuojelusuunnitelmasta, lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmasta ja ilmansuojelun etenemissuunnitelmasta (jäljempänä ilmansuojelusuunnitelmat).

Korkein hallinto-oikeus toteaa luonnoksesta seuraavan:

Yleistä

Ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpano ympäristönsuojelulaille on perusteltua aiemman ilmanlaatusäntelyn vuoksi. Luonnoksen mukaiset säännösehdotukset ovat varsin yksityiskohtaisia ja osin vaikeaselkoisia johtuen ilmanlaatudirektiivistä. Uusien ehdotettujen säännösten runsaus, pykälien pituus ja pykäläviittaukset ovat omiaan sekoittamaan kokonaiskuvaa lain systematiikasta. Korkein hallinto toteaa, että eräs mahdollisuus olisi ollut säätää ilmanlaadun suunnittelusta omassa laissa, jossa olisi puolestaan voitu viitata ympäristönsuojelulakiin tarvittavilta osin, jolloin uusi laki rinnastuisi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin. Näin muun muassa uusia määritelmäkohtia ei olisi ollut tarpeen säätää ympäristönsuojelulaissa. Osa uusista määritelmäsäännöksistä sisältää käytännössä asetuksenantovaltuuden, mitä ei voida pitää hyvänä lainsäädäntötekniikkana. Muutoinkin määritelmät voisivat sisältyä suoraan aineelliseen säännökseen, jos niillä ei ole merkitystä useiden säännösten ymmärtämisessä.

Ehdotuksen eräs tavoite on ollut selkeyttää ilmanlaadun seurannan ja suunnittelun vastuukysymyksiä. Ilmanlaadun seuranta ja suunnittelu kuuluisi keskeisesti kunnille (HSY-alue mukaan lukien), joiden kanssa seurantaan ja suunnitteluun osallistuisivat tarvittaessa elinvoimakeskukset. Ilmatieteen laitos vastaisi eräistä tehtävistä, joihin kunnilla ei olisi mahdollisuutta muutoinkaan vaikuttaa, sekä valtakunnan tason mittauksista ja seurannasta. Sen sijaan luonnoksen mukainen Lupa- ja valvontaviraston tehtävä ei vaikuta erityisen jäsentyneeltä, kun se toimii osin itse seurantaan ja suunnitteluun osallistuvana sekä myös valvontaviranomaisena. Valtioneuvoston toimivalta ilmansuojelusuunnitelman hyväksymisessä ehdotetun 194 §:n 3 momentin mukaan vaikuttaa osin teoreettiselta.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

Säännöksen mukaan valtioneuvosto hyväksyisi suunnitelman, joka edellyttää lainsäädäntötoimia.

Esityksen 144 b §:n mukaan kunta voisi antaa määräyksiä raja-arvon ylittymisen ehkäisemiseksi suoraan ilman, että ne perustuisivat ilmanlaatusuunnitelmien toimeenpanoon. Esimerkkinä on puun pienpolton kieltä jollakin alueella ilmanlaadun episodin aikana. Luontevalta tuntuisi, että myös tällaiset tilanteet voitaisiin ennakoita suunnittelussa ja ne sisältyisivät suunnitelmien keinovalikoimaan. Koska tällainen määräys olisi aina kiireellinen, olisi perusteltua, että määräys voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Määräysten antamisen kriteerinä kohtuullisuuden huomioon ottaminen vaikuttaa ongelmalliselta, koska kysymys on väestön terveyden suojaamisesta. Säännöksen viittaus liikenteen päästöjen vähentämisestä muun lainsäädännön mukaan vaikuttaa osin epäselvältä, koska kunnan toimivaltaan kuuluu luontevasti esimerkiksi liikenteen ohjaaminen alueellisilla kielloilla tms. Ehdotetun 144 b nojalla annettaviin määräyksiin ei liittyisi uutta vireillepano- ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä, vaan niihin sovellettaisiin ympäristönsuojelulain yleisiä säännöksiä.

Esitykseen sisältyy useita erilaisia päätöksentekotilanteita, joihin voi liittyä epäselvyyttä. Esimerkiksi epäselvää on, tekeekö Lupa- ja valvontavirasto varsinaisen päätöksen 145 §:n 3 momentin mukaan yhteisten suunnitelmien osalta ja 147 b §:n 2 momentin mukaan raja-arvojen saavuttamisen määräajan osalta.

