Päivämäärä	Diaarin:o
17.1.2013	H 404/12

Ympäristöministeriölle

ASIA: Lausuntopyyntönne YM16/400/2012 (15.11.2012) luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asiaa kansliaistunnossaan 14.1.2013 ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan oheisen muistion, jonka valmistelusta ovat vastanneet hallintoneuvos Mika Seppälä ja oikeussihteeri Arto Hietaniemi.

Presidentti Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö Päivi Pietarinen

LIITE muistio

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Fabianinkatu 15, PL 180, 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15, PB 180, 00131 Helsingofrs
Fabianinkatu 16, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

Muistio 10.1.2013
Hallintoneuvos Mika Seppälä
Oikeussihteeri Arto Hietaniemi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

1. Yleistä

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että ympäristönsuojelulain uudistuksella ajanmukaistettaisiin ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja perustuslain säännösten kehittynyttä tulkintaa. Ympäristönsuojelulain soveltamisala sekä keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyisivät ennallaan. Keskeisenä uudistuksena olisi teollisuuden päästöistä annetun direktiivin täytäntöönpano. Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa luonnonarvojen entistä parempi ja kokonaisvaltaisempi huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä. Ehdotuksen taustaa on kuvattu laajasti yleisperusteluissa.

2. Yleisiä huomioita esitetyn lain rakenteesta

Ehdotus uudeksi ympäristönsuojelulaiksi on varsin laaja ja yksityiskohtainen. Tavoitteena on ollut muun muassa uudelleen ryhmittelemällä parantaa lain rakennetta ja kokonaisuutta. Voimassa olevan lain vaikeaselkoisuutta on arvosteltu useiden erillisten lakiehdotusten yhteydessä. Esitettyä kritiikkiä on nyt käytetty perusteena lain rakenteellisille muutoksille. Muutokset eivät kuitenkaan kaikilta osin ole lain rakennetta selkeyttäviä. Ehdotettu rakenne ei myöskään ole johtamassa siihen, että sisäiset viittaukset, erityisesti viittaukset jäljempänä oleviin säännöksiin, vähentyisivät suhteessa voimassa olevaan lakiin. Viittausten tarvetta ja lukuisuutta voidaan pitää osoituksena huonosta lainsäädäntötekniikasta ja säännösten osin epäonnistuneesta sijoittelusta.

Silmiinpistävä piirre ehdotetussa laissa on säännösten eriparisuus. Osa säännöksistä on erittäin yksityiskohtaisia. Esimerkkinä suuria polttolaitoksia koskeva 13 luku on direktiivitaustasta johtuen kirjoitettu *erittäin tarkkoja säännöksiä sisältäväksi.* Osa pykälistä on sanamuodoiltaan lisäksi juuri direktiivitaustan vuoksi huonoa säädöskieltä.

Lain yleisen ymmärtämisen kannalta eri säännösten tulisi olla sääntelytavaltaan yhteneviä ja tarkkuudeltaan samantasoisia. Perusoikeuksien kannalta ei ole esimerkiksi perusteltua, että niin sanottujen kansallisten laitosten lupaharkintaa ohjaavat säännökset ovat yleispiirteisiä, mutta vastaavasti esimerkiksi suurten polttolaitosten sääntely erittäin yksityiskohtaista.

Lupaharkintaa koskevat säännökset on sijoitettu lain 6 lukuun. Lukuun sisältyy 27 pykälää. Lisäksi suurten laitosten lupaharkintaa koskeva 7 luku sisältää 8 pykälää. Ympäristölupaharkintaan vaikuttavia säännöksiä sisältyy lisäksi 12 lukuun (*Eräitä toimialoja koskevat vaatimukset*) ja 13 lukuun (*Suuret polttolaitokset*). Lupaharkintaa koskevat yksityiskohtaiset säännökset ja erityisesti niiden hajauttaminen useaan eri lukuun tekevät luonnokseen sisältyvästä laista raskaan ja vaikeasti hahmotettavan.

Säännösten sisällyttäminen eri lukuihin ja lukujen keskinäisten suhteiden jäsentymättömyys saattaa herättää tulkintaongelmia esimerkiksi siitä, miltä osin lain 5 lukuun sisältyvät säännökset tulevat sovellettavaksi lain 7 luvussa tarkoitetussa suuren laitoksen lupaharkinnassa. Samoin 13 luvun säännösten suhde lukuihin 5 ja 7 sisältyvien säännösten sisältöön jää tulkinnanvaraiseksi. Edellä mainittujen lukujen sijoittelua suhteessa muihin lukuihin ei myöskään voida pitää lupaharkintaa ajatellen kaikin osin johdonmukaisena.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että lupaharkintaa ohjaavien säännösten selkeys on keskeistä sekä luvanhakijan että haitankärsijöiden oikeusturvan kannalta. Jatkotyössä on siten tarkasteltava vielä säännösten uudelleen ryhmittelyä sekä eri säännösten välisiä suhteita erityisesti lupaharkinnan osalta.

Uuden ympäristönsuojelulain 2 luku sisältää otsikon mukaan lain yleiset velvollisuudet ja periaatteet. Luku muistuttaa pitkälti jätelain vastaavaa lukua. Ehdotettu 2 luku sisältää kuitenkin myös varsin yksityiskohtaisia velvollisuuksia, jotka tulevat sovellettavaksi esimerkiksi pelkästään ympäristölupaharkinnassa tai rekisteröinnin edellytyksenä. Esimerkkinä voidaan mainita ympäristönsuojelulain 8 §:n 5 momenttiin sisältyvä kielto sijoittaa saman pykälän 4 momentissa tarkoitettua toimintaa asemakaavan vastaisesti.

Ehdotetun 2 luvun säännöksistä osa on erityissäännöksiä yleisistä velvollisuuksista, joita vastaavia säännöksiä on sijoitettu toisaalta lain muihin lukuihin. Esimerkiksi lain 153 § on erityissäännöksenä omassa luvussa,vaikka se on luonteeltaan yleinen velvollisuus vastaavasti kuin 2 lukuun sisältyvä 20 §.

Ehdotetun 2 luvun pykälien keskinäinen järjestys vaikuttaa myös erikoiselta, kun alkuun on sijoitettu velvollisuuksia tai sekalaisia säännöksiä ja vasta 14 §:ssä on yleisiä periaatteita. Säännösten sijoittelun epäjohdonmukaisuuden vuoksi vaarana on, että keskeisten periaatteiden ja velvollisuuksien merkitys lupaharkinnassa ja viranomaistoiminnassa hämärtyy.

Esimerkiksi hallintopakkoa koskevassa 173 §:n 5 momentissa ei ole rajoitettu määräyksen antamista 8 §:n 1 momentin noudattamiseksi, vaikka kyseinen säännös ilmaisee voimassa olevan lain 4 §:ään sisältyvän periaatteen. Vastaavasti uutta 18 §:n 2 momenttia, joka sisältyy oikeastaan voimassa olevaan kemikaalilain 16 a §:ään, ei ole pidetty suoranaisesti hallintopakkoa mahdollistavana säännöksenä kemikaalilaissa. Kokonaisuutena 2 luku on voimassa olevaan lakiin verrattuna rakenteellisesti epäselvempi ja aiheuttaa mahdollisesti kokonaan uusia soveltamisongelmia.

Erikoiselta lainsäädäntötekniseltä ratkaisulta vaikuttaa myös se, että 2 luvussa säädettäisiin yleisestä asetuksenantovaltuudesta. Voimassa olevaa lakia säädettäessä yleisten säännösten ja asetuksenantovaltuuksien eriyttäminen ja paikka laissa oli tarkkaan harkittu. Ehdotuksen perusteluista ei käy ilmi muutoksen peruste.

Rakenteellisesti ehdotuksessa on kuitenkin monia hyviä puolia. On perusteltua säätää erikseen ympäristön laatua koskevista seikoista omassa luvussa ja muutoinkin eriyttää voimassa olevan lain 15 luvun säännöksiä omiksi luvuiksi. Jatkotyössä on kuitenkin syytä pohtia erityisesti ehdotuksen 2 luvun säännösten uudelleen ryhmittelyä.

3. Luvanvaraisuus

Luvanvaraisten toimintojen niin sanottu laitosluettelo nostettaisiin asetuksesta lain tasolle säätämällä tästä lain liitteessä. Ratkaisu on ymmärrettävä osin valtiosääntöoikeudellisista syistä ja ehdotus on muutoinkin tältä osin havainnollinen ja onnistunut. Käytännön esteenä luettelon sisällyttämiseen lakiin ei ole myöskään se, että luvanvaraisten toimintojen luetteloa olisi tarpeen täydentää tai muuttaa usein.

Eräs keskeinen rakenteellinen uudistus olisi toimintojen kategorisointi kahteen eri luvanvaraisten toimintojen luokkaan lain 29 §:ssä (*suuret laitokset ja kansalliset laitokset*). Valittuja termejä ei voida pitää onnistuneina kielellisistä syistä. "Suuri laitos" on oikeastaan teollisuuspäästödirektiivissä tarkoitettu laitos, mutta käsite ei suoranaisesti kuvaa laitoksen kokoa. Mm. kaivos tai lentoasema olisi vain "kansallinen laitos". Ylipäätään termiä "laitos" ei ole käytetty voimassa olevassa laissa. Valittu termi "toiminta" oli tietoinen valinta ja sillä haluttiin kuvata, että kysymys voi olla muusta kuin "laitosmaisesta" toiminnasta.

