

Ympäristöministeriö

PL 35, 00023 Valtioneuvosto

s-posti kirjaamo.ym@ymparisto.fi

ASIA Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallinto-oikeus toimittaa ympäristöministeriön lausuntopyynnön mukaisesti lausuntonsa pykäläkohtaisesti yksilöitynä. Lausunnon antamiselle varatun lyhyen määräajan puitteissa ei ole ollut mahdollista arvioida esitystä ja sen tavoitteita kokonaisuutena.

I. Yleistä

Uudistuksen keskeinen tavoite on EU:n teollisuuspäästädirektiivin määräysten implementointi ympäristönsuojelulain säädöksillä. Lakiehdotus on tältä osin monin paikoin vaikeaselkoinen. Näyttäisi siltä, että direktiivin määräykset on pyritty ottamaan mahdollisimman tarkasti lakipykäliin tarkastelematta samalla muita lainkohtia, joissa on säädetty samoista asioista.

Lakiluonnos sisältää myös uudet säännökset luonnonarvojen huomioon ottamisesta ja viranomaisen suorittaman valvonnan maksullisuudesta. Ehdotettuihin uudistuksiin liittyy ongelmia. Hallinto-oikeus ottaa näihin kohtiin kantaa yleisesti lausunnon alussa sekä pykäläkohtaisesti tarkemmin jäljempänä.

Kolmas, hallinto-oikeuden kannalta tärkeä uudistus on valituksista kuulemismenettelyn siirtäminen Vaasan hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus katsoo, että asiaa on tarkasteltava laajemmin kuin vain aluehallintovirastojen ja kuntien aikaisemmin tekemän työpanoksen siirtämisenä hallinto-oikeuden tehtäväksi. Kuulemisen suoritta-

minen tuomioistuimen toimesta mahdollistaa joustavammat kuulemissäännökset. Säännöksiä tulisi tarkastella uudelleen ja siinä tulisi ottaa huomioon, mitä hallinto-oikeus jäljempänä asianomaisen pykälän kohdalla on esittänyt. Jos hallinto-oikeuden näkemykset kuulemisen järjestämiseksi keskeisiltä osin toteutuvat, hallinto-oikeus pitää perusteltuna kuulemismenettelyn siirtämistä ehdotuksen mukaisesti. Uudistus lisää hallinto-oikeuden työmäärää muutamalla henkilötyövuodella riippuen ehdotuksen lopullisesta sisällöstä.

Luonnonarvojen huomioon ottaminen

Ympäristönsuojelulain piiriin kuuluvat, säädösten ja oikeuskäytännön mukaisesti, ainoastaan ne ympäristövaikutukset, jotka johtuvat päästöistä. Tavoite on, että luvassa arvioidaan toiminnan ympäristövaikutuksia ilmaan, veteen ja maaperään kokonaisuutena. Yleisesti ympäristönsuojelulain mukainen luvitus toimii hyvin, koska muu lainsäädäntö säätelee niitä ympäristövaikutuksia, jotka eivät johdu päästöistä. Esimerkiksi vesistön rakentaminen (joen perkaus tai padottaminen, järven säännöstely) aiheuttaa vesistöä pilaavia päästöjä, jotka ovat ympäristönsuojelulain alaa. Samassa hankkeessa ympäristön muuttaminen muulla tavoin, kaivamalla, täyttämällä tai rakentamalla, aiheuttaa vesistössä monenlaisia muita muutoksia, jotka taas ovat vesilain alaa.

Ympäristönsuojelulain nojalla luvitetaan hankkeita, jotka aiheuttavat päästöjen lisäksi myös muutoksia toimintapaikan luonnonoloissa. Tällä hetkellä eniten kohua aiheuttaa turvetuotanto, mutta myös soranotto, kallionlouhinta ja moni muu toiminta muuttaa toimintapaikan luonnonoloja ilman, että vaikutuksia voidaan täysimääräisesti ottaa huomioon ympäristönsuojelulain nojalla tapahtuvassa lupakäsittelyssä. Toimintapaikan luonnonarvoja voidaan ottaa huomioon vain, jos ne ovat luonnon-suojelulain tai EU:n direktiivien nojalla suojeltuja. Ympäristönsuojelulain soveltamisalan rajoitus on erityisesti turvetuotannon luvituksessa johtanut koko lupaprosessin vääristymiseen, kun prosessia käydään toimintapaikalla mahdollisesti esiintyvistä suojaa nauttivista luonnonarvoista eikä hankkeen kokonaisuudesta.

Hallinto-oikeus toteaa, että esityksessä olisi tullut tarkastella myös 5 §:n pilaantumisen määritelmää, joka yhdessä lain 1 ja 2 §:ien kanssa ohjaa lain säädösten tulkintaa. Ongelma voidaan poistaa muuttamalla pilaantumisen määritelmää niin, että 5 §:n 1 momentin 1) kohdan luetteloon lisätään aineen poistaminen tai siirtäminen.