Vireillepanosta

Muutokset vireillepanoa ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin liittyvät ilmansuojelun suunnittelun oikeudellisen aseman muuttumiseen ilmanlaatudirektiivin ja osin EU-tuomioistuimen päätösten vuoksi. Kysymys ei siten ole varsinaisesti mistään muutoksesta, jota yleisperusteluissa on kuvattu monimutkaisesti seuraavasti: ”Osa nykyisin kantelumenettelyiden piiriin kuuluvasta viranomaisten tosiasiallisesta hallintotoiminnasta siirtyisi ehdotetun, vireillepanoon perustuvan valituskelpoisen päätöksen mahdollistavan sääntelyn kautta muutoksenhakumenettelyn soveltamisalaan”. Voimassa olevassa laissa ilmanlaadun suunnittelu on katsottu lähinnä oikeudellisesti ei sitovaksi johtuen vanhasta ilmanlaadun suunnittelua koskevasta direktiivistä. Tästä huolimatta epäselvyyttä ei liene ollut siitä, että valtion valvontaviranomainen on voinut tarvittaessa kehottaa kuntia ryhtymään ilmanlaadun mittaukseen ja suunnitteluun raja-arvojen ylityksen ehkäisemiseksi.

Luonnoksen mukaan ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin uusi 186 a § vireillepano-oikeudesta erässä ilmanlaatuun liittyvissä asioissa. Ehdotus näyttäisi perustavan osin vaikeaselkoiseen käsitykseen vireillepanosta. Vireillepano on ympäristönsuojelulain (86/2000) säätämisen jälkeen ymmärretty vakiintuneesti tavaksi saattaa valvontaviranomaisessa vireille vaatimus jonkin tilanteen korjaamisesta. Viranomainen ei voi päättää vireillepanoa asiaa ilman, että syntyisi valituskelpoinen päätös. Selvää on myös, että tällöin tehdään kirjallinen päätös, eikä tällaista lisäystä tarvita voimassa olevaan 186 §:ään. Vireillepanon johdosta päätös voi olla hallintopakkomenettelyn aloittaminen ja veloitteen asettaminen tehosteinen (esim. luvan hakemiseen velvoittaminen, lain tai asetuksen vastaisen toiminnan kieltäminen jne.) tai sitten valvontaviranomainen voi hylätä vireillepanon, koska lainvastaista menettelyä ei ole havaittu. Vireillepanossa ei siten ole kysymys siitä, että viranomainen itse korjaa omaa toimintaansa ja esimerkiksi aloittaa suunnittelun, eikä mistään tosiasiallisen hallintotoiminnan ongelmasta, joka ei johda mihinkään päätökseen. Perusteluiden viittaukset passiivisuusvalitukseen ovat siten myös perusteettomia.

Edellä todettuun nähden on epäselvää, tarvitaanko ehdotettua 186 a §:ää ollenkaan. Jos kunta ei ole ryhtynyt toimiin suunnitelmien laatimiseen, kyse on laiminlyönnistä, johon

voidaan soveltaa voimassa 186 §:ää ja varsinainen päätös annetaan 175 §:n nojalla. Jos taas suunnitteluvaikeus on täytetty, vireillepano hylätään. Ehdotettu 186 a § ei siten tuo mitään uutta 186 §:ään verrattuna. Vireillepano-oikeus olisi käytännössä vastaava kuin 186 §:ssä, mutta ehdotetussa säännöksessä vireillepano-oikeutta on täsmennetty koskemaan suunnittelualuetta, joka liittyy järjestön toiminta-alueeseen.

Asianosaisten piirin määrittely voi ilmanlaadun turvaamista koskeviin suunnitelmiin liittyen olla ongelmallista. Lähtökohtaisesti kaikki, joiden terveyden tai viihtyvyyden päätöksellä voi olla vaikutusta, voivat olla asianosaisia. Sen sijaan epäselvää voi olla, onko esimerkiksi kuljetusyritys asianosainen, jos suunnitelma voisi vaikuttaa sen liiketoimintaan. Asianosaisuuden määrittelyä ei ole pohdittu esityksen perusteluissa.

Ehdotettu 186 a §:n viimeinen momentti vaikuttaa myös tarpeettomalta. Lienee selvä, että jos ilmanlaadun seuranta tai mittauspaikka ei ole lainsäädännön mukainen, kysymys on tilanteesta, jonka oikaisemiseksi voidaan antaa määräys, ja vastaavasti, jos mittauksen järjestäminen on kunnossa, vireillepano hylätään. Ilmanlaadun seurantaan, suunnitteluun sekä mittaukseen liittyen tulisi kuitenkin 186 §:ään, tai oikeammin 21 a §:ään, mahdollisesti lisätä, että valvontaviranomainen on näiltä osin Lupa- ja valvontavirasto eikä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Muutoksenhausta

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että esityksessä ei ole riittävällä tavalla analysoitu ilmanlaatudirektiivin muutoksenhakua koskevaa 27 artiklaa. Perustelut vaikuttavat osin ristiriitaisilta.

