

# Oikeusministeriön lausunto: luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia. Muutoksilla pannaan täytäntöön niin kutsutun uudistetun ilmanlaatudirektiivin edellyttämät lakitason sääntelyä edellyttävät vaatimukset.

Ilmanlaadun turvaamiseksi lain nojalla säädettyt raja-arvot ja muut ympäristölaatuvaatimukset ja -ta-voitteet tiukentuvat huomattavasti direktiivin täytäntöönpanon myötä.

Ympäristölaatuvaatimuksiin liittyvistä poikkeusmahdollisuuksista säädettäisiin nykyiseen tapaan laissa. Lakiin lisättäisiin raja-arvojen määräaikojen pidentämistä koskeva poikkeus ja täsmennettäisiin talvihiekoitusta koskevan poikkeuksen soveltamista. Myös luonnollisista lähteistä peräisin oleviin päästöosuuksiin liittyvä poikkeusmahdollisuus täytäntöönpanotaiisiin kansallisesti.

Lakiin lisättäisiin uusia säännöksiä ilmanlaadun seurannasta ja seurannan vastuita täsmennettäisiin. Ilmanlaadun seuranta-alueiden lisäksi tulisi uutena määritellä keskimääräisen altistumisen alueyksiköt. Lisäksi uutena mittausasematyypinä säädettäisiin supermittausasemista. Uusi vaatimus olisi myös ilmanlaadun seurannan järjestäminen ilman saastumisen keskittymissä. Ilmanlaadun seurannassa käytettäviin arviointimenetelmiin liittyvä keskeinen muutos olisi mahdollisuus käyttää laajemmin ilmanlaadun mallinussovelluksia. Suurin osa direktiivin edellyttämistä seuranta koskevista vaatimuksista pantaisiin täytäntöön lain nojalla.

Lakiin lisättäisiin uusia säännöksiä ilmanlaatuun liittyvästä tiedottamisesta, sekä uusia ja aikaisempaa tiukempia säännöksiä ilmanlaadun parantamiseksi laadittavista suunnitelmista. Vaatimus laatia ilmansuojelun etenemissuunnitelma olisi kokonaan uusi. Muina suunnitelmatyyppeinä säilyisivät ilmansuojelusuunnitelma ja lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma. Lisäksi valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä koskevan velvoitteen soveltamisalaa laajennettaisiin.

Lakiin lisättäisiin säännökset ilmanlaadun tietovarannosta. Sääntely perustuisi pitkälti nykyisin säädettyyn ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Lakiin lisättäisiin direktiivin edellyttämät uudet säännökset muutoksenhausta ja vireillepano-oikeudesta.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Ehdotusta on tarkasteltu vain lausunnossa mainituin osin.

*Kunnan määräyksenantovalta (ympäristönsuojelulain 144 b §)*

Ympäristönsuojelulakiin (jäljempänä myös YSL) kaavaillaan lisättäväksi uusi 144 b §, jossa säädettäisiin kunnan määräyksenantovallasta liittyen ilmanlaadun turvaamiseen. Pykäläluonnoksen mukaan kunta voisi [ilmanlaadun turvaamiseksi lain 141 § nojalla säädetyn raja-arvon tai keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoitteen ylittyessä tai] lain 145 §, 145 d § ja 146 §:n tarkoittaman ilmanlaadun parantamista koskevan suunnitelman toimeenpanemiseksi antaa määräyksiä, jotka koskisivat muiden kuin luvanvaraisten, ilmoitustenvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen rajoittamista ja keskeyttämistä niistä aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi sellaisissa tilanteissa, jotka eivät kuulu lain 180 §:n soveltamisalaan. Määräyksen olisi oltava kohtuullisia ottaen huomioon toiminnan luonne ja ympäristön pilaantumisen merkittävyys. Pykälässä todettaisiin lisäksi erikseen liikenteestä aiheutuvien päästöjen vähentämisestä säädettävän muualla lainsäädännössä.

