Ympäristöministeriölle

YM16/400/2012

**YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN UUDISTAMISHANKKEEN KOLMANNEN VAIHEEN EHDOTUKSET**

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

*Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen/Projekti 1:n muistio*

Muistion sivulla 9 esitetään ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi uutta 39 a §:ää viranomaisen velvollisuudesta neuvoa hakijaa. Oikeusministeriö ei sinänsä vastusta ehdotettua säännöstä, mutta viranomaisen toiminta säännöksessä kuvatun tavoin olisi mahdollista nimenomaisen säännöksen tukeakin. Säännöksen suhdetta hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuuteen on syytä tarkastella mahdollisesti laadittavan lakiehdotuksen perusteluissa.

Muistion sivulla 13 ehdotetaan jatkovalmistelussa selvitettäväksi säännöstä, joka edellyttää hakijalle varattavan tilaisuuden tulla asiassa kuulluksi, jos lupa-asiaa ratkaistaessa poiketaan olennaisesti lupahakemuksesta. Oikeusministeriön käsityksen jatkovalmistelussa on syytä tarkastella erityisesti kuulemiseen kohdistuvia yhdenvertaisuusvaatimuksia sekä tarkasteltava myös, miten säännösehdotus suhtautuu menettelyn sujuvoittamispäämäärään.

Muistion sivulla 15 esitetään että ympäristöministeriö ja oikeusministeriö selvittäisivät yhdessä nykyisen päätösten julkipanomenettelyn kehittämistä nykyaikaisemmaksi ja luopumista viranomaisen fyysisestä ilmoitustaulusta tiedoksiantovälineenä. Oikeusministeriö kannattaa ehdotusta.

Muistion sivulla 17 esitetään ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelysäännösten ja niihin liittyvien käsitteiden lähentämistä toisiinsa jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö kannattaa ehdotusta ja toteaa, että ympäristönsuojelulain ja vesilain muutoksenhakusääntelyn uudistamisen yhteydessä on tarkoitus ottaa nämä seikat huomioon.

Muistion sivulla 18 esitetään, että ympäristöluvissa siirrytään tulevaisuudessa täysin sähköiseen järjestelmään. Oikeusministeriö muistuttaa, että siirtymistä on tarkasteltava huolellisesti perustuslain asettamat vaatimukset huomioiden.

*Eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittäminen/Projekti 6:n muistio*

Projekti 6:n tehtävänä on ollut selvittää erikseen eläinsuojien osalta edellytyksiä säätää tällä hetkellä lupamääräyksissä ratkaistavista asioista toimialakohtaisessa valtioneuvoston asetuksessa ja sen perusteella arvioida edellytyksiä siirtää eläinsuojia lupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn tai rajata lupamenettelyssä ratkaistavien asioiden määrää. Lisäksi projektiryhmän tehtävänä oli selvittää valtioneuvoston asetusta koskevan ehdotuksen pohjalta lupaviranomaisten toimivallanjakoa ja muita lupakäsittelyn käytäntöjen edelleen sujuvoittamis- ja ohjeistustarpeita sekä laatia tarvittavat ehdotukset selvitettävistä asioista.

Projektiryhmän ehdotus rakentuu olennaisilta osin laajan ilmoitusmenettelyn varaan. Oikeusministeriö ei sinänsä vastusta uudentyyppisten menettelyiden käyttöön ottamista. Laaja ilmoitusmenettely näyttäisi projekti 7 muistion (s. 20) mukaan sisältävän piirteitä ilmoitusmenettelystä ja lupamenettelystä, painottuen lupamenettelyn suuntaan. Epäselväksi jää, missä määrin kaavailtu laaja ilmoitusmenettely poikkeaa luvasta, kun otetaan huomioon että myös lupamenettely sisältää erinäisiä joustomahdollisuuksia asian käsittelyssä noudatettavassa menettelyssä. Laajaa ilmoitusmenettelyä koskevien säännösehdotusten puuttuessa edellytyksiä arvioida laajan ilmoitusmenettelyn ja lupamenettelyn välistä suhdetta ei ole.

Projektin 6 muistion liite 1 sisältää luonnoksen asetukseksi eläinsuojien ympäristönsuojelua koskevista vaatimuksista. Oikeusministeriöllä ei ole edellytyksiä ottaa kantaa sääntelyn aineelliseen sisältöön siltä osin kuin kyse on toiminnalle asetettavista vaatimuksista. Laintasoisten säännösehdotusten puuttuessa ei ole mahdollista arvioida myöskään asetuksenantovaltuuksien riittävyyttä tai siirtymäsäännösten asianmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta on sinänsä katsonut, että toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi olla ympäristölainsäädännön yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 10/2014 vp ja siinä viitatut). Asetusluonnos vaikuttaisi kuitenkin sisältävä verraten runsaasti perustuslain 80 §:n 1 momentin tarkoittamaa sääntelyä oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä esimerkiksi menettelyn perusteista, joista on säädettävä lailla.