Tällöin toimintapaikalla tapahtuvia ympäristövaikutuksia voitaisiin ottaa huomioon yhtä lailla kuin kauempana ilmeneviä vaikutuksia. Lupakäsittelyssä päähuomio kääntyisi hankkeen kokonaisvaikutuksiin, mikä onkin lain tarkoitus. 5 §:n määritelmän laajennus tekisi tarpeettomaksi myös erillisen 11 §:n. Kaavan huomioon ottamisesta on jo riittävä säädös 10 §:ssä. Tämä tarkastelutapa johtaisi osin päällekkäiseen sääntelyyn maa-aineslain kanssa. Työryhmän olisikin tullut selvittää maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyn yhtenäistämistä, mikä olisi perusteltua muutoinkin kuin nyt esitetyn soveltamisalan laajennuksen johdosta.

Valvontamaksu

Lakiehdotuksen 200 § oikeuttaisi valvontaviranomaisen perimään maksun suorittamastaan valvonnasta. Uudistus ei vaikuta välittömästi muutoksenhakutuomioistuinten toimintaan, eikä hallinto-oikeus ota kantaa pykälän tarkempaan sisältöön. Toivomme, että ympäristölupajärjestelmään kuuluu toisistaan riippumattomina luvan haltijan suorittama tarkkailu ja viranomaisen valvonta. Luvan haltija on lain nojalla velvollinen olemaan selvillä toimintansa vaikutuksista ja lupapäätöksen määräysten nojalla tarkkailemaan toimintansa päästöjä ja niiden vaikutuksia. Viranomaisen valvoo tarpeellisessa laajuudessa sekä toiminnan lain- ja luvanmukaisuutta että toiminnanharjoittajan tarkkailun asianmukaisuutta.

Uusi järjestelmä, jossa viranomaisen valvontatoimia rahoitettaisiin suoraan luvan haltijalta perittävillä maksuilla on omiaan hämärtämään viranomaisen ja luvanhaltijan roolien eroa.

II. Huomioita eräistä esityksen säännösehdoista

1 luku

Ei huomautettavaa.

2 luku

11 §: Lupaharkinnassa olisi otettava nykyistä laajemmin huomioon toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot. Niiden tulisi olla valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittä-

viä.

Hallinto-oikeus pitää tarpeellisena laajentaa sijoituspaikan soveltuvuuden arviointia ympäristönsuojelulain lupaharkinnan yhteydessä. Tarvittavat säännökset on lisättävä ympäristönsuojelulakiin. Muut esillä olleet vaihtoehtoiset säätämistavat, kuten maa-aineslain soveltamisalan laajentaminen eivät ole yhtä toimivia ja kustannustehokkaita menettelytapoja.

Pykälän 1 momentin viimeinen virke kuuluu seuraavasti: "Sijoituspaikan soveltuvuuden arvioinnissa voidaan lisäksi ottaa huomioon sijoituspaikan erityiset kauneus- ja maisema-arvot". Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohella seuraavaa: "Kauneus- ja maisema-arvot eivät kuitenkaan yksistään voisi muodostaa estettä toiminnan sijoittamiselle. Ne voitaisiin huomioida sijaintipaikan soveltuvuuden arvioinnissa erityisesti siinä tilanteessa, että sijaintipaikalla on arvokkaita luonnonarvoja, jotka eivät täyttäisi säännöksessä asetettua merkittävyyden kynnystä, mutta ovat sitä lähellä. Jos sijaintipaikalla olisi niiden lisäksi myös erityisiä kauneus- ja maisema-arvoja, toiminnan sijoittaminen voisi estyä".

Hallinto-oikeus katsoo, että mainittu 11 §:n 1 momentin virke on yleispiirteinen. Ehdotuksen mukaan kauneus- ja maisema-arvot eivät yksistään voi olla luvan myöntämisen este, paitsi luonnonarvojen kautta. Tämä ei kuitenkaan ilmene itse pykälästä vaan perusteluista. Tämä asia tulisi kirjoittaa pykälään samalla tavalla avoimesti kuin perusteluihin.

Hallinto-oikeus ehdottaa pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen muuttamista muotoon: *Luonnonarvojen merkittävyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviksi todetut kauneus- ja maisema-arvot.* Tällöin arvioitava seikka olisi luonnonarvon merkittävyys ja virke olisi lisäksi soveltamisalaltaan selkeä, kun jo pykälässä viitattaisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti tehtyihin selvityksiin. Lisäksi ehdotetun muutoksen avulla voitaisiin välttää tilanne, jossa myös muut kuin valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävät luonnonarvot voisivat muodostua luvanmyöntämiseksi, mikä ei ole ehdotetun säännöksen ja sen perustelujen valossa ollut tarkoituksena.

Hallinto-oikeus esittää 11 §:n 2 momentin poistamista.

Lain 11 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoja ei tutkittaisi ympäristölupaharkinnassa, jos ne on tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa kaavassa sille varatulle alueelle.