Pykälän säännökohtaisissa perusteluissa (s. 36) todetaan pykälän asiasisällön vastaavan pitkälti voimassa olevan ympäristönsuojelulain 144 §:n 2 momenttia, jonka mukaan kunta voi ilmanlaadun turvaamiseksi laadittujen 145 ja 146 §:n mukaisten suunnitelmien toimeenpanemiseksi antaa muiden kuin luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen rajoittamista ja keskeyttämistä koskevia määräyksiä. Perustelujen mukaan uutta olisi säännös siitä, että määräyksiä voitaisiin antaa myös muutoin kuin suunnitelman toimeenpanemiseksi, eli suoraan tilanteessa, jossa joku lain 141 §:n nojalla säädetty raja-arvo tai keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoite ylittyy. Säännöksen tarkoituksena olisi tehostaa kunnan käytettävissä olevia keinoja puuttua ilmanlaadun heikkenemiseen tilanteissa, joissa raja-arvo tai keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoite ylittyy. Kunnan määräyksenantovaltaa perustellaan mahdollisuudella reagoida nopeasti ilmanlaadun heikentyessä niin merkittävästi, että raja-arvo tai altistumisen vähennysvelvoite ylittyvät. Esimerkkitilanteena mainitaan puun pienpolton rajoittaminen tietyllä rajatulla alueella ilmanlaadun parantamiseksi.

Esitysluonnoksessa ei mainita, että kyseinen kunnan määräyksenantovalta tarkoittaisi lainsäädäntövallan delegointia perustuslain 80 §:n 2 momentin merkityksessä. Oikeusministeriö toteaa, että kaavailussa kunnan määräyksenantovallassa vaikuttaisi käytetyn terminologian kannalta asiallisesti (kunta voi antaa määräyksen) olevan kyse lainsäädäntövallan delegoinnista perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettusti, jolloin viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tätä oletamaa kunnan määräyksenantovallasta perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisena delegointina on omiaan tukemaan voimassa olevaa ympäristönsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 214/2013 vp, s. 199–200) oleva perustelu, jossa kunnan ympäristönsuojelumääräysten todetaan olevan säädösvallan käyttämistä perustuslain 80 §:n 2 momentin merkityksessä.

Oikeusministeriö pitää kaavailun 144 b §:n sääntelyn tarkoituksena perusteiltaan ymmärrettävinä ja hyväksyttävänä, kun pyritään vaikuttamaan siihen, että ilmanlaatu ei merkittävästi heikentyisi. Pykälässä olisi rajauksia sen osalta, ettei kyseinen määräyksenantovalta voisi koskea luvanvaraisia, ilmoituksenvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja. Määräyksenantovaltuutta olisi luonnoksen mukaan mahdollisuus käyttää vasta sitten, kun raja-arvo ylittyy tai keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoite ylittyy. Kyseisen määräyksenantovallan piiriin ei kuuluisi myöskään se, mistä säädetään ympäristönsuojelulain 180 §:ssä. Lisäksi rajauksena olisi, että liikenteestä aiheutuvien päästöjen vähentämisestä säädetään muualla lainsäädännössä.

Pykäläluonnoksen perusteluissa mainittu ainut konkreettinen esimerkki on puun pienpolton rajoittaminen. Epäselväksi jää pykälässä olevien rajausten jälkeen, mikä muu voisi puun pienpolton lisäksi aiheuttaa sellaista merkittävää ilmanlaadun heikkenemistä, jolloin kunnan olisi perusteltua käyttää kaavailtua määräyksenantovaltuutta. Oikeusministeriön mielestä esityksessä tulisi mahdollisimman kattavasti pyrkiä kuvaamaan ne syyt, joiden perusteella kyseistä kunnan määräyksenantovaltuutta voitaisiin käyttää. Mikäli mainitut syyt kyetään päättelemään tyhjentävästi ennalta, olisi perusteltua mainita ne säännöksessä, jotta kunnan määräyksenantovalta olisi siltäkin osin rajattavissa ja perusteltavissa perustuslain 80 §:n kannalta.

Pykälän perusteluissa todetaan, että pykälän nojalla annettavat määräykset ilmanlaadun turvaamiseksi muistuttaisivat hallintopakon käyttöä. Tätä seikkaa olisi vielä aiheellista enemmän avata esityksen perusteluissa. Määräykset olisivat valituskelpoisia, mutta ne voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Perusteluissa viitataan aiemman ympäristönsuojelulain perusteluihin (HE 84/1999 vp). Oikeusministeriö toteaa, että kunnan ympäristönsuojelumääräykset vaikuttavat olevan niin kutsuttuja normipäätöksiä, jotka tässä suhteessa eroavat suhteessa muihin perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla annettuihin viranomaismääräyksiin, joista tyyppillisesti ei ole valitusoikeutta.

