

Asia: VN/18003/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (lupamääräysten tarkistamismenettely)**

### Lausunnonantajan lausunto

**Näkemyksenne ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettavasta lupamääräysten tarkistamismenettelystä (uusi 71 §)?**

**Vad är er åsikt om det förfarande för översyn av tillståndsvillkoren som enligt propositionen ska tas in i miljöskyddslagen (den nya 71 §)?**

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet pitävät ehdotettua uutta ympäristönsuojelulain 71 §:ää kannatettavana, mutta kiinnittävät huomiota seuraaviin seikkoihin.

#### Terminologia

Lakiehdotuksen 71 §:n 1 ja 3 momentissa on mainittu nimeltä Lupa- ja valvontavirasto. Ympäristölupavastuualueet huomauttavat, että tämä poikkeaa ympäristönsuojelulain muusta terminologiasta. Termistön yhdenmukaisuuden säilyttämiseksi on syytä harkita käytettävän termiä valtion ympäristölupaviranomainen.

Jatkovalmistelussa syytä harkita ja arvioida myös ylipäätään tarkistaminen-termin käyttö ehdotetussa 71 §:ssä, sillä termiä käytetään myös direktiivilaitosten BAT-asioissa (ympäristönsuojelulaki 80 §).

Lakiehdotuksen 71 §:n 1 momentin mukaan tarkistamista koskeva määräys olisi mahdollista antaa muun muassa tekniikan uutuuden vuoksi. Tekniikoihin liittyviä tarkistamistarpeita katetaan pääsääntöisesti direktiivilaitosten ympäristölupien tarkistamismenettelyllä (ympäristönsuojelulain 80 ja 81 §:t). Termin ”uusi tekniikka” käyttäminen ympäristönsuojelulaissa erilaisessa tai laajemmassa merkityksessä kuin teollisuuspäästödirektiivissä on omiaan aiheuttamana haasteita lain tulkinnassa ja soveltamisessa. Kun samaa termiä käytetään EU:n direktiiviin pohjautuvassa

lainsäädännössä ja kansallisessa lainsäädännössä, on olemassa erittäin suuri riski, että kansalliseen harkintaan perustuva tulkinta muuttuu Euroopan unionin tuomioistuimen päätösten myötä erilaiseksi kuin lakia säädettäessä on tarkoitettu. Uudistettuun teollisuus päästödirektiiviin on lisätty uusiin tekniikoihin liittyviä poikkeamismenettelyjä (artiklat 27b ja 27c), jotka implementoidaan kansalliseen lainsäädäntöön myöhemmin. Terminologiaa ja tarkistamisen perusteita tulisi tältä osin vielä jatkovalmistelussa harkita.

## Suhde muuhun sääntelyyn ja aikataulu

Ympäristölupavastuualueet toteavat, että jatkovalmistelussa olisi vielä syytä kiinnittää tarkempaa huomiota EU-sääntelystä (teollisuus päästödirektiivi, jätevesidirektiivi, vesipolitiikan puitedirektiivi) johtuviin lainsäädännön muutostarpeisiin sekä arvioida ehdotetun muutoksen ajallista ja sisällöllistä suhdetta näihin. Kaikki mainitut muutokset tulisi mahdollisuuksien mukaan saattaa lainsäädäntöön samanaikaisesti, jotta mahdolliset ristikkäisvaikutukset tulisivat arvioitua.

Muutoin ympäristölupavastuualueet pitävät lähtökohtaisesti sopivana ehdotettua voimaantulon aikataulua sekä siirtymäsäännöstä, jonka mukaan ehdotettavaa 71 §:ää sovellettaisiin lain voimaan tullessa olemassa oleviin toimintoihin vasta 1.1.2027 alkaen.

## Tarkistamismenettelyn soveltamisala

Ehdotetun 71 §:n perusteella tarkistamisesta voitaisiin jatkossa määrätä perustellusta syytä. Määräys voidaan antaa, jos se on välttämätön toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuden vuoksi. Tarkistaminen kohdistuisi vain toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskeviin määräyksiin.

