

Ympäristöministeriö

Dnro 57/2012

4.1.2013

1 (5)

kirjaamo.ym@ymparisto.fi
jaana.iunnila@ymparisto.fi
olli.rahnasto@ymparisto.fi

Lausuntopyyntönnö: YM16/400/2012, 15.11.2012

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI
SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI****1. Yleistä**

Ympäristöministeriö on antanut mahdollisuuden toimittaa lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Asianajajat voivat edustaa ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa sekä toiminnanharjoittajia että muita asianosaisia, kuten lähiseudun asukkaita. Ympäristönsuojelulain säännökset voivat olla olennaisia myös tilanteissa, joissa asianajajien päämiehinä on hankkeiden rahoittajia, vakuutusyhtiöitä, maanomistajia ja muita tahoja. Asianajajaliiton lausunnossa käsitellään erityisesti yksityisten kansalaisten ja muiden tahojen oikeusturvaan sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyviä seikkoja.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa mainitaan tarve toteuttaa ympäristönsuojelulain ja -asetuksen kokonaisuudistus. Erityisesti todetaan tarve toteuttaa ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta parantavia uudistuksia. Edelleen hallitusohjelmassa on mainittu ympäristölupajärjestelmän selkeyttäminen poistamalla kaavoituksen, ympäristövaikutusten arvioinnin ja ympäristölupamenettelyiden päällekkäisyyksiä soveltuvilta osin hyvää ympäristönsuojelun tasoa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia heikentämättä. Nyt lausunnolla olevat lakiesitykset keskittyvät niin sanotun teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanoon. Lisäksi lakiesitykset laajentavat ympäristönsuojelulain soveltamisalaa muutamalla merkittävällä tavalla. Erityisesti lakiin ehdotetaan otettavaksi luonnonarvojen tarkastelu nykyistä laajemmin. Nykyisinkin ympäristölupamenettelyssä otetaan huomioon toiminnan päästöjen vaikutukset luonnonarvoihin sekä muuten sellaiset luonnonarvot, jotka on tunnistettu maankäyttö- ja rakennuslain tai luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä. Nyt luonnonarvoja ehdotetaan otettavan huomioon itsenäisenä lupaharkinnan osana. Toinen merkittävä muutos on energian ja materiaalien käytön tehokkuuden ottaminen huomioon ympäristölupamenettelyssä siltäkin osin, kun niillä ei ole suoraa liityntää toiminnan välittömiin päästöihin.

Edellä mainitut lainvalmistelun lähtökohdat ja lakiehdotuksen 11 §:n ja 59 §:n mukaiset ehdotukset antavat aiheen seuraaviin yleisiin kommentteihin:
Asianajajaliitto pitää ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamista sinänsä tarpeellisena ja välttämättömänä.

Asianajajaliitto suhtautuu kriittisesti lainvalmistelun painotuksiin ja korostaa tarvetta kehittää ympäristönsuojelulakia pikaisesti myös muutoin kuin nyt esitetyllä tavalla. Lainvalmistelussa on keskitytty teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanon lisäksi luonnonarvojen huomioon ottamisen parantamiseen sekä jossain määrin myös materiaalitehokkuuden huomioon ottamisen parantamiseen. Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvojen sekä energia- ja materiaalitehokkuuden osalta ei ole lainkaan selvää, että ympäristönsuojelulaki on tarkoituksenmukaisin keino toteuttaa näihin liittyviä tavoitteita. Riskinä on, että näiden ympäristönsuojelulain peruslähtökohdille jossain määrin vieraiden säännösten ottaminen mukaan ympäristönsuojelulakiin tekee lainsäädännön ja lupamenettelyt kaikille osapuolille entistä vaikeammin hahmotettavaksi. Myös eri menettelyjen päällekkäisyydet uhkaavat lisääntyä, vaikka niitä nimenomaan pitäisi pyrkiä poistamaan. Lisäksi uusien elementtien tuominen lupaharkintaan vaatii lisäresursseja asioita käsitteleviin viranomaisiin, jotta asianosaisten oikeusturva ei vaarannu.

