

Asia: VN/18003/2024

## **Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain lupamääräysten tarkistamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

**Näkemyksenne kaivostoimintaa koskevasta lupamääräysten tarkistamismenettelystä (71 §):  
Er åsikt om förfarandet för översyn av tillståndsvillkoren för gruvdrift (71 §):**

Vaasan hallinto-oikeuden lausunto

Hallinto-oikeus on lainvalmistelun aikaisemmalla lausuntokierroksella todennut, että ympäristönsuojelulaista kumotun 71 §:n mukaisen tarkistamismenettelyn palauttaminen ympäristönsuojelulakiin on hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti tarpeellinen ja perusteltu muutos. Nyt ehdotettu lakimuutos on kuitenkin oleellisesti muuttunut aikaisemmasta ja hallinto-oikeus katsoo, että lakimuutos edellyttää perustavaa uudelleenarviointia, jossa olisi otettava huomioon jäljempänä mainitut seikat.

Ympäristönsuojelulain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta. Laissa määriteltyihin tavoitteisiin pyritään pääsemään useilla laissa säädetyillä erilaisilla uutta ja olemassa olevaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskevilla hallinnollisilla menettelyillä.

Ympäristön pilaantumiseen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla on oltava ympäristölupa (27 §), luvan saaneen toiminnan olennaiseen muutokseen on oltava ympäristölupa (29 §), ympäristölupaa voidaan myöhemmin muuttaa toiminnanharjoittajan aloitteesta (89.1 §) taikka viranomaisten tai haitankärsijöiden aloitteesta (89.2§). Yksittäisen kysymyksen osalta lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa erityisen selvityksen perusteella (54 §). Tarkkailua koskevia määräyksiä voidaan tarkistaa luvan voimassa olosta huolimatta (65 §). Edellä mainitut menettelyt koskevat yhtäläisesti kaikkea ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa ympäristöluvanvaraista toimintaa. Poikkeuksen yhtenäisestä menettelystä muodostaa toistaiseksi vain mahdollisuus tarkistaa direktiivilaitoksen ympäristölupaa BAT-päätelmien julkaisemisen jälkeen (80 §). Poikkeus perustuu unionin lainsäädäntöön. Mainittujen menettelyjen lisäksi muuta kuin

ympäristöluvanvaraista toimintaa säännellään muun ohella yleistä ilmoitusmenettelyä (10 a luku), rekisteröitävää toimintaa (11 luku) ja kertaluonteista ilmoitusmenettelyä (YSL 12 luku) koskevilla lainkohdilla.

Lakiehdotuksen mukaan kaivos- ja rikastustoiminnalle luotaisiin ympäristönsuojelulakiin uusi menettely, joka ei koskisi muuta ympäristöä pilaavaa toimintaa. Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että hallinnolliset menettelyt ovat mahdollisimman selkeitä, yhtenäisiä ja tarpeelliseksi todettuja. Menettelyn kohdistamista vain yhteen toimialaan on syytä tarkastella kriittisesti. Esitystä on perusteltu osittain sillä, että se tukee muun ohella haitankärsijöiden osallistumismahdollisuuksia (s. 27). Voitaneen kuitenkin pitää mahdollisena, että vain yhtä toimialaa koskevien erityissäännösten lisääminen lakiin on omiaan entisestään vaikeuttamaan ympäristönsuojelulain kokonaisuuden ymmärtämistä ja sen hahmottamista, millä tavoin kukin ympäristönsuojelulain mukainen menettely asiaan vaikuttaa.

Lakiehdotuksen perusteluista ei ilmene, miksi ympäristönsuojelulain tavoitteiden saavuttaminen edellyttää pelkästään yhteen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimialaan kohdistuvaa sääntelyä. Muutosesityksen tarve ja perusteet jäivät esityksessä avoimiksi. Esityksessä todetaan muun ohella, että sääntelyllä voitaisiin osaltaan tukea vesipuidedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan g ja h kohdan velvoitteen täytäntöönpanoa (s. 24). Epäselväksi jää, minkä vuoksi velvoitteen täytäntöönpanoa on tarpeen tukea vain kaivos- ja rikastustoiminnan osalta.