Hallinto-oikeus katsoo, että lupaharkinta on pidettävä toimivaltaisen ympäristölupaviranomaisen käsissä eikä sitä tule yhden keskeisen luvan myöntämisharkintaan liittyvät tekijän osalta siirtää muussa menettelyssä tehtäväksi. Lupaviranomaisen tulisi harkinnassaan ottaa huomioon maakunta- ja yleiskaavassa tehdyt selvitykset ja niiden johtopäätökset mutta saisi käyttää harkintavaltaansa myös luonnonarvojen osalta sijoituspaikan soveltuvuutta tarkasteltaessa. Maakuntakaavan yhteydessä tehdyllä arvioinnilla voisi olla vahva ohjaava merkitys arvioitaessa sijoituspaikan merkitystä osana luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden muodostamaa verkostoa, mutta tältäkin osin lopullisen ratkaisun yksittäistapauksessa tekisi ympäristölupaviranomainen. Menettely vastaisi nykyisessä laissa olevaa asema-kaavanvastaisuutta koskevaa menettelyä, jossa ympäristölupaviranomainen tulkitsee toiminnan kaavanvastaisuutta itsenäisesti olematta sidottu kaavoitusviranomaisen tai rakennusvalvonnan tulkintaan asiassa.

Maakuntakaavatasolla tehtävät selvitykset eivät ole osoittautuneet riittäviksi arvioitaessa asiaa ympäristölupamenettelyn näkökulmasta. Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain maakuntakaavaa koskevaksi 28 §:ksi todetaan, että pykälän 5 momentti sisältää vielä maakuntakaavan yleispiirteisyyttä korostavan säännöksen. Sen mukaan sisältövaatimuksissa edellytetyt seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää. Onkin selvää, että yksittäiseltä hankkeelta ympäristölupamenettelyn yhteydessä edellytettävät selvitykset ovat yksityiskohtaisempia kuin maakuntatai yleiskaavan laadintavaiheessa ja pystyvät ottamaan huomioon hankkeen teknisen toteuttamistavan. Näin ollen luonnonarvoja koskeva lupaharkinta on luotettavasti tehtävissä vasta luvanhakuvaiheessa.

Luonnonarvoja koskevien selvitysten riittävyttä ja niistä tehtävien johtopäätösten siirtämistä ympäristölupamenettelystä kaavoitukseen ei voida perustella myöskään sillä, että ympäristölupaviranomainen omaisi kaavoitusviranomaisesta huomomman asiantuntemuksen arvioida luonnonarvoja ja niiden merkitystä.

Olisi haitankärsijöiden näkökulmasta kohtuutonta, että heidän tulisi esittää muistuksensa yksittäisen turvetuotantoalueen luonnonarvoista maakuntakaavan tai yleiskaavan laatimisen yhteydessä. Lupa-asian yhteydessä esitettyä vaatimus jäisi esityksen mukaisesti pääsääntöisesti tutkimatta. Myös muutoksenhaku ympäristöluvan lupaharkinnasta jakautuisi sen mukaan, missä menettelyssä luonnonarvot on tutkittu. Lainvoimaisen lupapäätöksen saaminen edellyttäisi ensiasteessa kahden muutoksenhakuviranomaisen päätöstä, mikä olisi omiaan tekemään menettelystä hajanaisen.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan pykälää ei sovelleta, jos lupa-asia kuuluu 31 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi. Viittauksen tulisi olla 36 § 2 momentti. Hallinto-oikeus katsoo, että 11 §:n tulisi olla soveltamisalaltaan yleinen ja soveltua myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaisemiin asioihin. Pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu 2 momentin 1 kohdan tarkoittaman soveltamisalan rajauksen perusteena, että "valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvat toiminnot olisivat pääsääntöisesti ympäristövaikutuksiltaan ja sijoituspaikan luonnonarvojen kannalta merkittävämpiä kuin toiminnot, joille luvan myöntää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen". Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ainakaan esitetyillä perusteilla 2 momentin 1 kohdan tarkoittama soveltamisalan raja ei olisi aiheellinen, kun otetaan huomioon esimerkiksi moottoriradat, ampumaradat sekä louhinta ja murskaus.

Lisäksi tulisi arvioida, onko pykälän 2 momentin 3 kohdalle tarvetta.

16 §: Pohjaveden pilaamiskieltoa koskevan pykälän kannalta ongelmana on pohjavesialueen raja. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että säännöksessä mainittujen pohjavesialueiden on katsottu käytännössä tarkoittavan ympäristöhallinnon kartoittamia, vedenhankinnalle tärkeitä pohjavesialueita eli niin sanottuja I- ja II-luokan pohjavesialueita. Lisäksi on todettu, että pohjavesialueiden luokittelun ja rajauksen sekä suojelusuunnitelmien laatimisen kehittäminen on tarkasteltavana erillisessä työryhmässä.

Ympäristöhallinnon tekemillä pohjavesialueiden luokitteluilla ja rajauksilla on suurta merkitystä arvioitaessa toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta ja tarvittavia suojatointia. Hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ympäristöhallinnon luokittelut ja rajaukset eivät perustu hallintopäätökseen. Hallinto-oikeus katsoo, että

pohjavesialueiden rajauksia ja niitä koskevia suunnitelmia tulisi tarkastella mahdollisimman joutuisasti perusteluissa mainitussa työryhmässä. Alueiden rajauksista tulisi tehdä hallintopäätökset, joista ilmenee, mihin selvityksiin rajausta ja luokitus perustuvat. Tällöin alueiden määrittely olisi läpinäkyvää ja hallintopäätös antaisi lupa- ja valitusviranomaiselle nykyistä paremman perustan arvioida, onko kyseessä 16 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen tärkeä tai muu vedenhankintakäyttöön soveltuva pohjavesialue. Lakiehdotuksessa ei ole pohdittu menettelyllisestä näkökulmasta pohjavesialueiden rajausten suhdetta ehdotuksen 82 §:n mukaiseen perustilaselvitykseen ja siinä mahdollisesti ilmeneviin tietoihin, jotka voisivat olla peruste muuttaa pohjavesialueen rajausta.