Ympäristölupavastuualueet toteavat, että ehdotettu tarkistamismenettely on aiempaan tarkistamissääntelyyn verrattuna selvästi uusi menettely. Sen käyttöala on rajatumpi ja se lähenee osin ympäristönsuojelulain 54 §:ää. Rajausta voidaan pitää lähtökohtaisesti selkeänä. Pykäläehdotuksesta ja esitysluonnoksesta ilmenee selvästi, ettei tarkoituksena ole, että tarkistamisesta määrättäisiin jatkossa kaikissa luvissa. Tämä ei ollut myöskään aiemman tarkistamismenettelyn tarkoitus, mutta sen kohdalla soveltamiskäytäntö muodostui kuitenkin sellaiseksi, että tarkistamisesta määrättiin lähes poikkeuksetta. Tähän on viitattu myös esitysluonnoksessa (s. 18). Ympäristölupavastuualueet katsovat, että ehdotetun tarkistamismenettelyn soveltamiskäytäntöä on syytä jatkossa seurata. Myös nyt ehdotetun tarkistamismenettelyn kohdalla voidaan tunnistaa mahdollisuus, että tarkistamismääräys asetetaan ikään kuin varmuuden vuoksi useammin kuin lainsäätäjällä on tosiasiallisesti tarkoittanut. Toisaalta on myös mahdollisuus, että kynnys tarkistamismenettelyn käytölle asettuu korkeammaksi kuin lainsäätäjällä on tarkoittanut. Tällöin sääntelyn merkitys jää vähäiseksi ja sen tarkoitus saavuttamatta.

Lausunnossa jäljempänä on arvioitu erikseen sitä, miten ehdotettu sääntelyvaihtoehto vastaa aiemman tarkistamismenettelyn poistamisesta aiheutuneisiin haasteisiin/haittoihin.

Ympäristölupavastuualueet pitävät hyvänä, että ehdotettua tarkistamismenettelyä ei ole rajattu sovellettavaksi vain tiettyjen toimialojen lupiin. Menettelyn rajaamista vain valtion ympäristölupaviranomaisen myöntämiin lupiin voidaan pitää pääasiassa selkeänä. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, miten menetellään, mikäli valtion lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluva asia on siirretty kunnan lupaviranomaiselle ympäristönsuojelulain 38 §:n perusteella.

Ympäristölupavastuualueet katsovat, että ehdotetun 71 §:n rakenteen selkeyttämiseksi sen 1 momentin ja 2 momentin virkkeiden järjestystä voisi olla vielä syytä harkita. Ehdotetun pykälän 2 momentin toisessa virkkeessä on tarkennettu seikkoja (toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laajuus ja merkittävyys), jotka on otettava huomioon tarkistamista koskevan määräyksen antamista harkittaessa. Tämä asia vaikuttaisi kuuluvan sisällöllisesti enemmänkin 1 momenttiin, jossa säädetään niistä tilanteista, joissa määräys voidaan antaa. Nyt se sen sijaan on sijoitettu vasta sellaisen virkkeen jälkeen, jossa käsitellään jo määräyksen sisältöä (2 momentti ensimmäinen virke). Ympäristölupavastuualueet ehdottavat, että 2 momentin toinen virke siirretään 1 momentin viimeiseksi virkkeeksi.

Esitysluonnoksen (s. 27) mukaan vaikutusten epävarmuuden vuoksi tarkistettavia voisivat olla erityisesti päästöjä veteen koskevat lupamääräykset. Ympäristölupavastuualueet huomauttavat, että myös muihin päästöihin voi liittyä vastaavia epävarmuuksia, jotka voivat johtaa tarpeeseen määrätä lupamääräysten tarkistamisesta.

Ympäristölupavastuualueet katsovat, että ehdotettu tarkistamismenettely voi joissain tilanteissa mahdollistaa sen, että toimintaa koskevaa lupaa ei ole tarve myöntää määräaikaisena. Kuten esitysluonnoksessakin on todettu (s. 27), ympäristönsuojelulain 87 §:n 1 momentti ja ehdotettu 71 § ovat osin päällekkäisiä. Lupamääräysten tarkistamisesta määräämisen edellytykset lähenevät tekijöitä, joiden perusteella lupa tulisi antaa määräaikaisena. Siten ehdotettu tarkistamismenettely ei kuitenkaan automaattisesti johda siihen, että lupia ei enää annettaisi määräaikaisena. Lisäksi, mikäli lupa on myönnetty määräaikaisena, uudessa lupakäsittelyssä tarkastellaan myös luvan myöntämisen edellytyksiä, mikä poikkeaa tarkistamismenettelystä.