Ehdotetun 194 a §:n mukaan muutosta voitaisiin hakea suunnitelmia koskeviin päätöksiin, minkä lisäksi muutosta voitaisiin hakea luonnollisesti myös vireillepanon johdosta annettuun päätökseen. Säännöksen tarpeellisuus on kyseenalainen, koska jo voimassa oleva 190 § oikeastaan kattaa vastaavat tilanteet.

Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että ”valtioneuvoston yleisistunnon hyväksymiin suunnitelmiin ja toimiin haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja muiden viranomaisten suunnitelmia ja toimia koskevat valitukset käsiteltäisiin hallinto-oikeuksissa”. Ympäristönsuojelulain mukaisten päätösten muutoksenhaku on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, eikä tätä koskevaa säännöstä ole esitetty muutettavaksi.

Voimassa olevassa ympäristönsuojelulain 190 §:ssä on säädetty yleisesti, että kaikkiin lain perusteella tehtäviin päätöksiin sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Poikkeuksena ovat vain kunnan ympäristönsuojelumääräykset ja kunnan hyväksymät taksat, joista valitetaan kuntalain mukaan. Tarpeetonta on säätää ehdotetussa 194 a §:ssä muun muassa siitä, että valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun tästä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:ssä.

Ehdotetussa 191 §:n 3 momentissa ei tulisi viitata 190 §:ään, vaan mainita säännöksessä suoraan ympäristönsuojelumääräyksien ja taksan hyväksymispäätös.

Ehdotetussa 194 b §:ssä säädettäisiin valitusoikeudesta ilmanlaatuun liittyvissä tapauksissa. Valitusoikeus olisi sekä suunnitelmista että vireillepanon johdosta tehtyihin päätöksiin asianosaisilla ja ympäristöjärjestöillä. Tämän lisäksi Lupa- ja valvontavirasto voisi valittaa kunnan tekemästä päätöksestä yleistä etua valvovana viranomaisena. Lupa- ja valvontavirastolla ei siten olisi valitusoikeutta elinvoimakatuksen päätökseen suunnitelman

hyväksymisestä, mikä ei vaikuta perustelulta. Vain järjestöillä olisi valitusoikeus valtioneuvoston päätöksestä. Valitusoikeuden rajaukset vaikuttavat osin epäjohdonmukaisilta. Jos valitusoikeus perustuisi olemassa olevaan säännökseen ei tällaisia rajoituksia tarvittaisi.

Ilmansuojelusuunnitelmat hyväksyttäisiin kunnassa tai mahdollisesti elinvoimakeskustoissa, jos kysymys olisi yhteisestä ilmanlaatusuunnitelmasta. Hyväksyminen tapahtuisi kuitenkin erikseen eri viranomaisissa eikä säännöksiä ole siitä, että hyväksyminen tapahtuisi samanaikaisesti. Korkein hallinto-oikeus myös huomauttaa, että lainsäädäntöteknisesti ei liene hyväksyttävää, että ilmanlaatusuunnitelmien tiedoksiannosta säädetään muutoksenhakua koskevassa 194 a §:ssä vaan se kuuluisi olla 147 a §:ssä. Säännös tiedoksiannosta viittaamalla hallintolain 62 a §:n mukaiseen julkiseen kuuluttamiseen on muutoin asianmukainen.

Ehdotuksen mukaan voimassa olevaan 191 §:n 4 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan vireillepanijalla olisi oikeus hakea muutosta tehtyyn päätökseen. Vastaava säännös olisi uudessa ehdotetussa 194 b §:ssä, joka koskisi pelkästään ilmanlaatuun liittyvää päätöksentekoa. Säännöstä voitaneen pitää itsestään selvänä, koska vireillepanija on asiassa asianosainen. Säännös tarkoittaa kuitenkin ehdotuksen mukaan, että muilla tahoilla ei ole valitusoikeutta päätökseen. Tällainen lähtökohtainen rajausta vain vireillepanijaan on ollut vanhastaan sääntönä hallintopakkoasioissa. Ympäristöä koskeva päätöksenteko voi koskea useita eri tahoja, jolloin ei ole järkevää, että jokainen eri taho tekee erikseen vireillepanon. Tämän vuoksi on pidetty mahdollisena, että eräissä tapauksissa myös muilla, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös voi vaikuttaa, olisi valitusoikeus tällaisesta päätöksestä. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2013:163 katsottiin, että yksityisen vireille panemassa asiassa, Vaasan hallinto-oikeuden muutettua päätöstä, valitusoikeus oli myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, vaikka se ei ollut vireillepanija hallintoviranomaisessa. Kun ilmanlaadun suunnittelu voi koskea useita asianosaisia, voisi olla tarkoituksenmukaista, että myös muilla tahoilla olisi valitusoikeus kielteisiin päätöksiin vireillepanosta. Tällöin tilanne vastaisi voimassa olevaa lakia.