3 luku

Ei huomautettavaa.

4 luku

32 §: Pykälän 2 momentin toisen lauseen mukaan suuren laitoksen toiminnan muutos on aina olennainen, jos muutos lisää toiminnan laajuutta vähintään liitteen 1 mukaisen luvanvaraisuuskynnyksen verran.

Hallinto-oikeus katsoo, että luvanvaraisen toiminnan olennaisen muuttamisen keskeiset perusteet ilmenevät tyhjentävästi jo pykälän 1 momentista. Näin ollen hallinto-oikeus esittää, että pykälän 2 momentin toinen lause poistetaan lakiehdotuksesta tarpeettomana.

34 §: Pykälässä on säädetty poikkeuksista eräiden jätteen käsittelytoimintojen luvanvaraisuudesta. Luettavuuden kannalta käytetty ilmaisutapa "liitteen 2 13 kohdan I alakohdassa" on vaikealukuinen. Hallinto-oikeus ehdottaa edellä mainitun kohdan muuttamista muotoon "liitteen 2 kohdan 13 alakohdassa I)". Vaihtoehtoisesti liitteen kyseinen alakohta voitaisiin kirjoittaa kokonaisuudessaan näkyviin.

38 §: Pykälän 2 momentin mukaan valtion ympäristölupaviranomaiselle 1 momentin nojalla siirrettyyn asiaan ei sovelleta 11 §:ää.

Hallinto-oikeus viittaa siihen, mitä aikaisemmin on todettu 11 §:n osalta. Lisäksi hal-

linto-oikeus korostaa, ettei samalla lupaviranomaisella tulisi olla useita erilaisia lupamenettelyjä. Näin ollen pykälän 2 momentti olisi poistettava lakiehdotuksesta, vaikka hallinto-oikeuden esitystä 11 §:n osalta ei hyväksyttäisi.

Nykyisen ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 1 kohdan ja 31 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan aluehallintovirasto ratkaisee ympäristölupahakemuksen, jos toiminnasta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista. Luonnoksen 29 §:n 2 momentin 1 kohdan ja 36 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan mainitunlainen ympäristölupahakemus tulee jatkossakin kuulumaan valtion ympäristölupaviranomaisen eli aluehallintoviraston toimivaltaan. Luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on 38 §:n 2 momentin osalta muun ohella lausuttu, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvat toiminnot, jotka siirretään valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi, jäisivät 11 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Ympäristölupahakemus, jonka toiminnasta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista, tulee luonnoksen mukaan jatkossakin kuulumaan valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan. Siinä tapauksessa, että 11 § ja 38 § saatetaan voimaan ehdotetussa muodossa, hallinto-oikeus huomauttaa, että lainkohdan toista momenttia on syytä muuttaa 38 §:n 2 momentin perustelutekstin mukaisesti siten, ettei ehdotuksen 11 §:ää sovelleta silloin, kun kunnan ympäristönsuojeluviranomainen yksittäistapauksessa siirtää sen toimivaltaan kuuluvan toiminnan ympäristölupahakemusasian valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi ja että 11 § tulisi sovellettavaksi ympäristölupasiassa, jonka toiminnasta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista.

40 §: Pykälässä on ehdotettu mahdollisuutta siirtää lupatoimivalta valtion ympäristölupaviranomaiselta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Tarvetta tällaiselle siirtomahdollisuudelle ei ole ehdotuksessa perusteltu. Hallinto-oikeus katsoo, että toimivaltarajojen tulee olla selviä. Pykälän mukainen menettely saattaa heikentää lupakäytännön yhtenäisyyttä ja johtaa kansalaisten epätasapuoliseen kohteluun. Tämän johdosta hallinto-oikeus esittää pykälän poistamista lakiehdotuksesta.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle 1 momentin nojalla siirretyissä asioissa sovelletaan, mitä 11 §:ssä säädetään. Mikäli hallinto-oikeuden esitystä koko pykälän poistamisesta ei hyväksytä, hallinto-oikeus esittää, että ainakin pykälän 4 momentti poistetaan. Lupaviranomaisen menettelyn tulee olla kaikissa tapauksissa samanlaista.

5 luku

41 §: Pykälän mukaan, jos toiminnanharjoittaja on luonnollinen henkilö tai kuolinpe-
sä eikä toiminta ole elinkeinotoimintaa, hakemusta ei ole toimitettava sähköisesti.
Lupaviranomainen voi muussakin tapauksessa hakijan pyynnöstä jättää vaatimatta
asiakirjaa sähköisesti.

Hallinto-oikeus esittää, että ensimmäinen lause voidaan poistaa tarpeettomana,
koska lupaviranomainen voi seuraavan lauseen nojalla käyttää harkintavaltaansa.
Sanat "muussakin tapauksessa" voidaan myös jättää pois.