Liitteessä on taulukon sarakkeita nimitetty liitteiksi, mitä ei voi pitää onnistuneena. Taulukon numerointiin ja kirjainkohtiin viittaaminen on tosin käytännössä päätöksissä varsin hankalaa. Jatkotyössä tulisi myös harkita, voidaanko lähinnä "kansallisia laitoksia" koskevan liitteen laitokset esittää siten, että siihen voitaisiin samalla kytkeä viranomaisten toimivaltajako. Tällöin erillistä asetusta ei tarvittaisi tältä osin.

Luvanvaraisten toimintojen ryhmittely on perusteltua, kun tarkoitus on, että erityisesti direktiiviperusteisten toimintojen lupamenettelyä ja lupaharkintaa ohjaavat säännökset eroaisivat eräiltä osin muiden toimintojen vastaavista säännöksistä. Tämä rakenne johtaa toisaalta voimassa olevan lain keskeisen idean häviämiseen. Ympäristönsuojelulain keskeinen ajatus on ollut, että luvanvaraisuus ja lupaharkinta on lähtökohtaisesti kaikille toiminnoille samanlaista. Lain tarkoituksena oli yksinkertaistaa sääntelyä ja mahdollistaa samalla riittävä jousto lupaharkinnassa eri toimintojen luonteen mukaan. Ehdotus jaosta johtaa yksityiskohtaiseen sääntelyyn ja toimintojen erotteluun. Lopputulos on eräänlainen lupasääntelyn fragmentoituminen. Lopputulos ei ole omiaan ainakaan selkeyttämään lakia, vaan pienpiirteisyydestä aiheutuu mahdollisia uusia ongelmia. Esimerkiksi lupaharkinnan koskiessa "toimintakokonaisuustilanteessa" useita erikseen luvanvaraisia toimintoja vaaditaan lupaviranomaiselta erityistä tarkkuutta eri määräysten kohdistamisessa eri toimintoihin, koska eri toimintojen normiperustat poikkeavat toisistaan.

Asetusluonnoksessa esitetyt muutokset luvanvaraisuuteen olisivat melko vähäisiä. Tärkein muutos lienee se, ettei turvetuotannon luvanvaraisuudessa olisi enää kokorajaa 10 hehtaaria. Muutoksen käytännön merkitys lienee vähäinen, mutta yhdessä ehdotetun 11 §:n kanssa muutos voinee kuvata sitä tavoitetta, että turvetuotannon luontovaikutuksien sääntelyä on tarkoitus selvästi tehostaa.

Rekisteröitävien toimintojen määrittely vastaa periaatteessa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Toisaalta ehdotuksen mukaan rekisteröitävät toiminnat ovat suoraan lain tasolla lain liitteessä. Tämä voisi mahdollistaa sen, ettei ehdotettua 31 §:ää enää tarvittaisi. Kun kysymys on kuitenkin poikkeuksesta rekisteröinnistä, saattaisi olla perusteltua, että tästä säädettäisiin rekisteröintiä koskevassa luvussa. Rekisteröintiä ei näissä tapauksissa tehtäisi, kun toimintaan tarvitaan muulla perusteella ympäristölupaa.

Sääntelyn pienpiirteisyyttä ja epäjohdonmukaisuutta kuvaa hyvin se, että rekisteröitäviin toimintoihin tulee aina hakea ympäristölupaa, jos ne sijoittuvat I tai II luokan pohjavesialueelle. Luvanvaraisten pienempien toimintojen tulisi kuitenkin hakea lupaa 30 §:n mukaan, jos niistä aiheutuu pohjaveden pilaantumisen vaaraa ja ne sijoittuvat I tai II luokan pohjavesialueelle. Samassa pykälässä voitaisiin säätää myös esimerkiksi 2 momentissa siitä, että I tai II luokan pohjavesialueelle sijoitettavaan polttonesteiden jakeluasemaan tai asfalttiasemaan tulisi hakea aina ympäristölupaa. Luvanvaraisuusperusteena epäjohdonmukainen on myös ehdotettu 31 §:n 1 momentin 3 kohta. Vastaavaa luvanvaraisuutta ei ole muiden toimintojen osalta 29 §:ssä.

4. Lupamenettely

Yksi uudistuksen keskeisistä tausta-ajatuksista näyttää olevan, että ympäristölupamenettely on hallinnollisesti raskas. Menettelyjen keventämistä on toisaalta vaikea esittää ottaen huomioon, ettei osallistumisoikeudesta voida kuitenkaan tinkiä huomattavasti. Uutena menettelymuotona on esitetty lähinnä sähköisen tiedottamisen lisäämistä.

Sähköisen tiedottamisen edistämistä on pidettävä lähtökohtaisesti kannatettavana. Ehdotetussa 41 §:ssä on edellytetty, että hakemus on tehtävä sähköisesti, jollei kyse ole yksityishenkilöstä tai kuolinpesästä eikä toiminta ole elinkeinotoimintaa. Sähköiseen hakemukseen voidaan luonnollisesti pyrkiä, mutta hakemuksissa saattaa olla paljon sellaista aineistoa, (laajat prosessikaaviot, kartat tai ulkopuolisten tekemät julkaisut ja selvitykset), joiden tuottaminen sähköisesti vaatii työstämistä tai se käytännössä jää viranomaisen tehtäväksi.

Kun tarkoitus on, että hakemus olisi nähtävillä sähköisesti tietoverkossa lain 44 §:n 2 momentin mukaan, voi tästä ainakin aluksi aiheutua lupaviranomaisissa resurssisäästöjen sijaan lisäresurssitarpeita. Lisäksi on huomattava, että 44 §:n 2 momentin säännös on kirjoitettu ehdottomaan muotoon siten, että kaikki aineisto on julkaistava. Näin muotoiltuna säännös tarkoittaa myös sitä, että jonkin liitteen jääminen pois sähköisestä tiedottamisesta on menettelyvirhe.

Ehdotukseen ei sisälly sähköisten ilmoitusten tekemisvelvollisuutta toiminnan rekisteröinnin tai ilmoitusmenettelyn osalta. Ehdotetun 104 §:n 2 momentin mukaan ilmoituksesta tulisi kuitenkin tiedottaa sähköisesti ja päätöksestä tiedotettaisiin vastaavasti kuin luvasta 85 §:ssä. Jatkotyössä tulisi pohtia sähköisen vireillepanon yhdenmukaistamista.

Ympäristöluvan ja vesilain mukaisen luvan yhteiskäsittelystä säädettäisiin voimassa olevan lain tapaan siten, että 48 §:n 3 momentin mukaan menettelyssä noudatettaisiin vesilain säännöksiä. Voimassa olevassa vesilaissa ei säädetä sähköisestä tiedottamisesta. Vesilaissa vastaava säännös on juuri yhdenmukaistettu ympäristönsuojelulain kanssa, eikä nyt ole esitetty vastaavaa muutosta vesilakiin. Menettelyä koskevien säännösten muutoksia valmisteltaessa olisi pyrittävä siihen, että vesilain ja ympäristönsuojelulain säännökset olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset.

Ehdotuksessa on myös eräitä uusia menettelyllisiä säännöksiä. Esimerkiksi 81 §:ssä on erityinen BAT-päätelmiä koskeva luvan tarkistamismenettely. Ehdotuksen mukaan valvontaviranomainen suorittaisi eräänlaisen esitarkastuksen. Menettelyn tarpeellisuus on kyseenalainen ja osin ongelmallinen erityisesti valitusoikeuden kannalta.

Melko raskaalta sääntelytavalta vaikuttaa myös se, että useissa säännöksissä viitataan erityiseen menettelyä ohjaavaan 98 §:ään. Ehdotetussa 98 §:ssä on yhdistetty luettelonomaisesti menettelyä ja sisältöä koskevia seikkoja, mikä ei vaikuta perustellulta lainsäädäntötekniseltä ratkaisulta.

Eräänä ympäristönsuojelulain keskeisenä tavoitteena oli yhdenmukaistaa menettelyjä. Toisaalta säännökset ovat olleet joustavia esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa on ollut kyse lupamääräysten tarkistamisesta. Ehdotetussa 98 §:ssä esitetään jostain syystä asianosaisten kuulemista 2 ja 3 kohdassa päällekkäisesti. Ehdotettu 2 kohta on lisäksi erittäin tulkinnanvarainen ja voi johtaa herkästi menettelyvirheisiin. Ympäristöasioissa mahdollisten asianosaisten määrä voi olla huomattava eikä yksilöllinen asianosaisten erottelu ole usein päätöksentekovaiheessa mahdollista.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, ettei kuulemisen supistaminen ole välttämättä muutoinkaan perustuslain 20 §:n ja Århusin osallistumisoikeutta koskevien säännösten tavoitteiden mukaista. Rajoitusten välttämättömyyttä ei myöskään ole kunnolla perusteltu. Edellä todetun vuoksi säännöksen rajauksia tulisi pohtia uudelleen.