Sen sijaan lainvalmistelussa ei ole juuri käsitelty lupamenettelyjen keventämistä, ympäristönsuojelulain ja muiden lakien rajapintojen selkeyttämistä sekä eri menettelyjen päällekkäisyyksien poistamista. Nämä olisivat kuitenkin asianosaisten oikeusturvan kannalta keskeisiä seikkoja. Asioiden ripeä ja tarkoituksenmukainen käsittely on toiminnanharjoittajien oikeusturvan kannalta tärkeää. Myös lähiseudun asukkaiden ja muiden kansalaisten on helppoa osallistua selkeästi hahmotettaviin ja johdonmukaisesti eteneviin menettelyihin. Ympäristölainsäädännön uudistuksen näihin asioihin keskittyvän toisen vaiheen pikainen toteuttaminen onkin tärkeää.
Asianajajaliitto korostaa, että lainsäädännön rakenteeseen ja osin keskeisiin periaatteisiin puututtaessa ratkaisut tulee tehdä avoimesti ja huolellisen harkinnan pohjalta. Erityisesti hallitusohjelmassa asetettu tehtävä selvittää luonnonarvojen nykyistä parempi huomiointi ympäristönsuojelulaissa on ollut lähtökohdiltaan haastava. Asia liittyy keskeisesti turpeenottoon, jonka ympäristöpoliittinen merkitys ei rajoitu luonnonarvokysymyksiin. Valmistelun yhteydessä on tullut selvästi esiin useita vaihtoehtoisia tapoja kehittää luonnonarvojen huomioon ottamista Suomen lainsäädännössä. Riskinä on, että hallitusohjelman maininta ja turpeenkäyttöön liittyvät muut kuin luonnonarvokysymyksiin liittyvät tavoitteet ohjaavat asian valmistelua kohti ympäristönsuojelulain muutoksia silloinkin, kun nykyiset keinot osoittautuisivat riittäviksi tai muut keinot osoittautuisivat perustellummiksi.

Lainvalmisteluaineisto antaa myös aiheen korostaa, että ympäristölupaviranomaisten riippumattomuus ja oikeudellinen asiantuntemus on turvattava ja että ympäristölupaviranomaisten päätöksenteon perustuminen muihin kuin laista ilmeneviin seikkoihin olisi kestäväntä. Nykyisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella esimerkiksi suon ojittamattomuus ei sellaisenaan ole luvanmyöntämisen este, ellei ojittamattomuuteen liity luonnonarvoja, jotka on tunnistettu kaavoituksessa tai luonnonsuojelulain mukaisissa menettelyissä. Lainvalmistelun tausta-aineistossa kuitenkin todetaan, että *"käytännössä luvan saaminen pääosin ojittamattomalle suolle*

on viime aikoina muodostunut mahdottomaksi". Edelleen todetaan, että "[korkeimman hallinto-oikeuden] ennakkoratkaisuilla ei näytä olleen tosiasiallista merkitystä viranomaisten päätöksentekoon, vaan pikemminkin ne ovat ohjanneet ympäristölupavirastojen argumentaatiota suuntaan, jossa pyritään turvaamaan oikeudellisesti ennalta arvioiden muodollisesti kestävämpään perusteluun (ts. yleensä vesistövaikutuksiin)." (Ekroos, A – Warsta, M: Luonnonarvot ympäristölupamenettelyssä, 2012). Lainvalmisteluaineistosta välittyy siis kuva, jonka mukaan ympäristölupaviranomaisten viimeaikainen päätöksenteko olisi perustunut systemaattisesti muihin kuin laista ilmeneviin seikkoihin.