6 luku

74 §: Tältä osin hallinto-oikeus viittaa siihen, mitä myöhemmin todetaan 81 §:n
osalta.

7 luku

75 §: Hallinto-oikeus katsoo, että pykälän alussa tulisi olla määritelmä suuresta lai-
toksesta tai viittaus 29 §:ään.

77 §: Pykälän 2 momentissa säädettäisiin suuren laitoksen lupaharkinnasta tilan-
teessa, jossa lupahakemuksessa tarkoitetun toiminnan tai tuotantomenetelmän
tyyppiä tai niiden kaikkia ympäristövaikutuksia ei ole käsitelty komission hyväksy-
mässä vertailuasiakirjassa. Tilanne vastaa aika pitkälle nykyistä lupaharkintatilan-
netta.

Nykylainsäädännöstä poiketen lupaviranomaisen olisi tällaisissa tilanteissa kuultava
toiminnanharjoittajaa annettavista lupamääräyksistä, jos määräykset poikkeaisivat
olennaisesti siitä, mitä hakija on hakemuksessaan esittänyt. Kyse olisi siis tilantees-
ta, jossa lupaviranomainen olisi hakemuksen ja annettujen lausuntojen ja muistu-
tusten jälkeen päätenyt lupamääräyksiin, jotka eivät kaikilta osin olisi hakemukses-
sa esitetyn mukaisia. Ennen luparatkaisun antamista tästä olisi kuultava hakijaa. Il-
meisesti tarkoitus on, että kuuleminen voisi vielä johtaa joidenkin lupamääräyksien
muuttamiseen ennen päätöksen antamista. Vastaavaa mahdollisuutta ei annettaisi
yleisen edun valvojille eikä haitankärsijöille.

Menettely poikkeaisi hallintolain yleisestä päätöksenteko- ja kuulemismenettelystä ja saattaisi asianosaiset eriarvoiseen asemaan eikä näin ollen olisi hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden mukainen. Pykälässä esitetty menettely rinnastuu oikaisumenettelyyn, jossa oikaisua voi kuitenkin hakea vain hakija. Hakijan yksipuolinen kuuleminen voisi olla perusteltua esimerkiksi tilanteessa, jossa hakemus muutoin tulisi hylätyksi.

Hallinto-oikeus katsoo, että lainkohta olisi muotoiltava toisin, jotta se olisi hyvän hallintotavan mukainen ja täyttäisi tasapuolisuuden vaatimuksen. Hallituksen esityksen mukaan menettely on tarpeen varmistamaan lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan riittävän vuoropuhelun. Tämä tavoite olisi toteutettavissa hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottavalla tavalla toteamalla, että lupanhakijalle on annettava mahdollisuus täydentää hakemustaan, jos lupaviranomainen katsoo, ottaen huomioon muun muassa asiassa annetut lausunnot ja muistutukset, ettei hakemus täytä olenmaisilta osin parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimusta. Tämän jälkeen hakemuksesta tulisi kuitenkin kuulla uudelleen normaalisti. Menettely voisi nopeuttaa asian käsittelyä vähentämällä muutoksenhaun tarvetta. Lisäksi voisi olla perusteltua, että vastaava menettelysäännös koskisi muitakin luvanvaraisia toimintoja.

79 §: Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa BAT-päästötasoista. Harkinnassa otettaisiin huomioon laitoksen tekniset ominaisuudet ja sijainti sekä paikalliset ympäristöolot. Jos poikkeusta ei käsiteltäisi vireillä olevan ympäristölupa-asian yhteydessä, asian käsittelyssä noudatettaisiin, mitä 98 §:ssä säädetään.

Ympäristönsuojelulaki sisältää jo entuudestaan koko joukon erilaisia lain nojalla annettavia päätöksiä. Erillisen päätösmenettelyn luominen päästötasoista poikkeamiseen saattaisi olla tarpeetonta. Poikkeusharkinnan perusteena olevat seikat ovat tiedossa ympäristölupaa haettaessa, joten lainkohdan tarkoittama tilanne koskisi lähinnä 81 §:n mukaista tilannetta, jolloin olisi kyse siitä, onko toiminnanharjoittaja määrättävä noudattamaan toimialaa koskevaa uutta päätelmää. Jos valvontaviranomainen määräisi lupamääräyksiä tarkistettavaksi, hakijan olisi tehtävä ympäristölupahakemus, jolloin kysymys poikkeuksen myöntämisestä ratkaistaisiin ympäristölupamenettelyssä. Kun muissa tilanteissa asia voitaisiin panna vireille 92 §:n mukaisessa menettelyssä, tarvetta erilliselle menettelysäännökselle ei ole.

Eri päästöelementtien yhtäaikainen tarkastelu tilanteessa, jossa BAT-päätelmät tulevat sovellettaviksi, saattaa aiheuttaa yhteensovittamisongelmia ja johtaa 79 §:n 1 momentin tarkoittamaan tarpeeseen poiketa päästötasoista jonkin elementin osalta. Mikäli 2 momenttia on tarkoitettu käyttää kyseisissä tilanteissa, tulisi sen tai mahdollisen muun momentin tarkoittaman tilanteen käydä selkeämmin ilmi pykälän tekstissä tai ainakin perusteluissa.