Tarkistamisasian käsittelyä koskeva menettely

Esitysluonnoksen 71 §:n 4 momentin mukaan lupamääräysten tarkistamista koskevan asian käsittelyssä noudatetaan ympäristönsuojelulain 96 §:n ns. kevennettyä menettelyä. Ympäristölupavastuualueet katsovat, että perusteluissa olisi syytä tähdentää, että asianosaisten kuulemisen on oltava aina riittävää. Käytännössä lieneekin todennäköistä, että menettelyssä

noudatetaan yleensä täysimääräisesti ympäristönsuojelulain 5 luvun säännöksiä menettelystä, kun otetaan huomioon tarkistamisen kohde (toiminnan päästöt ja tarkkailu). Jo lain valmisteluvaiheessa tulisi selvittää tarkemmin lupaviranomaisen mahdollisuudet hyödyntää asian käsittelyssä 96 §:n mukaisia keventämissä.

## Suhde lupaharkintaan

Ympäristölupavastuualueet korostavat, että lupahakemuksessa esitettäviä tietoja, luvan myöntämisen edellytyksiä tai niiden harkintaa koskeva sääntely ei ole muuttumassa. Ehdotettu tarkistamismenettely täydentäisi edellä mainittuja. Tarkistamisessa on kyse nimenomaisesti toiminnalle asetettujen lupamääräysten tarkistamisesta, jolla voitaisiin varmistaa esitettyjen tietojen ja arviointien oikeellisuus sekä siten annettujen lupamääräysten riittävyys ja oikeellisuus. Kyse ei ole toiminnalle tehtävästä uudesta lupaharkinnasta. Lupaviranomaiselle olisi jo varsinaista uutta lupaa tai toiminnan olennaista muuttamista koskevassa hakemuksessa esitettävä riittävät tiedot luvan myöntämisen edellytysten arvioimiseksi ja esimerkiksi päästöraja-arvoja koskevien määräysten asettamiseksi. Lupaviranomainen tekee lupaharkinnan kuten ennenkin. Tarkistamismenettelyssä esitettävät selvitykset eivät sinällään enää koskisi lupaharkinnan kannalta keskeisiä seikkoja. Mainittuja seikkoja olisi perusteluissa syytä vielä korostaa.

Mahdollisena riskinä voidaan nähdä se, että esimerkiksi erityisesti pitkäaikaisvaikutusten osalta hakemuksissa esitettäisiin suppeampia tietoja tarkistamismenettelyn määrittämisen mahdollisuuden vuoksi. Lupahakemusten tason tulee jatkossakin pysyä vähintään nykyisellä tasolla. Toiminnassa tai valvonnassa tulee edelleen tunnistaa tilanteet, joissa on haettava esimerkiksi lupaa toiminnan olennaiseen muuttamiseen sen vuoksi, että toiminta ei vastaa alkuperäisessä lupakäsittelyssä arvioitua tilannetta ja/tai toiminnan päästöt/vaikutukset ovat muuttuneet luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti aiempaa arvioitua huonompaan suuntaan. Tarkistamismenettelyssä ei voida käsitellä tämän kaltaisia tilanteita.

## Vaikutukset muun muassa lupien ajantasaisuuteen ja ympäristönsuojelun tasoon

Esitysluonnoksessa on useammassakin kohdassa tuotu esille aiemman voimassa olleen tarkistamismenettelyn poistamisesta johtuneet haasteet/haitat, joita ovat muun muassa eritasoiset luvat riippuen siitä, milloin ne on annettu, sekä lupien pirstoutuminen useisiin eri päätöksiin, joka on ollut mainittava haaste myös käytännön lupakäsittelyn näkökulmasta. Ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaista aloitemahdollisuutta on käytetty varsin vähän.

Ympäristölupavastuualueet katsovat, että ehdotettu sääntelyvaihtoehto vastaa vain jossain määrin mainittuihin ongelma-kohtiin eikä se merkittävästi muuta tilannetta nykyisestä. Luvat voivat edelleen pirstoutua useisiin päätöksiin, mikäli tarkistamista ei ole mahdollista tehdä kaikille voimassa olevilla lupamääräyksille ja muut kuin tarkistettavat määräykset jäisivät edelleen sellaisenaan voimaan

alkuperäisiin päätöksiin. Ehdotettu sääntelyvaihtoehto ei myöskään turvaa ympäristönsuojelun tason jatkuvaa parantamista ja saman toimialan lupien vaatimustaso voi lisäksi edelleen eriytyä, kun tarkistamismenettelyä on rajattu ehdotetulla tavalla. Rajattunakin tarkistamismenettelyn palauttaminen on kuitenkin ympäristölupavastuualueiden näkemyksen mukaan lisäkeino lupamääräysten ajantasaisuuden varmistamiseksi ja sillä on positiivinen vaikutus päätösten ajantasaisuuteen ja ympäristönsuojelun tasoon.

#### Vaikutukset Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin

Esitysluonnoksen sivulla 22 on arvioitu, että ehdotettava tarkistamismenettelyn palauttaminen ei merkittävästi lisää uuden Lupa- ja valvontaviraston tehtäviä. Arviota ei ole perusteltu. Toisaalta sivulla 23 on todettu, että tarkistamismenettelyn palauttaminen voisi aiheuttaa jonkin verran lisätyötä ympäristölupa-asioiden käsittelyyn Lupa- ja valvontavirastossa, kun vireille tulevien lupa-asioiden määrä kaikkineen jonkin verran kasvaisi. Edelleen on todettu, että tarkistamismenettelyn palauttaminen voisi myös osin keventää Lupa- ja valvontaviraston työtä uutta toimintaa tai olennaista muutosta koskevan ympäristöluvan myöntämisen yhteydessä, kun tarkistamismahdollisuuden myötä toimintaa koskevien lupamääräysten yksityiskohtia voidaan rajatusti tarkastella vielä luvan myöntämisen jälkeen ja luvan tarkistamisvaiheeseen voitaisiin siirtää eräiltä rajatuilta osin tarkempien selvitysten toimittaminen.

Ympäristölupavastuualueet katsovat, että vaikutuksia Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin tai työmäärään on haastavaa tässä vaiheessa arvioida. Tämä riippuu siitä, millaiseksi uuden tarkistamismenettelyn soveltamiskäytäntö muodostuu. Kyseessä on kuitenkin lisäys lupaviranomaisen käsiteltäviin asioihin. Jatkovalmistelussa tulee arvioida lupaviranomaisen työmäärän kasvu ja asian kehittymistä tulee seurata lain voimaantulon jälkeen. Ympäristölupavastuualueet arvioivat, että vireille tulevien asioiden määrä kasvaisi noin 1 htv/aluehallintovirasto eli yhteensä 4 htv. Riittävät resurssit asioiden käsittelyyn on näin ollen varmistettava. Myös lupaviranomaisen sähköisten järjestelmien valmius uusien tarkistamisasioiden käsittelyyn tulee varmistaa.

Lisäksi on huomioitava, että jatkossa tehdään ehdotetun 71 §:n tilanteissa perusteellinen ja osaamista vaativa tarkistamistarpeen harkinta, mikä osaltaan lisää työtä. Ympäristölupavastuualueet huomauttavat myös, kuten edelläkin on todettu, että sääntelyllä ei muuteta luvan myöntämisen edellytysten arviointia eikä keskeisten selvitysten arviointia tai ylipäätään päätöstä luvan myöntämisestä voida siirtää tarkistamismenettelyyn.

Toisaalta voidaan pohtia, vähentääkö uusi menettely ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaisten erityisten selvitysten määrää ja kenties myös 89 §:n mukaisia luvan muuttamista koskevia asioita. Ehdotetun 71 §:n mukaisten asioiden voidaan arvioida olevan lähtökohtaisesti laajuudeltaan suurempia ja laadultaan haastavampia suhteessa esimerkiksi ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaisiin asioihin.

## **Näkemyksenne 88, 91 ja 125 §:ään ehdotettavista muutoksista?**

### **Vad är åsikt om de ändringar som föreslås i 88, 91 och 125 §?**

Lakiehdotuksen 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin luvan rauettamisesta sillä perusteella, että hakemusta lupamääräysten tarkistamiseksi ei ole tehty. Ympäristölupavastuualueet pohtivat, onko luvan raukeaminen oikeasuhtainen seuraus suhteessa siihen, että nyt ehdotetun tarkistamismenettelyn käyttöala ja tarkistettavien määräysten sisältö on rajatumpi kuin aiemmassa tarkistamismenettelyssä.

## **Näkemyksenne ympäristölupahakemuksesta pyydettyjä lausuntoja koskevan 42 §:n muutosehdotuksesta?**

### **Vad är er åsikt om förslaget till ändring av 42 § om utlåtanden som begärs om ansökan om miljötillstånd?**

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet pitävät ympäristönsuojelulain 42 §:ään esitettyä muutosta kannatettavana ja perusteltuna. Muutos vähentäisi sekä lausunnon pyytäjän että erityisesti kunnan terveydensuojeluviranomaisten hallinnollista taakkaa, kun lausuntopyyntö kohdistettaisiin hankkeisiin, joissa olisi aito tarve terveydensuojeluviranomaisen lausunnonle. Lausunto voidaan pyytää tarvittaessa myös varsinaisen lausuntokierroksen jälkeen ennen asian ratkaisua, mikäli ennalta-arvioiden lausuntotarvetta ei ole ollut, mutta tämä todetaan asiassa myöhemmin. Lupaviranomainen osaa tunnistaa tapauskohtaisen tarpeen mainitun viranomaisen lausunnonle.

### **Aluehallintovirastojen ympäristöterveydenhuoltoyksiköiden näkemys**

Aluehallintovirastojen ympäristöterveydenhuoltoyksiköt ehdottavat sanamuotoa muutettavaksi siten, että ympäristölupahakemus lähetetään tiedoksi ja mahdollista lausuntoa varten kunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Tällöin vireillä olevat ympäristölupa-asiat tulisivat terveydensuojeluviranomaisen tietoon, jolloin viranomainen on tietoinen, mitä omalle valvonta-alueelle suunnitellaan tai on tulossa ja voi ottaa sen ennakoivasti huomioon. Kunnan terveydensuojeluviranomaisen valvonta-alue kattaa tyypillisesti monia kuntia. Jos vireillä olevat asiat eivät tule terveydensuojeluun tiedoksi, pahimmillaan kunnan terveydensuojeluviranomainen saa vasta median välityksellä tiedon, mitä alueella on tapahtunut, tai asiakasyhteydenottojen perusteella tietoa toiminnasta mahdollisesti ilmenneistä haitoista. Lisäksi, mikäli ympäristölupahakemukset tulisivat kunnan terveydensuojeluviranomaiselle tiedoksi ja mahdollista lausuntoa varten, mahdollistaisi tämä terveydensuojeluviranomaisen hakemukseen perustuvan arvioinnin, voiko toiminnasta aiheutua terveyshaittaa ja onko siihen syytä ennakoivasti puuttua. Tällöin terveydensuojeluviranomainen (eikä ympäristönsuojeluviranomainen) ratkaisee, onko terveydensuojelun näkökulmasta tarvetta antaa lausuntoa. Hakemusten tiedoksi tuleminen on tärkeää myös varautumisen ja varautumissuunnitelmien yhteensovittamisen kanssa. Terveydensuojelulain 8 §:n mukaan: ”Kunnan terveydensuojeluviranomaisen on yhteistyössä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa laadittava suunnitelma elinympäristöön vaikuttaviin häiriötilanteisiin varautumiseksi. Toiminta on suunniteltava ennakolta ja sitä on harjoitettava siten, että häiriötilanteessa pystytään ehkäisemään, selvittämään ja poistamaan häiriön aiheuttamat terveyshaitat, häiriön vaikutukset saadaan rajoitettua mahdollisimman vähäisiksi ja häiriöstä toipuminen saadaan käyntiin mahdollisimman nopeasti.” Lisäksi talousvesiasetuksen (1352/2025) 12

§:ssä on vielä tarkennettu, että ”Häiriötilannesuunnitelman laatimiseksi ja yhteensovittamiseksi muiden toimijoiden varautumiseen liittyvien suunnitelmien kanssa kunnan terveysuojeluviranomaisen on oltava yhteistyössä ainakin seuraavien viranomaisten tai muiden toimijoiden kanssa: toiminnanharjoittajat, joilla on ympäristönsuojelulain (527/2014) 15 §:n mukainen ennaltavarautumisvelvollisuus sellaisia tilanteita varten, joista voi aiheutua veden saastumista vedentuotantoketjussa”.

**Näkemyksenne ympäristönsuojeluasetukseen ehdotettavista muutoksista?**

**Vad är er åsikt om de ändringar som föreslås i statsrådets förordning om miljöskydd?**

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla ei ole erityistä huomautettavaa ympäristönsuojeluasetukseen ehdotettavista muutoksista.

**Voitte esittää tässä muut kommenttinne esitysluonnoksesta:**

**Här kan ni lämna övriga kommentarer om propositionsutkastet:**

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla ei ole muita kommentteja luonnoksesta.

Rantanen Sanni

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto - Ympäristölupavastuualue  
(lausunto on aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden yhteinen,  
lausunto sisältää myös aluehallintovirastojen  
ympäristöterveydenhuoltoyksiköiden kommentit koskien ehdotettua  
ympäristönsuojelulain 42 §:n muutosta)