Lainvalmisteluaineistosta saa käsityksen, että ympäristöviranomaisten aikaisemman lausuntokierroksen aikana ilmaisema näkemys tarkistamismenettelyn palauttamisen tarpeellisuudesta on kohdistettu pelkästään kaivos- ja rikastamatoimintaan vain siitä syystä, että muut toimialat ovat sitä vastustaneet. Hallinto-oikeus korostaa, että hallinnollisten menettelyjen pitäisi yhtäältä olla tarpeellisia lain tavoitteiden saavuttamiseksi ja toisaalta niiden tulisi olla mahdollisimman yhtäläisiä kaikille ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaville toiminnoille.

Lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa 71 §:n osalta perusteiksi on esitetty seikkoja, jotka ovat kaivostoiminnassa tyypillisiä toiminnan muutoksia sen elinkaaren aikana. Esitys perustuu tältä osin virheelliseen käsitykseen nykyisen lainsäädännön edellyttämistä ja mahdollistamista menettelyistä. Lainkohdan perusteluissa mainitut seikat edellyttävät lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain 29 §:n nojalla muutoksen hakemisesta voimassa olevaan lupaan. Kaivannaisjätealueiden perustaminen ja käyttö, uusien louhosten avaaminen, kaivannaisjätteen laadun muutos, kaivannaisjätealueiden käytöstä poistaminen ja vesienhallinnassa tapahtuvat muutokset ovat tyypillisiä kaivostoiminnan elinkaareen liittyviä toiminnan olennaisia muutoksia, jotka aiheuttavat alkuperäisen ympäristöluvan muuttamisen tarpeen. Koska lakiesityksellä ei ole rajattu ympäristönsuojelulain 29 §:n käyttöalaa kaivostoiminnan osalta, ei edellä mainituilla kaivostoiminnan elinkaareen liittyvillä seikoilla voida perustella tarkistamismenettelyn tarpeellisuutta kaivostoimintaa koskien. Kun otetaan huomioon teollisuuspäästädirektiivin 20 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jottei mihinkään toiminnanharjoittajan suunnittelemaan olennaiseen muutokseen ryhdytä ilman tämän direktiivin mukaista lupaa, tarkistamismenettelystä säätämällä ei voida siirtää toiminnan

olennaisten muutosten arviointia ja tarpeellisten lupamääräysten antamista. Koska kaivostoiminnassa tapahtuu edellä kuvattuja toiminnan olennaisia muutoksia tyypillisesti noin 3–5 vuoden välein, tarkistamismenettelyn kohdistamista vain kaivostoimintaan olisi tullut tarkastella perehtymällä tarkemmin kaivostoimintojen elinkaareen lain nykyisten menettelysäännösten valossa.

Esitetyn 71 §:n 1 momentin sanamuodon perusteella on oletettavaa, että ”perusteltu syy” sisältäisi jonkinlaisen aineellisen kynnyksen. Perusteluja lukiessa vaikuttaa alkuun siltä, että ”perusteltu syy” olisi yksin se, että kysymys on kaivostoiminnasta. Myöhemmin todetaan, että sanamuodolla viitattaisiin ”viranomaiseen kohdistuvaan korostettuun perusteluelvoitteeseen.” Viranomaisella on kuitenkin jo hallintolain 44 ja 45 §:n sekä ympäristönsuojelulain 83 §:n ja ympäristönsuojeluasetuksen 21 §:n perusteella velvollisuus perustella päätös. Jatkovalmistelussa tulisi vähintäänkin pohtia, onko mainittua ”perusteltua syytä” tarpeen ottaa lainkaan säännökseen. Jos mainittua määrettä pidetään tarpeellisena, olisi syytä täsmentää sen tosiasiallista merkitystä erityisesti siihen nähden, että momentin viimeisessä virkkeessä on lueteltu edellytyksiä sille, missä tilanteissa määräyksen antaminen on ”painavasta syystä” tarpeen. Myöskään mainitun ”painavan syyn” tosiasiallinen sisältö ei esityksestä selviä. Nyt esitetystä muodosta momentissa tarkoitettua määräyksen lisääminen edellyttää tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutusten epävarmuuden lisäksi ”painavaa syytä” ja ”perusteltua syytä.” Esityksessä ei sen sijaan ole lainkaan liitetty 71 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräyksen antamista siihen, että sen avulla pyrittäisiin varmistamaan ympäristönsuojelulain 49 §:ssä tarkoitetuista luvan myöntämisen edellytyksistä.