81 §: Hallinto-oikeus katsoo, että suurten laitosten lupamääräysten tarkistaminen ainoastaan uusien päätelmien vuoksi ei ole riittävää. Suurten laitosten lupamääräysten tarkistamisen jääminen ainoastaan uusien päätelmien ja valvontaviranomaisen niistä tekemän tulkinnan varaan ei ole riittävää. Lupamääräysten tarkistamisen tarve voi johtua muistakin syistä kuin uusista päätelmistä ja tarve voi ilmetä myös yksityisen edun kautta. Kaikkiin ympäristölupapäätöksiin tulisi yhdenmukaisesti edelleen sisällyttää lupamääräysten tarkistamisajankohtaa koskeva määräys.

Pykälän 2 momentin mukaan valvontaviranomainen arvioi lupamääräysten tarkistamisen tarpeen 1 momentin perusteiden mukaisesti. Jos lupamääräyksiä ei ole tarpeen tarkistaa, viranomainen antaa tätä koskevan arvionsa toiminnanharjoittajalle ja asian käsittely viranomaisessa päättyy.

Mikäli valvontaviranomainen siis katsoo, että lupamääräyksiä ei ole tarpeen tarkistaa, asiassa ei tehdä päätöstä. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että asiassa tulisi tehdä päätös myös tällaisessa tilanteessa. Ennen päätöksen tekemistä asiassa tulisi varata 98 §:n tarkoittamille tahoille tilaisuus tulla kuulluksi.

8 luku

89 §: Pykälän mukaan lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa 53 §:n nojalla saadun selvityksen perusteella, jos se on tarpeen ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran ehkäisemiseksi.

Hallinto-oikeus huomauttaa, että selvitysvelvollisuutta koskevan lupamääräyksen antamisesta on säädetty ehdotuksen 56 §:ssä eikä 53 §:ssä.

Pykälä vastaa nykyisen ympäristönsuojelulain 55 §:n 3 momenttia ja sopisi asiallisesti paremmin ehdotuksen 56 §:n 3 momentiksi.

94 §: Pykälän mukaan lupaviranomainen voi toiminnanharjoittajan tai valvontaviranomaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan saattaa ympäristöluvan vanhentuneet tiedot ajan tasalle antamalla asiasta selventävän päätöksen.

Ympäristöluvan vanhentuneiden tietojen saattaminen ajan tasalle kuuluu luontevasti toiminnanharjoittajan tai valvontaviranomaisen tehtäviin. Hallinto-oikeus esittää kohdan "tai omasta aloitteestaan", toisin sanoen viran puolesta, poistamista lupaviranomaisen rooliin kuulumattomana.

9 luku

99 §: Pykälän 1 ja 2 momenteissa on säädetty ilmoituksesta valtion valvontaviranomaiselle ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröintiä varten. Ehdotuksen mukaan ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin ennen toiminnan aloittamista.

Hallinto-oikeus pitää selvyyden vuoksi tärkeänä, että termin "hyvissä ajoin" tilalle asetetaan tarkka määräaika.

Pykälässä mainittu liite 4 puuttuu vielä tässä vaiheessa. Hallinto-oikeus ottaa pyydettäessä kantaa liitteen sisältöön sen valmistuttua.

10 luku

101 §: Pykälässä on rajoitettu ilmoituksenvaraiseen toimintaan ryhtymistä siten, että toimenpiteeseen ei saa ryhtyä tai toimintaa aloittaa ennen kuin ilmoituksen jättämisestä on kulunut 30 vuorokautta, jollei kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä määrätä tätä lyhyemmästä ajasta.

Muutoksenhakuprosessi ei ehdi edellä mainitussa ajassa edelleenkään toteutua, kun kyse on kertaluonteisesta lyhytaikaisesta tapahtumasta. Tämän johdosta hallinto-oikeus katsoo, että ilmoitusmenettelyyn sopisi muutoksenhaun osalta paremmin oikaisumenettely. Näin pystyttäisiin edes jossain määrin turvaamaan haitankärsijälle todellinen mahdollisuus muutoksenhakuun. Hallinto-oikeuteen tulisivat mahdollisesti enää periaatteellimmat valitukset meluilmoituksista.

11 luku

Ei huomautettavaa.

12 luku

Ei huomautettavaa.

13 luku

117 §: Polttolaitos tulisi määritellä jo 13 luvun alussa, 117 §:ssä. Nyt määritelmä on tosiasiallisesti ehdotetussa 119 §:ssä. Joka tapauksessa 119 §:n otsikkoa tulisi täsmentää sen sisältämän määritelmän vuoksi.

122 §: Hallinto-oikeus katsoo, että menettelyä tulisi täsmentää niin, että ennen päätöksen antamista tulisi työ- ja elinkeinoministeriölle varata tilaisuus tulla kuulluksi.