2. Eräitä pykäläkohtaisia kommentteja

8 § Toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäiseminen

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvien toimintojen harjoittajien keskeisimmistä perusvelvollisuuksista ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna sääntely on yksityiskohtaisempaa ja sitovammin muotoiltua.

Säännöksen oikeusvaikutukset jäävät jossain määrin epäselviksi. Lain perusteluissa ja lakitekstissä näihin perusvelvollisuuksiin on viitattu erityisesti 9 §:n mukaisissa asetuksenantovelvollisuuksissa. Lain muotoilu kuitenkin jättää mahdolliseksi myös tulkinnan, jonka mukaan säännökset voidaan ottaa myös suoraan huomioon lupamenettelyssä: lakiehdotuksen 49 §:n mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, että toiminta täyttää ympäristönsuojelulain vaatimukset. Myöskään hallintopakkoa koskevassa 173 §:ssä ei suljeta pois mahdollisuutta asettaa hallintopakkomääräystä 8 §:n laiminlyönnistä.

Asianajajaliitto katsoo, että 8 §:n toiminnanharjoittajien perusvelvollisuuksien suhdetta ympäristölupaharkintaan ja hallintopakon asettamiseen tulisi selkeyttää.

11 § Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään toiminnan sijoituspaikan luonnonarvojen huomioon ottamisesta lupamenettelyssä. Säännösehdotuksen myönteisiä puolia on, että se parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa lähiympäristön luonnonarvojen säilymisen puolesta erityisesti tilanteessa, jossa lähistölle suunnitellaan uutta turvetuotantoa. Toisaalta asiaan liittyy edellä esille tuotuja näkökohtia, joiden perusteella säädösehdotus sopii huonosti lainsäädännön systematiikkaan sekä heikentää lupajärjestelmän ymmärrettävyyttä ja johdonmukaisuutta.

Asianajajaliitto suhtautuu kriittisesti 11 §:n mukaiseen ehdotukseen luonnonarvojen huomioon ottamisesta lupamenettelyssä.

59 § Energian ja materiaalien käytön tehokkuutta koskevat määräykset

Teollisuuspäästödirektiivi ei sisällä vaatimusta, jonka mukaan energiatehokkuudesta ja materiaaltehokkuudesta tulisi antaa lupamääräyksiä. Energiankäytön tehokkuus on kuitenkin asetettu direktiivin 11 artiklassa toiminnanharjoittajan perusvelvollisuudeksi samantapaisesti kuin lakiehdotuksen 8 §:ssä. Ehdotetussa lain 59 §:ssä energian ja

materiaalien käytön tehokkuutta koskevat määräykset ovat pidemmälle meneviä kuin mitä teollisuuspäästädirektiivi edellyttäisi.

Asianajajaliitto korostaa, että aiemmin mainituista lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja ymmärrettävyyteen sekä lupaviranomaisten asiantuntemukseen liittyvistä syistä tarvetta säännellä energian ja materiaalien käytön tehokkuudesta nimenomaan ympäristöluvassa tulisi harkita huolellisesti. Jos tällainen säännös katsotaan tarpeelliseksi, tulisi määrätä erityisen tarkasti, voivatko määräykset ulottua menettelyllisten analysointi- ja raportointikysymysten lisäksi muihin kysymyksiin, kuten määräykseen toteuttaa energian ja materiaalien käytön tehokkuuteen liittyviä investointeja taikka määräykseen hankkia vain tietynlaisia laitteita, materiaaleja tai energiaa.