Lainvalmistelun taustalla oleva käsitys ympäristöluvan myöntämisedellytysten täyttymiseksi edellytettävistä selvityksistä uuden tai laajenevan kaivostoiminnan osalta jää epäselväksi. On selvää, että toiminnan ympäristövaikutuksista saadaan tarkempaa tietoa toiminnan aikana tarkkailua koskevien määräysten kautta. Toiminnanharjoittajan intressissä on tuottaa mahdollisimman luotettavaa tietoa lupaharkinnan tueksi. Jos kuormitus osoittautuu suuremmaksi kuin lupaa myönnettäessä on arvioitu, asiaa on arvioitava lupaviranomaisessa uudestaan. Lainvalmistelun taustalla näyttäisi olevan virheellinen käsitys ympäristöluvan myöntämisedellytysten täyttymisen tarpeellisuudesta toimintaa harjoitettaessa. Ympäristöluvan myöntämisedellytysten on täytyttävä koko sen ajan, kun toimintaa harjoitetaan, eikä arviointia ole lain tavoite ja tarkoitus huomioon ottaen mahdollista rajoittaa tehtäväksi vain ympäristölupaa ensimmäistä kertaa myönnettäessä. Näin ollen myös tarkistamismenettelyn yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen on varmistuttava siitä, että toimintaa harjoitetaan siten, että ympäristöluvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät.

Asian jatkovalmistelussa olisi otettava edellä mainittujen seikkojen ohella huomioon teollisuuspäästädirektiivin 21 artiklan vaatimus direktiivilaitosten lupamääräysten tarkistamisesta ja ajantasaistamisesta. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon, että BAT-päätelmien tarkistaminen ei ole edennyt teollisuuspäästädirektiivin 13 artiklan mukaisessa 8 vuoden sykleissä, minkä seurauksena ympäristönsuojelulain 80 §:n mukaisella tarkistamismenettelyllä ei pystytä varmistamaan, että toimintaa koskevat lupamääräykset perustuvat teollisuuspäästädirektiivin ja ympäristönsuojelulain edellyttämällä tavalla parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Tällä hetkellä sovellettavista ja Suomen kannalta merkityksellisistä BREF-asiakirjoista rauta- ja terästeollisuutta koskeva asiakirja on vuodelta 2012 ja massa- ja paperiteollisuutta koskeva vuodelta 2014.

Esityksessä ympäristönsuojelulain 198 §:ään esitetään lisättäväksi virke, jonka mukaan valitus 71 §:n mukaisesta lupamääräysten tarkistamista koskevasta määräyksestä tai siitä, että lupapäätöksessä ei ole annettu 71 §:ssä tarkoitettua määräystä, ei estä toiminnan aloittamista. Tämä on hallinto-oikeuden käsityksen mukaan omiaan lisäämään epäselvyyttä siitä, missä tilanteissa päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen. Valituksessa hallinto-oikeudelle voidaan kuvitteellisesti vaatia esimerkiksi yleisellä tasolla lupapäätöksen muuttamista perustellen tätä toiminnassa käytettävän tekniikan uutuudella ja päästöraja-arvojen saavuttamisen epävarmuudella ja näihin seikkoihin liittyvien selvitysten puutteellisuudella. Tässä kuvitteellisessa tilanteessa valvova viranomainen joutuisi arvioimaan, onko kysymyksessä mainitussa virkkeessä tarkoitettu valitus ja onko päätös siis täytäntöönpanokelpoinen vai ei. Epäselvien täytäntöönpanosäännösten lisääminen ympäristönsuojelulakiin ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole sen paremmin toiminnanharjoittajan, haitankärsijöiden kuin viranomaistenkaan kannalta toivottavaa. Luvanvaraisen toiminnan aloittamisesta muutoksenhausta huolimatta säädetään ympäristönsuojelulain 199 §:ssä. Vielä on syytä todeta, että esitetty 71 §:ssä tarkoitettu määräys ei millään tavalla rinnastu 198 §:n 1 momentissa nykyisin mainittuun valitukseen korvauksista. Voimassa olevan ympäristönsuojelulain 126 §:n nojalla korvausasia voidaan siirtää ratkaistavaksi myöhemmin kuin kysymys luvan myöntämisestä.

Hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa ympäristönsuojelulain 42 §:n muutoksesta.

Lausunnon ovat valmistelleet lainoppinut hallinto-oikeustuomari Arto Hietaniemi ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Sauli Viitasaari.

Ylituomari Riikka Mäki

**Voitte esittää tässä muut kommenttinne esitysluonnoksesta:**

**Här kan ni lämna era övriga kommentarer om utkastet till proposition:**

-

Mäki Riikka  
Vaasan hallinto-oikeus