125 §: Ehdotetun 32 §:n mukaan luvan saaneen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun olennaiseen toiminnan muuttamiseen on oltava lupa. Hallinto-oikeus katsoo, että 125 §:n 1 momentti tulisi poistaa tarpeettomana. Sen sijaan 32 §:n 1 momenttiin tulisi lisätä viittaus teollisuuspäästädirektiivin 30 artiklan 7 kohtaan. Lisäksi hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, onko 125 §:n 2 momentti 168 § huomioon ottaen tarpeellinen.

126 - 131 §: Hallinto-oikeus katsoo, että 126 - 131 §:t olisi selvyuden vuoksi hyvä sijoittaa oman "Kansallinen siirtymäsuunnitelma" -väliotsikon alle.

Hallinto-oikeus myös toteaa, että suurten laitosten ja suurten polttolaitosten valvontaa koskevat menettelysäännökset ovat melko vaikeaselkoisia ja näyttävät pohjautuvan suoraan direktiiviin. Käytännössä kaikille menettelyille ei välttämättä ole tarvetta kansallisessa lainsäädännössä.

14 luku

134 §: Pykälän mukaan, jos maaperä tai pohjavesi on ilmeisesti pilaantunut, puhdistamisesta 132 §:n mukaan vastuussa olevan on selvitettävä alueen pilaantuneis-

suus ja puhdistamistarve.

Hallinto-oikeus katsoo, että pykälän nykyistä vastaava sanamuoto nostaa tarpeettomasti selvittämisen kynnystä ja viivästyttää asian käsittelyä. Seurauksena on usein kaksi valituskierrosta, jolloin ensin riidellään selvittämisvastuussa olevasta tahosta ja myöhemmin puhdistamisvelvollisuudesta. Tämän vuoksi sanojen "puhdistamisesta vastuussa olevan" tilalle tulee muuttaa "puhdistamisesta mahdollisesti vastuussa oleva". Jos vastuutaho osoittautuu myöhemmin toiseksi, selvittämiskustannukset voidaan määrätä vastuussa olevan maksettaviksi.

15 luku

Ei huomautettavaa.

16 luku

153 §: Hallinto-oikeus esittää, että pykälän 2 momentin ensimmäiseen lauseeseen lisätään selvyuden vuoksi kohta "niin, ettei aiheudu pilaantumisen vaaraa".

154 §: Pykälä on sinänsä moitteeton. Hallinto-oikeus huomauttaa kuitenkin, että valtioneuvoston asetus edellyttää yksittäisiltä kiinteistöiltä 30 prosentin typenpoistoa, joka ei ole joka paikassa tarpeen. Vastaavaa typenpoistoa ei vaadita edes kaikilta kunnallisilta puhdistamoilta.

155 §: Säätelyn tarkoituksena tulee olla ympäristön pilaantumisen estäminen. Poikkeukset on sidottava pilaantumisen vaaraan eli poikkeus voidaan myöntää, jos muun muassa jätevesien pienestä määrästä ei aiheudu vaaraa ja poikkeus on tarpeen esimerkiksi pykälässä mainittujen sosiaalisten tai muiden syiden perusteella.

17 luku

Ei huomautettavaa.

18 luku

Ei huomautettavaa.

19 luku

190 §: Pykälän mukaan valtion viranomaisen 81 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen voidaan hakea oikaisua valtion ympäristölupaviranomaiselta. Mikäli myös siitä 81 §:n 3 momentin mukaisesta arviosta, että lupamääräyksiä ei ole tarpeen tarkistaa, tehtäisiin päätös, 190 §:n mukaisen menettelyn tulisi olla muidenkin tahojen kuin toiminnanharjoittajan käytettävissä.

192 §: Pykälässä ympäristölupapäätöstä koskevan valituksen johdosta suoritettava kuulemisesta on sisällöllisesti säädetty samoin kuin nykyisen ympäristönsuojelulain 98 §:ssä. Ainoa muutos on se, että menettelystä huolehtii jatkossa muutoksenhakuviranomainen ehdotuksen 186 §:n johdosta.

Kyse on merkittävästä muutoksesta, jonka vaikutuksia ei ole lainvalmistelun yhteydessä selvitetty. Kuuleminen keskitetään yhteen paikkaan aikaisempien neljän aluehallintoviraston ja kuntien sijaan. Ehdotuksen mukainen kuulemismenettely vaikuttaa niin hallinto-oikeuden kuin myös lupaviranomaisten resurssitarpeisiin. Muutoksen aiheuttama työmäärä sitoo hallinto-oikeuden resursseja karkeasti arvioiden muutaman henkilötyövuoden verran. Valituksista kuulemisesta aiheutuvat kustannukset siirtyvät aluehallintovirastoilta ja kunnallisilta viranomaisilta Vaasan hallinto-oikeuden vastattaviksi.

