

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 §):**

-

**Voitte esittää tässä muut kommenttinne esitysluonnoksesta:
Här kan ni lämna era övriga kommentarer om utkastet till proposition:**

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan ympäristönsuojelulakia muutettaisiin siten, että kaivos- ja rikastamatoiminnan ympäristöluvan määräyksiä voitaisiin tarkistaa luvassa annettavan määräyksen perusteella. Lisäksi lakia muutettaisiin siten, ettei lupahakemuksista olisi välttämätöntä pyytää lausuntoa terveydensuojeluviranomaiselta.

Lupamääräysten tarkistamista koskevat säännökset oli uudistettu vuonna 2014 voimaan tulleessa ympäristönsuojelulaissa, mutta säännökset kumottiin laista jo vuonna 2015. Korkein hallinto-oikeus piti tuolloin antamassaan lausunnossa lain muutosta ongelmallisena. Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa on käsitelty varsin seikkaperäisesti eri selvityksiä, joita on tehty vuoden 2015 lainmuutoksen jälkeen. Yleisesti ottaen eri selvityksissä johtopäätöksenä on ollut, että lupamääräysten tarkistamista tulisi helpottaa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että yleisesti on ollut nähtävissä, että lupamääräysten tarkistamismahdollisuuden puuttuminen on johtanut erillisiin selvityksiä koskeviin lupamääräyksiin tai joissakin tapauksissa ympäristölupien voimassaolon määräaikaistamiseen. Esityksessä on kuvattu myös hyvin korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöä ja tuotu esiin samoja havaintoja. Oikeuskäytäntöön liittyen korkein hallinto-oikeus ehdottaa viitattavaksi myös päätökseen KHO 2025:1, jossa oli kysymys luvan muuttamisesta määräaikaiseksi.

Lupamääräysten tarkistamista koskien oli vuoden 2024 lopulla lausunnolla hallituksen esityksen luonnos lain muuttamisesta. Tuossa luonnoksessa lupamääräysten tarkistaminen olisi koskenut laajasti eri luvanvaraisten toimintojen ympäristölupia. Nyt arvioitavana olevassa luonnoksessa

lupamääräysten tarkistaminen on rajattu koskemaan vain kaivos- ja rikastamotoimintaa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että jää osin epäselväksi, miksi tarkistamissäännökset on luonnoksessa rajattu hyvin suppeasti. Sinänsä lupamääräysten tarkistaminen ehdotetuilla toimialoilla on perusteltua. Kaivostoiminta on usein olosuhdeherkkää ja toiminnan alttius sääolosuhteille saattaa edellyttää lupien tarkistamista muihin toimialoihin verrattuna useammin. Lisäksi tarkistamissäännökset ovat tarpeellisia muun muassa kaivannaisjättesäätelyn vuoksi. Yksityiskohtana voidaan kuitenkin todeta, että säätelyn rajausta tarkoittaa, että kaivosalueesta erillisen rikastamonkin luvan tarkistus olisi mahdollinen, vaikka tällaisiin toimintoihin ei liity kaivostoiminnan erityispiirteitä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lupamääräysten tarkistamisen mahdollisuuden rajaaminen vain kaivos- ja rikastustoimintaan ei ole ratkaisuna tyydyttävä ja ratkaisu johtaa kasuistiseen lainsäädäntöön. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että luonnoksessa ei ole käsitelty lainkaan vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanosta johtuvaa tarvetta laajempaan lupamääräysten tarkistamiseen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa yksityiskohtaisina huomautuksina seuraavaa:

Luonnoksen 71 §:n yksityiskohtaiset perustelut ovat laajat ja osittain niissä on yritetty selventää säännösehdotuksen suhdetta lain muihin säännöksiin. Joiltakin osin kuvaukset eivät ole kuitenkaan selkiyttäviä. Esimerkiksi perusteluissa on viitattu siihen, ettei tarkistamista sovellettaisi, jos luvan tarve perustuisi 27 §:n 2 momenttiin. Esimerkkinä on viitattu malminetsintälupaan perustuvaan koelouhintaan. Tällainen toiminta ei ole lain liitteessä tarkoitettua kaivostoimintaa ja luvan tarpeen syntyminen esimerkiksi vesistövaikutusten vuoksi lienee epätodennäköistä jo ottaen huomioon kaivoslain omat säännökset.

Tarkistamismääräys voitaisiin 71 §:n 1 momentin mukaan antaa uuden toiminnan ympäristöluvassa ja toiminnan olennaista muuttamista koskevassa luvassa. Säännös koskisi ”uutta” toimintaa, mitä on rajauksena pidettävä epäselvänä. Luonnoksen yleisperusteluissa todetaan, että lausuntopalautteen vuoksi tarkistaminen olisi säännöksessä rajoitettu siten, että se olisi mahdollista vain kerran. Tämä ei ilmene kuitenkaan suoraan säännöksestä, eikä sanaa ”uusi” voi tulkita niin, että se rajaisi tarkistamismääräyksen käyttöä vain yhteen kertaan.