5. Muutoksenhaku ja oikaisuvaatimus

Muutoksenhakua koskeva ehdotetun 186 §:n mukainen tilanne muuttuisi siten, että valitus lupa-asiassa jätettäisiin hallintolainkäyttölain mukaisesti suoraan Vaasan hallinto-oikeudelle eikä enää lupaviranomaiselle. Muutoksesta seuraisi myös se, että ehdotetun 192 §:n mukaan lupaviranomainen ei huolehtisi enää siitä, että tieto valituksista julkaistaisiin vastineiden antamista varten. Tästä vastaisi esityksen mukaan hallinto-oikeus. Säännös on kirjoitettu varsin peitellysti ja huomaamattomasti. Kun kysymys olisi hallintolainkäyttölaista poikkeava menettely, säännöksessä olisi perusteltua myös mainita suoraan se, että kysymyksessä on Vaasan hallinto-oikeus.

Muutos voi olla periaatteessa hyväksyttävä, kun tarkoitus on korostaa valitustuomioistuimelle kuuluvaa prosessin johtovaltaa ja sen autonomiaa. Valituskirjelmän jättäminen lupaviranomaiselle on pääsäännöstä poikkeava menettely. Se on ollut perusteltua vain sen vuoksi, että lupaviranomainen on tiedottanut valituksista ja huolehtinut vastineiden ja lausunnon antamisesta valituksista ja vastineista suoraan. On selvää, että hallinto-oikeus voi suorittaa tämän tyyppiset kuulemiset tehokkaasti ja pyytää tarvittaessa lupaviranomaisen lausunnon itsekin.

Voimassa olevan lain menettely on perustunut pitkälti siihen, että ympäristöasioissa asiakirja-aineistot ovat mittavia ja kuultavien piiri laaja. Tällöin lupa-asian käsittelijällä on itsellään tiedossa asiaan osallistuneet tahot ja mahdollisuus suorittaa tarvittavat kuulemiset viivytyksettä vastaavasti kuin lupahakemuksesta on kuultu. Tarkoitus on ollut siten nopeuttaa muutoksenhakuun liittyvää kuulemista.

Korkeimman hallinto-oikeuden tiedossa ei ole, että lain täytäntöönpanon alkuvaiheiden epäselvyyksien jälkeen asiassa olisi ollut erityisiä ongelmia. Menettelyllisenä ongelmana voidaan ehkä pitää sitä, että lupaviranomaisen lausunnosta kuuleminen on jäänyt Vaasan hallinto-oikeuden suoritettavaksi.

Ehdotetusta muutoksesta voi puolestaan aiheutua eräitä käytännön ongelmia. Ympäristölupaviranomaisella on tiedostot ja osoitteistot omassa järjestelmässään, jolloin valituksesta tiedottaminen tapahtuu käytännössä lupahakemuksen tiedottamista vastaavalla tavalla samoille tahoille. Joka tapauksessa yhteydenpitoa lupaviranomaisen ja Vaasan hallinto-oikeuden välillä tulisi käytännössä parantaa, jotta osoitteistot ja asiakirjaliikenne voitaisiin hoitaa tehokkaasti.

Kun voimassa olevassa laissa menettelyllä on pyritty nopeuttamaan asian käsittelyä ja tiedottamista, epäselväksi jää, mihin nyt esitetyllä muutoksella pyritään muutoin kuin keventämään lupaviranomaisen tehtäviä. Voimassa olevan menettelyn epäkohtia ei ole analysoitu eikä ehdotusta ole perusteltu hyväksyttävällä tavalla.

Edelleen on syytä huomata, että vesilaissa on voimassa olevaa ympäristönsuojelulakia vastaava menettely. Koska niin sanotuissa yhteiskäsittelytilanteissa noudatettaisiin vesilain säännöksiä, menettely eroaisi myös tällöin ehdotetusta. Joka tapauksessa olisi suotavaa, että jatkotyössä ympäristönsuojelulain ja vesilain säännöksiä kehitettäisiin samansuuntaisesti myös tältäkin osin.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa vielä siitä, että muutoksen vaatimat resurssilisäykset Vaasan hallinto-oikeudessa on jätetty kokonaan selvittämättä valmistelussa. Lähtökohtaisesti resurssitarve lienee useita henkilötyövuosia.

Kaiken edellä todetun perusteella korkein hallinto-oikeus ei voi pitää ehdotettua muutosta valituksista tiedottamisesta hyväksyttävänä.

Ehdotuksen 187 §:n mukaan myös valtion lupaviranomaisella olisi valitusoikeus päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen päätöstä. Samalla poistettaisiin myös voimassa olevan lain rajaus siitä, että valituksen tulisi perustua ympäristönsuojelun yleisen edun ajamiseen. Rajauksen poistamista on perusteltu osin hyväksyttävästi, mutta rajauksen poistamisen vaihtoehtona voisi olla sen osittainen laajentaminen perustelujen mukaisesti.

Valitusoikeuden laajentamista valtion lupaviranomaiseen ei ole perusteltu millään tavalla. Kun valtion lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen tehtävät on eriytetty, ei lupaviranomaisella ole valvottavanaan erityisesti mitään intressiä, minkä vuoksi sen tulisi oikeastaan käyttää valitusoikeutta. Voimassa olevan lain keskeinen ajatus oli myös korostaa lupaviranomaisen riippumattomuutta, mihin rooliin sopii huonosti sen valitusoikeus.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta säädetään yleisesti hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan valitusoikeus voi perustua erityissäännökseen, tai sellaisen puuttuessa siihen, että valitusoikeus on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi.

Ympäristölainsäädännössä viranomaisen valitusoikeutta koskeva sääntely vaihtelee eri laeissa, mutta yleensä valitusoikeus kuuluu erinäisiä yleisiä etuja valvoville viranomaisille; tällainen viranomainen saattaa myös toimia päätöksentekijänä asiassa. Viranomaisen oikeus myös valitusteitse valvoa ympäristölliseen päätöksentekoon liittyviä yleisiä etuja on tärkeä ja vakiintunut osa ympäristöoikeuden järjestelmää, vaikka perustuslakivaliokunta on eräissä muunlaisissa asioissa pitänyt viranomaisen valitusoikeutta osin ongelmallisena PL 21 §:n kannalta. Ympäristöasioissa viranomaisen valitusoikeus taas saattaa osaltaan toteuttaa myös PL 20 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta.

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain 97 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus (jo hallintopäätöksestä) kuuluu muun ohella toimialallaan erinäisiä yleisiä etuja valvoville viranomaisille, joita voivat olla esimerkiksi ympäristön- ja luonnonsuojeluviranomaiset (ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue), kalatalousviranomaiset (ELY-keskuksen kalatalousyksikkö), tieviranomaiset (ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue, Liikennevirasto) sekä kunnan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomaiset. Lähtökohtana, joka ilmenee ympäristönsuojelulain 97 §:n 2 momentista ja mainittua lakia edeltäneestä oikeuskäytännöstä, on ollut se, että valitusoikeutta voidaan käyttää vain asianomaisen viranomaisen valvottavana olevan edun turvaamiseksi. Viranomainen ei siis voi valituksessaan esimerkiksi vaatia lupaehtoja tiukentavan tai lupapäätöksen kumoavan hallinto-oikeuden päätöksen muuttamista tai kumoamista eikä esittää esimerkiksi rahakorvauksia koskevia vaatimuksia.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että nykyisenkaltainen järjestelmä olisi perusteltua säilyttää myös uudessa ympäristönsuojelulaissa. Perusteita sallia (lupa)viranomaisen valittaa luvanhakijan puolesta tai osoittaakseen oman päätöksensä oikeaksi ei ole, vaikka viranomaisen valitusintressin arviointi muutoksenhakutuomioistuimessa aiheuttaakin joskus hankalia rajanvetotilanteita. Sääntelyn väljentäminen olisi kuitenkin omiaan lisäämään valituksia ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa kunnan lupaviranomaisella on tosin oikeus valittaa päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Tämä on joissakin tapauksissa johtanut siihen, että viranomainen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ikään kuin luvanhakijan asiamiehenä. Joka tapauksessa kaikkein huonoin ajateltavissa oleva vaihtoehto olisi esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 19 §:n 2 momentissa omaksuttu viranomaisen valitusoikeuden sitominen hallinto- ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuuteen. Tällainen ympäristölainsäädännön yleisestä linjasta poikkeava säännös olisi tulkinnanvarainen ja edellä esitetyn viranomaisen valitusoikeuden perusteita koskevan systematiikan kannalta epäonnistunut, mitä osoittaa muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 2010:32.

Edellä todettua lupaviranomaisen valitusoikeutta ei ole vesilaissa eikä sitä ole ehdotettu myöskään säädettäväksi. Vesilain päätöksentekojärjestelmän erityispiirteiden vuoksi tällainen valitusoikeus olisi tuskin edes suotavaa. On syytä korostaa, että joka tapauksessa

olisi tärkeää pyrkiä samanlaisiin järjestelmiin sekä ympäristönsuojelulaissa että vesilaissa.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi useita oikaisuvaatimussäännöksiä, jotka koottaisiin 188 ja 189 §:ään. Ehdotetut säännökset ovat voimassa olevaa lakia yksityiskohtaisempia. Ehdotetussa 188 §:ssä on mainittu muun muassa, että yhteistarkkailun kustannusjaosta voidaan tehdä oikaisuvaatimus. Tämä tietenkin edellyttää, että yhteistarkkailupäätös sisältää kustannusjaon, mistä ei ole säädetty ehdotetussa 66 §:ssä. Ehdotettu 188 § voi olla kuitenkin tarpeen, jotta asiaa ei pidettäisi hallintoriita-asiana.

Oikaisuvaatimusta koskevissa pykälissä olisi tarpeen viitata yleisesti hallintolain oikaisuvaatimussäännöksiin. Ehdotetussa 191 §:ssä on oikaisuvaatimusaika 14 päivää, mikä poikkeaa hallintolain yleisestä 30 päivän säännöstä. Ehdotusta yleislaista poikkeavasta oikaisuvaatimusajasta ei ole perusteltu.

Ehdotetun 190 §:n toisen virkkeen mukaan valvontaviranomaisen 81 §:n 3 momentissa antaman päätöksen johdosta tehtyyn oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen, jolla on velvoitettu hakemaan lupamääräysten tarkistamista, ei saa hakea erikseen muutosta. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muutoksenhaku olisi mahdollista lupamääräysten tarkistamista koskevan päätöksen muutoksenhaun yhteydessä. Säännöksen perusteluissa todetaan myös, että muutosta tai oikaisua ei voitaisi hakea valvontaviranomaisen kannanottoon siitä, että lupamääräyksiä ei ole tarkistettava.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 190 §:n sanamuoto mahdollistaa valittamisen oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä, jolla oikaisuvaatimuksen tehnyt taho on vapautettu velvollisuudesta hakea lupamääräysten tarkistamista. Esimerkiksi valvontaviranomainen voisi näin ollen panna vireille muutoksenhakuprosessin, jonka kohteena on kysymys siitä, onko lupamääräykset tarkistettava.

Ehdotetusta ympäristönsuojelulain 81 §:stä käy ilmi, että menettely lupamääräysten tarkistamiseksi uusien päätelmien vuoksi olisi lähtökohtaisesti viranomaisaloitteinen. Mainitussa lainkohdassa todetaan, että jos lupamääräyksiä ei olisi tarpeen tarkistaa, viranomainen antaisi tätä koskevan arvionsa toiminnanharjoittajalle ja asian käsittely viranomaisessa päättyisi. Kun kuitenkin otetaan huomioon Århusin sopimuksen 9 artiklasta ilmenevät velvoitteet, valvontaviranomaisen lisäksi myös muu vireillepanoon oikeutettu taho voi joka tapauksessa saattaa ensin valvontaviranomaisen ja sitten tuomioistuimen ratkaistavaksi kysymyksen siitä, onko ympäristönsuojelulain lupamääräykset tarkistettava uusien päätelmien johdosta.

Kysymys lupamääräysten tarkistamisen tarpeesta uusien päätelmien johdosta voisi siten tulla ratkaistavaksi valvontaviranomaisessa sekä viranomaisaloitteisesti ympäristönsuojelulain 81 §:n nojalla että muun vireillepanoon oikeutetun aloitteesta tehdyn hallintopakkohakemuksen johdosta ympäristönsuojelulain 173 §:n nojalla. Tästä seuraa, että valvontaviranomaisen päätöksen sisällöstä riippuen muutoksenhaku päätökseen voi ohjautua ensi vaiheessa käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksena lupaviranomaisessa tai vaihtoehtoisesti valituksena hallinto-oikeudessa. Mainitunkaltaista muutoksenhaun pirstoutumista ei voida pitää suotavana. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus esittää, että ympäristönsuojelulain 190 §:ssä tarkoitetusta oikaisuvaatimusmenettelystä luovutaan muutoksenhakujärjestelmän selkeyden säilyttämiseksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että jo tässä yhteydessä voisi olla perusteltua laajentaa valituslupajärjestelmää koskemaan eräitä ympäristönsuojelulain mukaisia tilanteita. Tähän voisi olla perusteita sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta on myös tehnyt asiaa koskien uusia linjauksia (PeVL 32/2012 vp). Valituslupaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellyttäviä asioita voisivat olla ilmoitusmenettelyssä ratkaistavat asiat, joissa on kysymys yleensä lyhytaikaisista toimista. Käytännössä asianluonteesta johtuen valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vähämerkityksellinen, kun päätökset on pantu täytäntöön muutoksenhausta huolimatta ja toimet on tehty kauan ennen valituksen ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valituslupajärjestelmä sopisi myös eräisiin niihin tilanteisiin, joissa tehdään oikaisuvaatimus lupaviranomaiselle. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi ehdotetun 188 §:n mukaiset päätökset. Vastaava muutos voisi olla perusteltu myös vesilaissa. Toisaalta mainittuja asioita on korkeimmassa hallinto-oikeudessa ylipäätään melko vähän.

6. Viranomaisjärjestelmä

Ehdotus sisältää eräitä viranomaisjärjestelmään liittyviä muutoksia.

Lupaviranomaisen roolin muuttumista kuvastaa jo edellä todettu valitusoikeuden laajentaminen ehdotetussa 187 §:ssä. Tämän lisäksi ehdotuksessa on myös eräitä muita säännöksiä, jotka muuttaisivat lupaviranomaisen roolia. Lupaviranomainen on voimassa olevan lain mukaan aloittanut asian käsittelyn, kun asia on pantu vireille siinä. Ainakin ehdotetuissa 91 §:n 2 momentissa ja 94 §:ssä lupaviranomainen voisi omasta aloitteestaan päättää ilman vireillepanoa luvan raukeamisesta ja luvan vähäisestä muuttamisesta. Muutosten tarkoitus ja viranomaisessa tällaisessa asiassa muutoin noudatettava menettely ei käy ilmi perusteluista. Todettakoon myös, että säännösten kirjoitustavasta huolimatta ei voitane katsoa, että esimerkiksi ehdotetun 68 §:n nojalla lupaviranomainen voisi muuttaa tarkkailumääräyksiä ilman hakemusta.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaista koskeva ehdotettu 24 § on kirjoitettu huolimattomasti, kun säännöksen mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen vastaisi laissa kunnalle kuuluvista tehtävistä. Tällä ei liene kuitenkaan tarkoitettu, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käyttäisi kunnan puhevaltaa 187 §:n mukaan tai antaisi kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä 197 §:n nojalla. Kuntalain yleissäännökset kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston tehtävistä eivät sinänsä estäisi tällaista tulkintaa, jos erityislaissa on säädetty toisin. Perusteita muuttaa voimassa olevan lain 21 §:ää ei ole esitetty.

ELY-keskusten tehtävistä säädettäisiin voimassa olevan lain tapaan 23 §:n 2 momentissa sekä uudella tavalla 25 §:ssä. Ehdotetun 25 §:n tulisi olla yksikössä eikä viittausta tulisi tehdä ELY-lakiin ehdotetulla tavalla. Sääntelytapa viittaa siihen, että valvontatehtävistä säädettäisiin oikeastaan ELY-laissa. Viittaus ELY-keskuksen sisäiseen työnjakoon tulisi tehdä mahdollisesti 23 §:ssä.

Ehdotettu 25 § on jossain määrin muutoinkin vaikeasti avautuva säännös, koska siinä toisaalta annettaisiin tehtävä toimia valvontaviranomaisena ja toisaalta tehtäisiin viranomaisentiteetin määrittely (*valtion valvontaviranomainen*). Esimerkiksi 135 §:n mukainen päätös ei ole valvontaa eikä se perustu ELY-keskuksen valvontaviranomaistehtävään, mutta ELY-keskus on yksilöity tässä valvontaviranomaiseksi.

Kun laissa määriteltäisiin valvontaviranomaisille erilaisia tehtäviä, olisi ehkä perusteltua säätää siitä, mitä toimintoja kukin valvontaviranomainen erityisesti valvoo. Sen lisäksi valtion valvontaviranomaisella ja kunnan valvontaviranomaisella voisi olla luonnollisesti yhteistä toimivaltaa valvontaviranomaisina.

Entistä tarkemman toimivallan sääntelyn tarve syntyy muun muassa sen vuoksi, että ehdotetun 166 §:n mukaan valvontaviranomaiset laatisivat erilliset valvontasuunnitelmat ja valvonnasta voitaisiin myös periä maksuja ehdotetun 200 §:n mukaan. Valvontavastuun jaon peruste on haettu hallintopakkotoimivallasta, mitä ei voine pitää riittävänä esimerkiksi maksujen määräämisen yksilöinnin kannalta. Toisaalta ehdotettu 172 § vaikuttaa ehkä liian suppealta, kun se koskee vain tarkastuksen suorittamista.

7. Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot

Sijoituspaikan luonnonarvojen huomioon ottamista koskeva ehdotettu 11 § on periaatteellisesti yksi ehdotetun ympäristönsuojelulain merkittävimmistä uudistuksista. Säännöksen tavoite on hyvä ja voimassa olevan lain puutteet ovat ilmeiset.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on todettu (s. 52), että koska toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta aiheutuvia haittoja ei ole voitu ottaa lupamenettelyssä huomioon, on tämä johtanut selvitys- ja inventointikierteeseen sekä lupa- ja valitusprosessien merkittävään viivästymiseen sekä huonoon ennakoitavuuteen. Väite on vain osittain totta, koska lupaharkinnassa on tietysti voitu ottaa huomioon suoraan luonnonsuojelulaista tulevat rajoitukset. Perustelujen mukaan tilanteen tosiasiallinen epäselvyys muiden luontoarvojen osalta on rasittanut merkittävästi niin luvanhakijoita kuin hallintoviranomaisiakin. Lisäksi pitkät muutoksenhakuprosessit ovat viivästyttäneet hankkeiden toteuttamista. Muutoksenhaun on todettu kuormittavan myös hallintotuomioistuimia.

Korkein hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että luonnonarvojen huomioon ottamisen laajuudella ei ole ratkaisevaa merkitystä lupa- tai valitusprosessien kestoon. Hallituksen esityksen yleisperusteluista poiketen voidaan nähdä myös, että luonnonarvojen entistä laajempi huomioon ottaminen on omiaan lisäämään entistä perusteellisemmin laadittujen luonto- ja myös maisemaselvitysten tarvetta. Mikäli selvityksiä ei ole laadittu riittävällä tarkkuudella, tämä voi johtaa entistä raskaampaan selvitys- ja inventointikierteeseen.

Ehdotettu luonnonarvoja koskeva sääntely on sisällöllisesti monilta osin tulkinnanvaraista. Tämän voidaan osaltaan ennakoida johtavan tilanteeseen, jossa oikeuskäytännön muotoutumisella on merkittävä rooli lainkohdan tulkinnassa. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi käy ilmi, että mainittua lainkohtaa on arvioitu erityisesti turvetuotantoa ajatellen. Ehdotettu 11 § johtaa todennäköisesti tulkintaongelmiin erityisesti muun toiminnan, kuten kaivannaisteollisuuden ja karjasuojien osalta. Ehdotettu 11 § ei myöskään poista kaikilta osin niitä nykyisen ympäristönsuojelulain mukaiseen lupaharkintaan liittyviä ongelmia, joihin hallituksen esityksen yleisperusteluissa on viitattu.

Säännös olisi ehdoton ympäristöluvan myöntämiseste toisin kuin 10 §. Jo tällä perusteella sen sijainti 2 luvussa on kyseenalainen. Kun ehdotuksen 50 §:ssä luvan myöntämisen edellytysten osalta viitataan 10 ja 11 §:ään, on huomattava, ettei lupamääräystasolla ole vastaavaa viittausta. Esimerkiksi 34 § koskee vain päästöperusteisia lupamääräyksiä. Epäselväksi jää tällöin, voidaanko luonnonarvon suojaamiseksi antaa itsenäisiä määräyksiä.

Ehdotetussa 11 §:ssä on kysymys luonnonarvosta, mutta käsite on jo itsessään jossain määrin epäselvä. Pykäläehdotuksen perusteluissa on erikoisella tavalla rajattu luonnonarvoista pois luonnonsuojelulain mukaan suojellut lajit ja luontotyypit. Luonnonarvot voisivat olla uhanalaisia eli siis lajien osalta myös mahdollisesti luonnonsuojelulain mukaan suojeltuja lajeja, jotta ne edustaisivat säännöksessä tarkoitettuja luonnonarvoja. Säännöksessä ei itsessään olisi otettu kantaa siihen, mikä sen suhde on luonnonsuojelulain kieltoihin. Lienee siis mahdollista, että luonnonsuojelulain mukaan voitaisiin ehkä saada poikkeus kiellosta, mutta tästä huolimatta ehdotettu pykälä voisi johtaa siihen, ettei luvan myöntämisen edellytyksiä kokonaisarvion perusteella olisi.

Luonnonarvon käsite yleiskielen ilmauksena kattaa maisema-arvon, josta ei kuitenkaan olisi kysymys, vaikka kauneus olisi huomioon otettava seikka 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan sijoituspaikan soveltuvuuden kannalta. Mainittu virke poikkeaa edellä olevasta luontoarvojen merkittävyyden arvioinnista, kun se kohdistuu vain sijoituspaikan soveltuvuuden arviointiin.

Luontotyyppien ja lajien valtakunnallisesta uhanalaisuudesta on hyvätasoista tietoa, mutta sen sijaan alueellinen uhanalaisuus on jo fyysisen alueen kannalta varsin epätarkka käsite. Edelleen myös luonnonarvon turmeltuminen on jossain määrin epäselvä, kun yleiskielisesti se viittaisi fyysiseen vahingoittamiseen. Tosin rikoslaissa ympäristön turmeleminen tarkoittaa rikosnimikkeenä myös pilaantumisen aiheuttamista. Joka tapauksessa esimerkiksi eläimen häiriintyminen ei luontevasti ole luonnonarvon turmeltumista.

Ehdotettu säännös koskisi toiminnan sijoittamista, mutta luonnonarvojen merkittävyyden arvioinnissa tarkasteltaisiin toiminnan sijoituspaikkaa. Termi sijoituspaikka on alueellisesti epätarkka, kun toiminnan sijoittaminen voi aiheuttaa luonnonarvon häviämisen jonkin matkan päässä varsinaisesta fyysisestä toiminnan sijoittumiskohdasta. Säännöksen tulkinnasta voi siten syntyä monia erilaisia epäselvyyksiä.

Ehdotetussa 2 momentissa olisi 1 momentin säännöksen soveltamisalan rajaus. Rajaus on osittain keinotekoinen ja oikeastaan säännöksen keskeisin ajatus on kytkeä sijoituspaikan luontoharkinta kaavoitukseen. Tähän nähden säännös vaikuttaa harhaanjohtavalta, kun siis tarkoitus on ollut se, että oikeusvaikutteisilla kaavoilla ohjattaisiin esimerkiksi turvetuotanto sille soveltuville paikoille luontoarvojen perusteella.

Kaavoituksen ensisijaisuus sijainninohjauksessa on perusteltua. Ongelmana on kuitenkin se, että yleispiirteissä kaavoituksessa luontoarvojen selvittäminen on usein kaavan luonteesta johtuen myös yleispiirteistä. Yleispiirteisiä kaavoja rasittaa jo muutoinkin erilaisten selvitysten tekeminen. Kansalaisten kannalta on myös kohtuutonta vaatia, että muutoin yleispiirteisten kaavojen yhteydessä heidän tulisi muistuttaa yksilöidysti eri luontoarvoista. Luontoarvot voivat yhdessä päästöjen kanssa vaikuttaa myös siihen,

miten lupaharkinnassa olisi syytä rajata hankkeita. Tätä luontoarvojen ja päästöjen kokonaisuutta ei puolestaan voida useinkaan selvittää yleispiirteisessä kaavoituksen yhteydessä riittävän tarkasti, kun konkreettista hanketta ei ole vielä edes olemassa.

Ehdotetun 11 §:n 2 momentin 2 kohta saattaa osaltaan johtaa lupaharkinnassa sen tutkimiseen, mitä seikkoja kaavaa laadittaessa on selvitetty. Mainittu kysymys on varsin tulkinnanvarainen ja lisää lainkohdasta aiheutuvien tulkintatilanteiden moninaisuutta.

Kokonaisuutena ottaen voidaan arvioida, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitettyä toteamaa (s. 72) siitä, että valitukset Vaasan hallinto-oikeuteen saattaisivat mainitun lainkohdan seurauksena vähentyä, ei voida pitää perusteltuna. Momentin 3 kohdan osalla vastaavaa ongelmaa ei todennäköisesti ole, koska asemakaava on itsessään jo tarkka.

Ehdotetun 11 §:n 2 momentin 1 kohdan rajaus on teknisesti mahdollinen, mutta perusteluiltaan varsin erikoinen. Säännös kuvannee sitä, että luonnonarvo-ongelma liittyy lähinnä turvetuotantoon. Toisaalta on otettava huomioon, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvat merkittävät louhinta-asiat, jossa saattaa olla kyse vastaavista luontoarvoista. Rajauksen perustelut ovat siten varsin erikoiset, kun päästöjen merkittävyyden / toiminnan suuruuden väitetään korreloivan jotenkin toiminnan sijoituspaikan luonnonarvojen merkittävyyden kanssa. Eräissä tapauksissa on sitä paitsi varsin sattumanvaraista, kumpi lupaviranomainen käsittelee lupa-asiaa, kun toimivalta voi perustua esimerkiksi jätteenkäsittelyn määrään louhinnan, murskauksen tai asfalttiasematoiminnan yhteydessä.

Todettakoon lisäksi, että 11 §:n perustelut ovat osin epätasaiset ja osa esimerkeistä tarpeettomia.

8. Yksityiskohtaisia huomioita

Ympäristönsuojelulain 1 luku

Lain 2 §:n 1 momentin soveltamisalaa koskevan säännöksen sanamuodon muutos on jossain määrin keinotekoinen, koska ympäristönsuojelulain soveltamisalaa ei ole rajattu ympäristön pilaantumista aiheutuvan toiminnan käsitteen kautta. Säännöksessä tarkoitettu "toiminta" on yleiskielen ilmaisu, jonka määrittäminen entistä tarkemmin johtaa tarpeettomaan tarkkuuteen. Esimerkiksi polttoaineen laatuvaatimus tai melutason yleinen sääntely ei ole "teollista tai muuta toimintaa".

Myös esitetty uusi 2 §:n 2 momentti vaikuttaa tarpeettomalta. Kansainväliset sopimukset, jotka on pantu täytäntöön lailla tai asetuksella, ovat sellaisenaan sovellettavaa lainsäädäntöä, joka on otettava huomioon lain soveltamisessa.

Eräs yleinen ongelma ympäristönsuojelulain soveltamisalaa koskevassa sääntelyssä on ollut erityisesti EU:n asetusten sääntelykehikon liittäminen osaksi ympäristönsuojelulakia. Käytännössä asetusten valvontamekanismien soveltaminen ja sanktiointi tulisi implementoida. Ehdotuksessa tätä ongelmaa ilmentävät 211 ja 212 §. Lain soveltamisalan yhteyteen voitaisiin harkita erityistä omaa pykälää, johon koottaisiin EU:n asetuksia.

Lain 4 §:n tarkoitus lain tasolla tarkentaa säännöksen soveltamista puolustusvoimissa on periaatteessa hyväksyttävä. On kuitenkin huomattava, että voimassa oleva säännös poikkeamisesta lain vaatimuksista on koskenut myös Rajavartiolaitosta sekä Huoltovarmuuskeskusta, kun ehdotettu säännös koskisi vain puolustusvoimia.

Pohjavesialueen määritelmän tarpeellisuutta tulisi pohtia, jos käsitettä käytetään lähinnä vain 16 §:ssä. Pohjavesiä koskevaa sääntelyä on ilmeisesti tarkoitus tarkentaa myöhemmin.

Ympäristönsuojelulain 2 luku

Lain 6 § yleisenä luvanhaku- ja rekisteröimisvelvollisuutta kuvaavana pykälänä vaikuttaa keinotekoiselta yleissäännökseltä, kun velvollisuus joudutaan kuitenkin yksilöimään muutoin. Voimassa olevassa laissa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmän tarkoitus ei ole ollut, että kaikki määritelmän täyttävät toiminnat olisivat luvanvaraisia tai ne täytyisi rekisteröidä. Säännöksen tarkoitus jää epäselväksi. Myös säännöksen yksityiskohtaiset perustelut ovat vaikeasti ymmärrettäviä.

Ehdotettu lain 7 §:n 2 momentti sisältäisi asiantuntemusta koskevan yleisen vaatimuksen, jota ei ole voimassa olevassa laissa. Voimassa olevassa laissa vastaava asia on sisältynyt lähinnä huolellisuusperiaatteeseen eikä niinkään selvilläolovelvollisuuteen. Kun säännös on nyt muotoiltu velvoittavaksi, se olisi myös suoraan sovellettava säännös lupaharkinnassa. Sikäli kuin asiantuntemus liittyy toiminnan harjoittamiseen elinkeinotoiminnassa pätevyytenä tai muuna vastaavana yksilöitävänä vaatimuksena, olisi asianmukaista säätää siitä lain tasolla eikä valtioneuvoston asetuksella. Säännösehdotuksen perustelut ovat varsin epätarkat.

Ehdotetussa 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin kemikaalilainsäädännön huomioon ottamisesta. Tarkoituksena on mitä ilmeisimmin viitata valmisteilla olevaan uuteen kemikaalilakiin, jota koskevan hallituksen esityksen luonnoksen 4 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä määriteltäisiin lain soveltamisalan kannalta olennainen Euroopan unionin kemikaalilainsäädäntö. Luonnoksen 4 §:n 1 kohta sisältää seitsemänkohtaisen luettelon unionilainsäädännöstä. Siten oikeastaan koko EU:n kemikaalilainsäädäntö tulisi sovellettavaksi. Toisaalta esimerkiksi ehdotetussa 18 §:n 3 momentissa vastaava asia on ilmaistu toisin.

Sikäli kuin tarkoitus on, että EU:n koko kemikaalilainsääntö integroidaan jätelain tapaan osaksi ympäristönsuojelun perusvelvoitteita, sääntelytapa vaikuttaa melko kevyeltä. Esimerkiksi 49 §:ssä ei viitata kemikaalilainsäädäntöön.

Säännös tarkoittaisi erittäin periaatteellista muutosta koko ympäristönsuojelulain soveltamisessa, kun lupapäätöksenteossa tulisi selvittää kemikaalien käytön soveltuvuutta laajan kemianteollisuuden toiminnan yhteydessä käyttökohdittain. Tällaista muutosta voimassa olevaan lakiin ei ilmeisesti tarkoiteta. Ehdotuksen yleisperusteluista tai yksityiskohtaisista perusteluista ei kuitenkaan käy selville, miten säännöstä on tarkoitus soveltaa ja miten pelkästään kemikaalilainsäädännön velvoitteiden noudattamiseksi käytettäisiin ympäristönsuojelulain hallintopakkosäännöksiä. Kemikaalilainsäädännön soveltamisen tarkempaa rajausta tulisi pohtia jatkovalmistelussa.

Ehdotettu 8 §:n 4 momentin johdantolause on rajattu keinotekoisesti koskemaan tiettyjä toimialoja. Säännöksen tavoite lienee yksilöidä asetuksenantovaltuutta, josta säädetään kuitenkin 9 §:ssä. Ehdotettujen 8 ja 9 §:n välinen suhde ei ole rakennettu muutoinkaan onnistuneesti. Ehdotettua 8 §:n 5 momenttia vastaava säännös sisältyy luvan myöntämisen edellytyksiä koskevaan ympäristönsuojelulain 42 §:ään. Yksityiskohtaisen säännöksen sisällyttämistä myös yleisiä velvollisuuksia ja periaatteita koskevaan 2 lukuun ei voitane pitää tarpeellisena. Mikäli tarkoituksena on estää lain 9 §:ssä lueteltujen toimintojen sijoittuminen asemakaavan vastaisesti, voitaneen tämä mainita nimenomaisesti. Lisäksi momentti voitaneen luontevasti siirtää 10 §:n 3 momentiksi.

Ehdotetun 10 §:n 2 momentin muutokset nykytilaan vaikuttavat kokonaisuutena tarpeettomilta tarkennuksilta. Voimassa olevassa laissa 6 § on tarkoitettu yleissäännökseksi, joka ohjaa muun ohella myös norminantoa. Nyt ehdotettu muotoilu erityisesti yksityiskohtaisine perusteluineen korostaa säännöksen merkitystä vain luvanvaraisia toimintoja koskevana.

Yksityiskohtaisten perustelujen pienpiirteisyys ja perusteluissa esitetty kritiikki voimassa olevan lain 6 §:n ilmeisesti 2 momenttia kohtaan on tarpeetonta ja perustunee voimassa olevan sääntelyn väärinymmärtämiseen. Pääsääntö sijoittumisen ohjauksesta on voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentissa, jota 2 momentti vain esimerkinomaisesti tulkitsee.

Sijoittumisen ohjausta koskeva säännös ei voi sisältää kaikkea sitä, mitä ylipäätään on otettava huomioon lupaharkinnassa. Esimerkkinä erikoisesta ja tarpeettomasta uudesta tarkennuksesta mainittakoon 10 §:n 2 momentin johdantolauseen lisäys (”toiminnanharjoittajan ja lupaviranomaisen” mainitseminen erikseen) sekä 2 momentin 2 kohdan lisäys (”sekä käyttötarkoituksen mukaisesta toiminnasta tyypillisesti aiheutuva ympäristövaikutus”).

Voimassa olevan säännöksen tarkoitus on ollut, että toiminnan sijoittumisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon kaavan osoittama maankäyttömuodon herkkyys päästöille. Sen sijaan sijoituspaikan kaavanmukaisuuden hyväksyttävyys on asemakaavan sisällön tulkintaa.

Ehdotetun 12 §:n viimeisen virkkeen lisäys vaikuttaa erikoiselta velvollisuudelta. Säännös tarkoittaa oikeastaan, että lakia on noudatettava. Säännöksen tarvetta ei ole perusteltu.

Myös 13 § olisi uusi velvollisuus. Ennaltavarautumisvelvollisuus vaikuttaa terminä pitkälti varautumisperiaatteen toistamiselta, mutta siten muutettuna, että kysymys olisi velvollisuudesta. Säännöksen tarpeellisuus vaikuttaa kyseenalaiselta, kun perusteluissa on kuvattu kemikaalilainsäädännössä tai muualla laissa olevia jo säädettyjä velvoitteita. Käytännössä säännöksessä tarkoitettuja vastaavia suunnitelmia on voitu edellyttää erityisillä lupamääräyksillä silloin, kun se on katsottu tarpeelliseksi toiminnan luonne huomioon ottaen. Nyt velvoite erillisen suunnitelman laatimiseen koskisi suoraan lain nojalla kaikkia luvanvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja.

Ehdotettuja 20–22 §:ää ei voida pitää yleisinä säännöksinä ja niiden sijaintia 2 luvussa tulisi pohtia. Ehdotetun 20 §:n 2 momentin säännös vaikuttaa yleissäännöksenä

velvollisuutena varsin epämääräiseltä. Tyyppihyväksyntäjärjestelmän sisältö poikkeaa ympäristönsuojelulaissa muusta lainsäädännöstä, minkä vuoksi siitä olisi tarpeen säätää tarkemmin laissa esimerkiksi erityissäännöksissä.

Ympäristönsuojelulain 3 luku

Ehdotetussa 32 §:n 4 momentissa todetaan, että suuren laitoksen toiminnan muutos on aina olennainen, jos muutos lisää toiminnan laajuutta vähintään liitteen 1 mukaisen luvanvaraisuuskynnyksen verran. Tätä seikkaa voitaneen pitää itsestään selvänä, kun otetaan huomioon liitteen 2 luvanvaraisuuskynnys. Säännösehdotus on esimerkki tarpeettomasta yksityiskohtaisuudesta, jota ei voida myöskään perustella EU-oikeuden vaatimuksilla.

Ehdotuksen 38 §:n 3 momentin mukaan hakijalla tulisi olla riittävä asiantuntemus. Säännös vastaisi vesilain vastaavaa säännöstä, mutta sen tarpeellisuus saattaa olla kyseenalainen.

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 40 §:n mukaan ympäristöministeriö voisi kunnan hakemuksesta päättää, että ympäristönsuojelulain liitteen 2 mukaisten toimintojen lupa-asioissa toimivaltaisena viranomaisena toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Toimivallan siirtoon liittyvä menettely tuntuu ylimitoitetulta, koska viranomaisen toimivallan määrittely ei voine olla sellainen asia, jonka osalta tulisi soveltaa hallintolain 41 §:ää.

Toimivallan siirtoon liittyvä päätös olisi oikeusharkintainen siinä mielessä että ministeriö ei voisi sitä tehdä vastoin 40.2 §:ää. Voimassa olevassa laissa on säädetty, ettei toimivallan siirrosta saa valittaa. Tämä perustunee siihen, että asiassa ei voine olla kunnan lisäksi muita asianosaisia ja toisaalta siihen, että toimivalta voidaan siirtää eikä hakemukseen ole siis pakko suostua. Viime kädessä toimivallan siirtämisessä on kysymys viranomaisjärjestelmään liittyvästä tarkoituksenmukaisuudesta.

Ehdotetun ympäristönsuojelulain liitteen 2 mukaisia toimintoja ovat muun ohella kaivostoiminta, malmien rikastaminen sekä turvetuotanto. Mainittujen toimialojen ympäristölupiin saattaa liittyä myös esimerkiksi ehdotetun ympäristönsuojelulain 72 §:ssä tarkoitetusta käyttöoikeudesta tai 107 §:ssä tarkoitetuista korvauksista päättäminen. Ehdotetusta ympäristönsuojelulain 40 §:stä tulisi suoraan käydä ilmi se, onko tarkoituksena, että myös lupa-asiaan liitännäisistä seikoista päättämistä koskeva toimivalta voidaan siirtää kunnan lupaviranomaiselle.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (ks. viittaukset lausunnossa PeVL 32/2012 vp).

Ympäristönsuojelulain 4 luku

Ehdotetun 44 §:n 2 momentissa on todettu erikseen, että henkilötiedot on poistettava.

Säännöksessä oleva viittaus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin lienee tarpeeton.

Ympäristönsuojelulain 6 luku

Ehdotetussa 49 §:n 4 momentissa on säännös muutostilanteita koskevan hakemuksen harkinnan ulottuvuudesta. Säännös olisi uusi ja sillä rajattaisiin tarkastelua osin perusteettomasti.

Toiminnan olennaista muutosta koskeva lupaharkintaa koskeva käytäntö on vanhastaan ollut lähtökohtaisesti toisenlainen. Jos toimintaa on muutettu olennaisesti, on yleensä lähdetty siitä, että lupaharkinta koskee koko toimintaa. Sen sijaan pienempiä olennaisia muutoksia tapahtuu isoissa toiminnoissa siten, että prosessuaalisesti on tarkoituksenmukaista rajoittaa lupaharkinta vain muutoksiin. Ehdotettu 4 momentti sisältää säännöksen vain tästä, mutta ei pääsäännöstä. Suurten polttolaitosten kohdalla päinvastainen sääntely perustuu teollisuuspäästödirektiiviin. Kun säännös on muutoinkin osin epätarkka, sen muotoilua ja tarvetta tulisi harkita kokonaisuudessaan.

Ehdotettu 52 § olisi uusi luvanmyöntämiseste ja säännös vastaisi kaivoslain 50 §:ssä omaksuttua kirjoitustapaa. Säännöksen kirjoitustapa on kuitenkin osin ongelmallinen, koska perustuslaissa turvataan myös kolttien oikeudet alkuperäiskansaan kuuluvina saamelaisina. Pykälän 2 momentti vaikuttaa ympäristönsuojelulain kontekstissa erikoiselta. Epäselväksi jää muun muassa luoko säännös itsenäisen oikeuden rajata toimintaa päästöperusteisten lupamääräysten lisäksi.

Ehdotettu 54 § sisältää voimassa olevaan 43 §:ään verrattuna lähinnä ehdotetusta 56 §:stä johtuvat muutokset. Ehdotetun 56 §:n tarkoitus on kaventaa selvitysmääräysten käyttöä.

Aiheesta tehty selvitys on ollut osin yksipuolinen, vaikka hallintokäytännössä onkin mahdollisesti asetettu tarpeettomia selvitysvelvoitteita. Selvitysmääräyksillä on ollut usein merkitystä tietynlaisten epävarmuuksien hallitsemisessa. Säännös korostaa nyt osaltaan ehkä tahattomasti lupahakemuksissa esitettävien tietojen ja selvitysten merkitystä ja siten saattaa johtaa siihen, että lupaa ei voida myöntää ollenkaan, koska hakemuksessa ei ole voitu poissulkea joitakin asioita. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että myös valitustuomioistuimet ovat usein lisänneet selvitysmääräyksiä, jolloin on voitu varmistua siitä, ettei valituksissa väitettyä pilaantumista aiheudu. Jatkovalmistelussa tulisi harkita säännöksen poistamista ja voimassa olevan 43 §:n pysyttämistä.

Ehdotettu 59 § koskisi energia- ja materiaalitehokkuutta. Säännös poistaisi muun maussa energiatehokkuutta koskevien lupamääräysten asettamiseen liittyvän epäselvyyden, josta on myös oikeuskäytäntöä (mm. KHO 2011:12).

Edellä mainitun pykälän 1 momentin 3 ja 4 kohdan mukaan ympäristöluvassa tulisi varmistaa, että hankintamenettelyt sisältävät energian ja materiaalien käytön tehokkuutta koskevat vaatimukset (kohta 3) ja että uuden laitoksen ja sen osien hankinnoissa toteutuu energian ja materiaalien käytön tehokkuus (kohta 4).

Esitetyt lainkohdat ovat omiaan lisäämään lupamenettelyyn ongelmallisuutta. Ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan ei voine kuulua hankintamenettelyjen ohjaaminen ympäristölupapäätöksellä. Ympäristönsuojelulain 59 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan nojalla voitaneen riittävällä tavalla varmistaa energian käytön ja materiaalien käytön tehokkuuden selvittäminen.

Kun kaivannaisjätteistä säädettäisiin 12 luvussa, voisi olla perusteltua sijoittaa ehdotettu 61 a § tähän yhteyteen. Tällöin 12 luku vastaisi rakenteellisesti myös 13 lukua.

Ehdotettu 74 § liittyy systemaattisesti luvan voimassa oloon. Sen paikka lupaharkintaa koskevassa luvussa ei vaikuta onnistuneelta.

Ympäristönsuojelulain 7 luku

Ehdotetun 76 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupaharkinnassa sovellettaisiin lähtökohtaisesti niitä BAT-päätelmiä, jotka ovat voimassa lupahakemuksen vireille tullessa. Ehdotetun lainkohdan perusteluissa on viitattu siihen, ettei teollisuuspäästödirektiivissä ole nimenomaisesti otettu kantaa hakemuksen vireilläolon aikana hyväksyttyjen BAT-päätelmien soveltamiseen.

Teollisuuspäästödirektiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että lupa käsittää kaikki tarvittavat toimenpiteet 11 ja 18 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi. Artiklan 11 mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta laitoksissa käytetään parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa. Ehdotettu 76 §:n 2 momentti voisi käytännössä estää parhaan käyttökelpoisen tekniikan noudattamista koskevan vaatimuksen soveltamisen, eikä lainkohta siten vastaisi teollisuuspäästödirektiivissä asetettuja vaatimuksia. Ehdotettua 76 §:n 2 momentin säännöstä ei voida pitää myöskään tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon ehdotetun ympäristönsuojelulain 81 §:n 1 momentti, jonka mukaan laitoksen ympäristölupamääräykset on joka tapauksessa tarkistettava, jos ne eivät vastaisi komission julkaisemia uusia päätelmiä.

Ympäristönsuojelulain 8 luku

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 85 §:n 1 momentin mukaan päätös olisi toimitettava niille asianosaisille, jotka ovat päätöstä erikseen pyytäneet. Voimassa olevan ympäristönsuojelulain 54 §:n 1 momentin mukaan päätös on toimitettava kaikille niille, jotka sitä ovat erikseen pyytäneet. Asianosaisaseman selvittäminen ympäristönsuojelulain mukaisessa asiassa saattaa olla varsin työlästä, eikä sen tarkka selvittäminen päätöksen tiedottamisen yhteydessä ole tarpeen.

Voimassa olevan luvan muuttamista ja määräajan pidentämistä koskevat säännökset olisivat pääpiirteissään samat ehdotetuissa 92 ja 93 §:ssä. Ehdotettua 92 §:n 1 momentin 4 kohtaa laajennettaisiin nykysääntelyyn verrattuna siten, että se mahdollistaisi melko huomattavat muutokset. Säännöksen kytkeminen luvan myöntämisen edellytysten harkintaan vaikuttaa melko lavealta.

Vaikka ehdotettu 93 § vastaa voimassa olevaa lakia, tulisi pohtia mahdollisuuksia laajentaa säännöstä. Nykyinen sanamuoto "...hänestä riippumattomista syistä huomattavia

vaikeuksia..." on kriteerinä melko ahdas. Käytännössä lupamääräysten toteuttamiseen liittyvät määräajat eivät perustu kaikilta osin syvälliseen pohdintaan ja välttämättömyyteen vaan yleispiirteiseen kohtuullisuuteen. Epäselvää on ollut, voidaanko määräysten määräaikoja pidentää voimassa olevan lain 58 §:n vai 118 §:n perusteella.

Ehdotettu 94 § olisi uusi luvan muuttamista koskeva säännös. Pykälän mukaan lupaviranomainen voisi omasta aloitteestaan saattaa ympäristöluvan vanhentuneet tiedot ajan tasalle antamalla asiasta selventävän päätöksen. Lupaa voitaisiin muuttaa, jos muutos olisi merkitykseltään vähäinen eikä se sanottavasti koskisi kenenkään oikeutta tai etua.

Pykäläehdotuksen perusteluissa todetaan, että toisinaan lupaa olisi tarpeen muuttaa tiedottamiseen tai luvan sisällön epäselvyyteen liittyvistä syistä. Epäselvää on myös, mitä tarkoittaa säännöksessä lupapäätöksen vanhentunut tieto. Luvan vähäinen muutos ei tarkoittane tässä yhteydessä päätöksen resiittiosan korjaamista. Ympäristöluvan muuttaminen vähäisessäkään määrin voi kiistanalaisissa hankkeissa johtaa muutoksenhakuprosesseihin, jotka osaltaan kuormittavat muutoksenhakutuomioistuimia. Lisäksi niin sanotut selventävät muutokset voivat johtaa tilanteisiin, joissa voimassa olevan lupakokonaisuuden hahmottaminen vaikeutuu. Asiaan liittyvien tulkintaepäselvyyksien vuoksi pykälän tarvetta ja muotoilua tulisi harkita uudestaan, vaikka tarve saattaa ympäristölupa vastaamaan kulloinkin voimassa olevia vaatimuksia on ymmärrettävä erityisesti toiminnanharjoittajan kannalta ja ajantasainen lupa lisää myös haittaa kärsivien oikeussuojaa.

Ehdotetussa 98 §:ssä esitetty hallintomenettely tulisi sovellettavaksi varsin laajasti ympäristönsuojelulain nojalla käsiteltävissä asioissa. Pykäläviittaus 98 §:ssä tarkoitettuun menettelyyn on mainittu seuraavissa ympäristönsuojelulain pykälissä: 67 § (*Suunnitelma seurannasta ja tarkkailusta*), 68 § (*Tarkkailumääräysten muuttaminen*), 79 § (*Poikkeus päästötasoista*), 81 § (*Menettely lupamääräysten tarkistamiseksi uusien päätelmien vuoksi*), 88 § (*Lupamääräysten tarkistaminen*), 89 § (*Selvitysvelvollisuuteen liittyvä lupamääräyksen tarkistaminen*), 91–96 § (*Luvan raukeaminen, Luvan muuttaminen, Määräajan pidentäminen, Luvan vähäinen muutos, Luvan peruuttaminen ja Toiminnan lopettaminen*), 128 § (*Valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetun laitoksen päästöraja-arvot ja päätöksen suhde ympäristölupaan*), 188 § (*Oikaisuvaatimus tarkkailusuunnitelmaa ja tarkkailumääräysten muuttamisesta koskevasta päätöksestä*) ja 221 § (*Ympäristöluvan raukeaminen*).

Ehdotetussa 98 §:ssä esitetyssä menettelyssä on kuvattu varsin suppeasti hallintomenettelyssä noudatettua kuulemista. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että pykälän 1 ja 2 momentin mukaisella pääsääntöiseksi tarkoitetulla menettelyllä ei kyetä turvaamaan asian osapuolten oikeutta tulla kuulluksi edes hallintolain 34 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Ympäristönsuojelulain 13 luku

Luvun ymmärtämiseksi saattaisi olla perusteltua määritellä polttolaitos sekä energiatuotantoyksikkö erikseen ehdotetussa 117 §:ssä.

Ehdotettu 121 §:n 3 momentti antaa valtion valvontaviranomaiselle toimivaltaa muuttaa lupapäätöksiä häiriötilanteiden vuoksi. Toimivallan jako lupa- ja valvontaviranomaisen välillä on tältä osin erikoinen. Valvontaviranomainen toimii tällöin itse asiassa

lupaviranomaisena. Ehdotettu 123 § kuuluisi mahdollisesti voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä koskevaan lukuun. Vastaava koskee osittain 129 §:ää.

Ehdotetussa 124 §:ssä on asetettu suoraan ilman lupapäätöstä noudatettava velvollisuus. Pykälä poikkeaa tältä osin muista luvun säännöksistä.

Ympäristönsuojelulain 15 luku

Ehdotettu 141 § ääniympäristön laadusta ja laatutavoitteista olisi terminologisesti uusi. Säännöksessä on kysymys kuitenkin meluntorjunnasta ja sen tavoitteista. Muutoinkin esimerkiksi 2 momentin valtuutussäännös vaikuttaa vieraalta perinteiseen meluntorjuntasääntelyyn verrattuna.

Ilmanlaadun ja melutilanteen suunnittelun ehdotetut 146–151 §:n säännökset perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että säännöksillä ohjataan lähinnä viranomaissuunnittelua, olisi perusteltua keventää sääntelyä asetustasoiseksi monilta osin.

Ympäristönsuojelulain 18 luku

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 165 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tulisi täsmällisemmin, esimerkiksi viittaamalla lain 25 §:ään, määritellä se viranomainen, jolle valvonnan järjestäminen kuuluu.

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 169 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntämisen yhteydessä valtion ympäristölupaviranomainen voi myöntää toiminnanharjoittajalle oikeuden tarkkailla toiminnan ympäristövaikutuksia ja ympäristön laatua toisen alueella. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltaa ei ole annettu kunnan ympäristölupaviranomaiselle. Ehdotetussa 169 §:ssä ei myöskään ole säädetty tilanteesta, jossa lupatoimivalta on ympäristönsuojelulain 40 §:n nojalla siirretty ympäristöministeriön päätöksellä valtion ympäristölupaviranomaiselta kunnalle.

Ehdotetussa 183 §:ssä viitataan tarkasti määriteltyihin pykäliin. Viittausta mainittuihin säännöksiin tulisi mahdollisesti pohtia. Voimassa olevan lain tapaan ehdotetussa 180 §:ssä ei ole mainittu, kenen vireillepanosta asia tulee vireille. Saattaa olla myös perusteltua katsoa, että ilmanlaadun hallintaan liittyen tulisi esimerkiksi olla yleinen vireillepano-oikeus, ilman että tilanne tulisi konstruoida lain vastaiseksi kunnan menettelyksi.

Ympäristönsuojelulain 19 luku

Ehdotetussa 193 §:n 4 momentissa viitataan hallintolakiin. Kun asia koskee hallinto-oikeutta, olisi asianmukaista viitata hallintolainkäyttölakiin, jossa säädetään hallintotuomioistuimen päätöksen todisteellisesta tiedoksi antamisesta.

9. Siirtymäsäännökset

Lain siirtymäsäännökset koskisivat lähinnä voimassa olevan ja ehdotetun lain välistä suhdetta. Tältä osin käsittelemättä on kuitenkin jäänyt voimassa olevan lain muutoksia koskevien siirtymäsäännösten merkitys. Suurempi puute on kuitenkin se, ettei ehdotuksessa ole käsitelty uuden lain suhdetta ympäristönsuojelulainsäädännön voimaanpanosta annettuun lakiin.

Ehdotetussa 221 §:n 1 ja 2 momentissa on jo voimassa olevan lain 30 §:n 2 momentin ja 30 a §:n 4 momentin tapaan kyseenalainen säännös, jonka mukaan olemassa oleva lupa raukeaa, jos asianomaista toimintaa koskeva asetus annetaan. Ongelmana on usein se, että toiminta saattaa olla luvanvarainen usein myös esimerkiksi naapuruussuhdeperusteella eikä siis pelkästään laitosluettelon perusteella. Usein esimerkiksi naapuruussuhdeperusteista luvanvaraisuutta ei ole enää eritelty luvassa. Nyt ehdotetussa 221 §:n 3 momentissa on luotu erityinen menettely tällaisia tilanteita varten. Vireillepano-oikeus on annettu tässä asiassa vain toiminnanharjoittajalle, vaikka asia saattaa olla epäselvä haitankärsijöiden tai viranomaisen mielestä.

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 217 §:n 2 momentin mukaan sellaisiin vireillä oleviin ympäristölupa-asioihin, jotka on kuulutettu lain voimaantulon jälkeen, sovelletaan myös ehdotetun lain 11 §:ää toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoista. Tämä seikka ei ole voinut olla toiminnanharjoittajien ennakoitavissa. Kun otetaan huomioon ehdotetusta 11 §:stä edellä todettu sekä se, että ennen lain voimaantuloa kuulutetut ympäristölupa-asiat eivät hyvin suurella todennäköisyydellä sisällä riittävää selvitystä 11 §:ssä tarkoitettujen seikkojen arvioimiseksi, on esitetty säännös omiaan johtamaan muutoksenhakuprosesseihin, jotka koskevat hakemukseen liitetyn selvityksen puutteellisuutta.