Kuuleminen ympäristölupapäätöstä koskevien valitusten johdosta voidaan periaatteessa jo prosessinjohtollisista syistä hoitaa hallinto-oikeudesta käsin. Asianosaisen kuulemisen tarve on kuitenkin tapauskohtainen eikä kuulemisen laajuuden todellista tarvetta ole lakiehdotuksessa selvitetty lainkaan. Nyt ehdotettua kuulemismenettelyä on turhan työn välttämiseksi syytä keventää. Hallinto-oikeuden harkintavaltaa on tarpeen lisätä siltä osin, keitä asianosaisia on valitusten johdosta perusteltua kuulla. Toiminnan tehokkuuden lisäksi keventämistä puoltavat myös taloudelliset syyt.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen päätöksenteossa tulee toteutettavaksi hallintomenettelyvaiheessa. Lupahakemuksesta tiedottaminen on tältä osin merkittävässä asemassa. Hallinnon ja oikeuslaitoksen välisen eron tulee kuitenkin näkyä hallinto-oikeuden muutoksenhakumenettelyssä. Kansalaisten

osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ei voi enää tuomioistuinvaiheessa toteutua samalla tavoin kuin hallinnossa. Säilyttääkseen puhevaltansa asianosaisen on valitettava lupaviranomaisen päätöksestä. Jo nykyisen ympäristönsuojelulain 98 §:n mukaisen kuulemismenettelyn merkitys on käytännössä vähäinen niiden naapureiden osalta, jotka eivät ole valittaneet. Muiden naapureiden vastineissaan esittämät vaatimukset jätetään valitusajan jälkeen tehtyinä tutkimatta.

Haitankärsijän tai viranomaisen valituksesta on tarpeen kuulla vain toiminnanharjoittajaa, päätöksen tehnyttä viranomaista ja valvontaviranomaista. Vain toiminnanharjoittajan valituksesta on tarpeen antaa kuuluttamalla tieto ja varata tilaisuus vastineen antamiseen kaikille valitusoikeuden omaaville haitankärsijöille ja valvontaviranomaisille. Kuulemisen laajuus tulee jättää harkinnanvaraiseksi niiden tilanteiden varalta, joissa kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Edellä mainittu menettely ei vaaranna tai heikennä asianosaisten oikeusturvaa ja sen toteutumista.

Hallinto-oikeus toteaa, että nyt voimassa olevassa laissa samoin kuin lakiehdotuksen 186 §:n mukaan valituksista kuuleminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa tapahtuu hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti ilman erikseen säädettyä valituksen kuuluttamisvelvoitetta.

Edellä mainitun perusteella hallinto-oikeus esittää siten, että ehdotettu ympäristönsuojelulain 192 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Ympäristölupapäätöstä koskevasta luvan hakijan valituksesta on, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, tiedotettava kuuluttamalla vähintään 14 päivän ajan Vaasan hallinto-oikeuden ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan. Kuulutuksessa on ilmoitettava, missä asiakirjat ovat nähtävillä. Luvan hakijan valituksen johdosta on lisäksi varattava tilaisuus vastineen antamiseen niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Muutoin valituksista on kuultava siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Samalla on ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

Lopuksi hallinto-oikeus huomauttaa, että mikäli edellä kuvatuista kevennyksistä ei

pidetä mahdollisena, kuulemismenettelyn muuttamista nykyisestä on harkittava uudelleen laajemman selvitystyön pohjalta.

195 §: Pykälässä on nykyisen ympäristönsuojelulain 101 §:n mukaisesti annettu lupaviranomaiselle oikeus perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, määrätä, että toiminta voidaan aloittaa muutoksenhausta huolimatta.

Hallinto-oikeus pitää tarpeellisena, että uudessa ympäristönsuojelulaissa määritellään tarkemmin, mikä on pykälän tarkoittama perusteltu syy. Lähtökohtana tällä hetkellä on, että tällaisena syynä pidetään ympäristönsuojelullista syytä. Jätehuoltosuunnitelman tai vesienhoitosuunnitelman toteuttaminen tai kaavallinen syy ovat sen sijaan ongelmallisia, samoin taloudellinen syy, painava yleinen etu tai oikeusturvaperuste, kuten se, että asian käsittely lupaviranomaisessa on kestänyt kohtuuttoman kauan. Oikeuskäytännössä on katsottu, että vanha toiminta tai liityntä toiseen hankkeeseen saattavat oikeuttaa helpommin aloittamislupa. Samoin jätehuollon turvaaminen on hyväksytty perustelluksi syyksi toiminnan aloittamiseen, toisin kuin muun tavanomaisen toiminnan toimintaedellytysten turvaaminen. Edelleen vesiensuojelurakenteiden, kuten laskeutusaltaiden ja pintavalutuskenttien tekeminen on riittänyt perusteeksi toiminnan rajoitettuun aloittamiseen. Epäselvää sen sijaan on, mikä on tilanne muuntyyppisten hankkeiden valmisteluun tähtäävien toimenpiteiden, esimerkiksi meluvallien tekemisen osalta.

20 luku

203 §: Pykälän 3 momentin lopussa on turhaan 4 momentin aloittava kohta "Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:".

21 luku

219 §: Hallinto-oikeus katsoo, että tulisi selventää, mitä laitoksia 219 §:n siirtymäsäännös koskee.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, jonka jäseninä ovat olleet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Reijo Hellman, Marja Lampi, Kari Hauru ja Yrjänä Honkavaara, luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit Jan Eklund, Pirjo-Liisa Saloranta, Sauli Viitasaari ja Merja Manninen, tekniikan alan hallinto-oikeustuomari Mauri Kerätär sekä hallinto-oikeussihteerit Riikka Mäki ja Janika Gummerus.

Ylituomari

Liisa Talvitie