Toiminnan olennaista muuttamista koskeva lupapäätös ei ole oma lupakategoriansa, vaan se on myös ympäristö lupa. Toiminnan olennaiseen muuttamiseen liittyen ongelmana voi olla se, että lupaa on sinänsä voitu hakea toiminnan olennaisen muuttamisen vuoksi, mutta lupaharkinta rajoittuu vain osaan toiminnasta. Esimerkiksi on mahdollista, että kaivostoiminnan olennaiseen muuttamiseen haetaan lupaa uuden tuotantoalueen vuoksi. Lupaharkinnan ulkopuolelle voi kuitenkin jäädä olemassa oleva osa-alue/toimintakokonaisuus. Toiminnan olennainen muutos ei siten laukaise kaikissa tapauksissa koko toiminnan lupaharkintaa. Tällöin voi syntyä epäselvyyttä siitä, miltä osin tarkistamismääräys voidaan ylipäätään asettaa. Toimintaa arvioidaan

kokonaisuutena, mistä syystä toiminnan olennaisen muutoksen johdosta tulisi olla mahdollisuus antaa tarkistamismääräys myös koko toimintaa koskien.

Lupapäätöksissä määräykset on yleensä jaoteltu toiminnan yleismääräyksiin, päästömääräyksiin ympäristöelementtikohteisesti, meluntorjuntamääräyksiin, jäte ja jätehuoltomääräyksiin, poikkeustilanteisiin liittyviin määräyksiin sekä tarkkailumääräyksiin. Ehdotetun 71 §:n 1 momentin mukaan tarkistamismääräyksen antaminen olisi kuitenkin rajoitettu vain päästömääräyksiin ja tarkkailumääräyksiin. Epäselvää olisi siten esimerkiksi se, voitaisiinko tarkistaa määräyksiä, jotka koskevat varoaltaiden kokoa ja patoaltaiden korkeutta/rakenteita, kaivannaisjätteiden jätealueiden pohjarakenteita tai pintarakenteita, taikka toiminta-aikoja, toiminta-alueita tai melusteita. Lisäksi on otettava huomioon, että tarkkailumääräyksiin liittyy jo lain 65 §:n mukaan mahdollisuus muuttaa niitä tarvittaessa. Rajausta pelkkiin päästömääräyksiin ja tarkkailumääräyksiin vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta ja merkittäviä tulkintavaikeuksia aiheuttavalta.

Ehdotetun 71 §:n 1 momentin mukaan tarkistamismääräyksen tulisi perustua painavaan syyhyn. Tämä vaatimus rajaa säännöksen kapeaa soveltamisalaa edelleen. Säännöksen soveltamisalaa rajoittaa lisäksi se, että määräyksen antaminen olisi mahdollista vain, jos se on tarpeen uuden tekniikan tai toiminnan vaikutusten epävarmuuden vuoksi. Siten esimerkiksi tilanteessa, jossa käyttöön otettava tekniikka ei olisi uutta, ei määräystä voisi tarkistaa, vaikka tiedossa olisi, että kyseinen tekniikka on kehittymässä. Toiminnan vaikutuksiin liittyvistä epävarmuuksista ei välttämättä ole kysymys myöskään silloin, jos vaikutusalueen kaavoitus on muuttumassa ja luvan määräyksiä olisi mahdollisesti tarpeen tarkistaa vasta, kun maankäytön muutos myöhemmin toteutuu.

Ehdotetun 71 §:n 2 momentin toinen ja viimeinen virke vaikuttavat itsestään selviltä, ja niistä säätäminen on tarpeetonta.

Ehdotetun 71 §:n 3 ja 4 momentti tulisi erottaa omaksi pykäläksi, joka koskee tarkistettavia määräyksiä.

Ehdotetun 71 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä määräyksen tarkistamiselle asetettu "välttämättömyyden" kynnys on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä muutoksenhakutilanteissa. Lähtökohtana tulisi nimittäin olla, että määräysten tarkastaminen vastaa sitä tilannetta, jossa määräys asetetaan normaalissa lupaharkinnassa. Muutoin määräyksen antamiselle asetetaan korkeampi edellytys suhteessa luvan myöntämisen edellytyksiin. Määräysten tarkistamisessa ei myöskään ole kyse ei pelkästä velvoitteiden "täsmäntämisestä", kuten mainitun virkkeen mukaan ehdotetaan säädettäväksi.

Ehdotetun 71 §:n 3 momentin viimeisestä virkkeestä jää virheellinen käsitys Lupa- ja valvontaviranomaisen päätöksen valituskelpoisuudesta ja muutoksenhakuun oikeutetuista tahoista.

Jos Lupa- ja valvontavirasto päättää, ettei määräyksiä tarkisteta, syntyy valituskelpoinen päätös myös haitankärsijöiden kannalta. Toiminnanharjoittajan mahdollisuudesta muuttaa lupamääräyksiä säädetään lain 89 §:ssä. Joka tapauksessa päätös siitä, ettei määräyksiä tarkisteta, tulee antaa siten kuin lupapäätös annetaan noudattaen 96 §:n menettelyä kuten 71 §:n 4 momentissakin todettaisiin. Tällöin on tarpeetonta ilmaista 3 momentissa, että päätös annetaan toiminnanharjoittajalle silloin, jos määräyksiä ei tarkisteta.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä ja Jaakko Autio. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 20.4.2026.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

Tukiainen Elina
Korkein hallinto-oikeus