85 § Lupapäätöksestä tiedottaminen

Lakiehdotuksen mukaan lupapäätös on julkaistava yleisessä tietoverkossa lupaviranomaisen tietoverkkosivuilla. Perustelujen mukaan tällä toimeenpantaisiin teollisuuspäästädirektiivin 24 artiklan 2 kohdan a alakohta. Direktiivin mukaan päätöksen sisältö, mukaan lukien jäljennös luvasta ja myöhemmät ajan tasalle saattamiset, on saatettava yleisön saataville muun muassa internetin välityksellä. Teollisuuspäästädirektiivin määräystä ja asiaa muutenkin on lähestyttävä lähiympäristön asukkaiden ja muiden sidosryhmien kannalta, ei lupaviranomaisen tai ympäristöministeriön hallinnonalan kannalta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että päätösten julkaiseminen ei voi rajoittua lupaviranomaisen omiin päätöksiin. Lupapäätös voi Suomessa muuttua ja usein muuttuukin hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella. Pelkkien ympäristölupaviranomaisten päätösten julkaisu antaa puutteellisen ja pahimmillaan virheellisen kuvan laitosta sitovista lupamääräyksistä. Asianajajaliitto ehdottaa, että säännöstä tai sen perusteluja täsmennetään siten, että lupaviranomaista veloitetaan liittämään tietoverkkoon lupapäätöksen lisäksi tiedot siitä, onko päätöksestä valitettu, sekä valitusten johdosta tehdyt päätökset tai niiden keskeinen sisältö.

98 § Hallintomenettely eräissä asioissa

Pykälässä on säädetty asian käsittelystä eräissä muissa kuin ympäristölupa-asioissa. Asianajajaliitto katsoo, että säännös turvaa käsiteltävien asioiden luonteeseen nähden pääosin riittävällä tavalla asianosaisten tiedonsaannin ja kuulemisen. Selkeyden vuoksi tulisi harkita pykälän muotoilemista ilman viittausta hallintolakiin, jonka 34 §:n 2 momentin useimmat kohdat eivät kuitenkaan sovellu tapaukseen. Päätöksen toimittamisesta on säädetty 1 momentin 6) kohdassa siten, että päätös on toimitettava hakijalle ja muille asianosaisille 85 §:n 1 momentin mukaisesti. Muotoilun perusteella viittaus ei näyttäisi koskevan 85 §:n § momentin mukaista velvollisuutta ilmoittaa päätöksen antamisesta niille, jotka ovat tehneet muistutuksen tai esittäneet mielipiteen asiassa taikka ovat erikseen pyytäneet päätöstä. Asianajajaliitto katsoo, että myös 98 §:n mukaisen päätösten antamisesta tulisi erikseen ilmoittaa kaikille, jotka ovat tehneet muistutuksen tai esittäneet mielipiteen taikka ovat erikseen pyytäneet päätöstä.

187 § Valitusoikeus

Ehdotuksen mukaan valtion ympäristölupaviranomaiselle annetaan nykyistä laista poiketen oikeus valittaa sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

Päätöksen tehneellä viranomaisella ei Suomessa ole yleistä valitusoikeutta niistä hallinto-oikeuden päätöksistä, joilla niiden päätöksiä on muutettu.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisenä ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomaisen saatetaan nähdä asianosaisen mahdolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta perustuslain näkökulmasta ongelmattomana, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 45/2006).

Ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsittelee vain yksi hallinto-oikeus eli Vaasan hallinto-oikeus. Yleistä etua asioissa valvovat kunnat sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Aluehallintoviraston valitusoikeudelle ei näyttäisi olevan tarvetta sen enempää yleisen edun valvomisen kuin hallinto-oikeudenkäytännön yhtenäisyydenkään kannalta.

Asianajajaliitto katsoo, että on olemassa painavia syitä sen puolesta, että päätöksen tehneellä viranomaisella ei ole valitusoikeutta hallintopäätöksistä, joilla muutoksenhakutuomioistuin on muuttanut viranomaisen päätöstä. Tällaista laajennusta valitusoikeuteen ei ole syytä tehdä tämän lainuudistuksen yhteydessä ilman asian laajempaa tarkastelua.

Helsingissä 7. tammikuuta 2013

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Mika Ilveskero

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Asianajaja Petri Vesa, Asianajotoimisto RegLex Oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu ympäristöoikeuden asiantuntijaryhmässä.