Muistion sivulla 7 hahmotellaan eräänlaista sähköistä hakumenettelyä, jossa sovellus ei antaisi täyttäjän edetä ennen kuin tarvittavat tiedot on syötetty ja tallennettu. Sähköistä lomaketta ei voisi toimittaa viranomaiselle puutteellisin tiedoin. Oikeusministeriö muistuttaa, että perustuslain 21 §:stä johtuen menettelystä on säädettävä lailla. Yksin sovelluksen toiminnalla ei voi esimerkiksi estää hakemuksen vireilletuloa puutteellisin tiedoin. Hallintolaissa omaksuttu perusratkaisu on, että jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi (22 §).

*Ympäristöluvanvaraisuuden keventäminen/Projekti 7:n muistio*

Projekti ehdottaa, että luvanvaraisuus poistetaan tietyiltä vähäisiä ympäristövaikutuksia aiheuttavilta toiminnoilta. Oikeusministeriö muistuttaa, että sääntelyä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön johdosta tarkasteltava seikkaperäisesti myös perusoikeusnäkökulmasta, sillä perustuslakivaliokunta on katsonut ympäristölupamenettelyn soveltamisalan kaventamisen olevan merkityksellistä usean eri perustuslain säännöksen kannalta (ks. esim. PeVL 23/2009 vp).

Muistion s. 23 esitetään jatkovalmistelussa selvitettäväksi naapuruussuhdelain 17 §:n kumoamisen mahdollisuutta tai oikeastaan sääntelyn sisällön siirtämistä ympäristönsuojelulakiin. Perusteeksi esitetään se, että hankkeen luvanvaraisuus perustuu yhä useammin naapuruussuhdelain säännöksiin. Muistiossa todetaan ympäristönsuojelulain tarkoittaman merkittävän pilaantumisen olevan rinnastettavissa jo tälläkin hetkellä naapuruussuhdelain kohtuuttomaan rasitukseen.

Vuonna 1920 säädetty naapuruussuhdelaki ei välttämättä ole kaikilta osin ajanmukainen. Arvioitaessa naapuruussuhdelain 17 §:n aineellista sisältöä suhteessa ympäristönsuojelulakiin, on otettava huomioon että mainitun perusvireeltään yksityisoikeudellisen immissiosääntelyn soveltamisala ei ole yhteneväinen ympäristönsuojelulain kanssa. Naapuruusoikeudelliseen immissioon ei välttämättä liity päästöelementtiä vastaavasti kuin ympäristönsuojelulaissa, vaikka näin useissa tapauksissa tilanne onkin. Tähän nähden on kysyttävä, onko tämänkaltaisen sääntelyn siirtämiselle ympäristönsuojelulakiin esitettävissä asiallisia tai järjestelmän systematiikasta johtuvia perusteita. Sinänsä on todettava, että ympäristönsuojelun soveltamisala laajeni vuoden 2014 uudistuksen yhteydessä osin myös rakenteelliseen pilaantumiseen (YSL 13 §), josta päästöelementti puuttuu.

Toiminnan naapuruusoikeudellisten reunaedellytysten ratkaiseminen ympäristönsuojelulain mukaisessa menettelyssä on perusteltu ratkaisu niin toiminnanharjoittajan, asianosaisten kuin viranomaistenkin näkökulmasta. Rajaveto julkisoikeudellisen terveydensuojelun ja yksityisoikeudellisen kohtuuttoman rasituksen torjunnan välillä on huomattavan hankalaa, ellei suorastaan mahdotonta - esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa toiminnasta aiheutuvan melun, pölyn tai tärinän torjunta. Ympäristönsuojelulain piiriin kuuluvasta toiminnasta aiheutuvien naapuruusoikeudellisten kysymysten ratkaiseminen ympäristönsuojelulain mukaisten menettelyiden yhteydessä tulisi olla sääntelyn lähtökohta jatkossakin. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, olisiko ja millaisin edellytyksin tämä mahdollista myös muunkinlaisessa kuin lupamenettelyssä.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Sami Manninen

Erityisasiantuntija Mikael Koillinen