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei 144 b §:ssä säädettäväksi kaavailtua kunnan määräyksenantovaltuutta käsitellä esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa. Jos määräyksenantovaltuutta ehdotetaan, kyseisessä jaksossa on välttämätöntä arvioida sen perusteltavuutta 80 §:n 2 momentin mukaisena lainsäädäntövallan delegointina (vrt. HE 214/2013 vp, s. 199–200). Arviointiin liittyy nähtävästi myös kysymys siitä, voisiko kyseisen määräyksenantovaltuuden käyttäminen johtaa käytännössä perusoikeuksien rajoittamiseen, ja jos voi, täytyvätkö perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta määräyksenantovaltan käyttöön liittyy mm. välttämättömyysvaatimus, jolloin esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida välttämättömyyskriteerin sisällyttämistä määräyksenantovallan käyttämistä koskevaan säännökseen.

#### *Huomioita valitusoikeutta ja muutoksenhakua koskevista säännöksistä*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia muun muassa valitusoikeutta koskevaan YSL 191 §:ään. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 43) on todettu, että ”pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa 191 §:n 2 momenttia vastaavalla tavalla valitusoikeudesta sellaiseen päätökseen, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen”. Tällä viitattaneen voimassa olevan YSL 191 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirastolla ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

Voimassa oleva YSL 191 §:n 3 momentti näyttää sisällöllisesti säädetyin jo nykyisen YSL:n (527/2014) säätämisen yhteydessä (silloinen YSL 191 §:n 2 momentti), eli ennen nykyisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä myös HOL) säätämistä. HOL 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Lisäksi mainitun pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Nykyisen YSL 191 §:n 3 momentin eli esitysluonnoksessa ehdotetun YSL 191 §:n 2 momentin sisältö vaikuttaisi pitkälti päällekkäiseltä edellä kerrotun HOL 109 §:n säännösten säännöksen kanssa, joskin YSL:ssä valitusoikeus on/olisi kiinnitetty HOL:sta poiketen yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseen tai muuhun perustelluun syyhyn. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä vielä arvioida, onko asiasta perustellua säätää YSL:ssä enää erikseen, ja mikäli näin on, esityksessä olisi hyvä tuoda tarkemmin ilmi perusteet tälle.

Vaikuttaisi lisäksi siltä, että voimassa olevan YSL 191 §:n 2 momentin sisältö (*Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä on oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen Lupa- ja valvontaviraston valvottavaksi kuuluvan ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai vesiensuojelun painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi*) katoaisi ehdotettujen muutosten myötä. Tätä ei ole käsitelty perusteluissa lainkaan. Herää kysymys, onko kyseinen säännös osoittautunut turhaksi, vai perustuisiko muutos johonkin muuhun seikkaan, jota ei ole tuotu ehdotuksessa ilmi. Esitystä on syytä selkeyttää tältä osin jatkovalmistelussa.

Ehdotetun YSL 194 a §:n 2 momentin mukaan tiettyihin momentissa tarkoitettuihin valtioneuvoston päätöksiin saisi hakea muutosta siten kuin YSL 190 §:n 2 momentissa säädetään. Kyseisessä momentissa puolestaan ilmaistaan, että valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:ssä säädetään. Jatkovalmistelussa voitaneen vielä harkita, olisiko 194 a §:n 2 momentissa suora viittaaminen HOL 8 §:ään YSL:n sisäisen viittauksen sijaan teknisesti selkeämpi sääntelytapa.

Muina teknisinä huomioina: YSL 186 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 43, toinen kappale) puhutaan kirjallisen päätöksen tekemisestä ja viitataan pykälän 1 ja 2 momentteihin. Lieneekö viittaukset tarkoitettu kuitenkin kohdistaa pykälän 2 ja 3 momentteihin? Lisäksi 194 b §:n 2 momentissa säädetään valitusoikeudesta 194 a §:n 4 momentissa tarkoitettuun Lupa- ja valvontaviranomaisen päätökseen. Lieneekö tässä tarkoitus säätää valitusoikeudesta kyseisen pykälän 4 momentin sijaan sen 5 momentissa tarkoitettuun päätökseen? Mainitun 194 a §:n 5 momentin kieliopillista muotoilua olisi myös syytä selventää.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Jasmin Heiskanen

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

**VN/35657/2024-OM-43**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: